Datum: 2024-03-13

Tid: kl. 08:30-12:00

Plats: Sammanträdesrum Mälaren, Regionhuset, Västerås

Ledamöter
Jenny Landernäs (M), ordförande
Aurora Pirraku Eriksson (M)
Elin Granqvist (KD), Förste vice ordförande
Richard Fallqvist (L)
Janeth Persson (SD)
Sven Fallgren (SD)
Karolina Myllergård (S), Andre vice ordförande
Angelica Stigenberg (S)
Marino Wallsten (S)
Malin Kauranen (S)
Magnus Ekblad (C)

Ersättare
Mikael Söderlund (M)
Per Norin (KD)
Birgitta Åkerberg (L)
Håkan Malmström (SD)
Robert Lennes (S)
Ann-Sofie Hesselbäck (S)
Felicia Granath (V)

Övriga
Christer Alzén, tf regional utvecklingsdirektör
Simon Bölling, tf biträdande regional utvecklingsdirektör
Maria Hennig, ekonomichef regional utveckling
Elin Hellström, mötessekreterare

1 Fastställande av föredragningslista

Förslag till beslut
Den preliminära föredragningslistan fastställs.

2 Föregående protokoll

Ärendet i korthet
Anmäls att regionala utvecklingsnämndens protokoll från sammanträdet 2024-01-23 justerats i föreskriven ordning.

3 Justering

Förslag till beslut
Janeth Persson utses att jämte ordföranden justera dagens protokoll.

4 Nästa sammanträde

Förslag till beslut
Nästa sammanträde ska äga rum tisdagen den 21 maj 2024 kl. 08.30.

5 Anmälningar för kännedom

Förslag till beslut
Informationen noteras.

Anmälningar
- RUF230349-2.1 Svar från Trafikverket (2/2)
- RUF240056-2 Stockholms Mälarregionens godstransporter ställningstaganden
- RUF240056-1 Stockholms Mälarregionens internationella tillgänglighet och konkurrenskraftställningstaganden
- RUF240056-3 Storregional kollektivtrafik i Stockholm Mälarregionen ställningstaganden
- RUF230246-8 Regionala bidrag 2024, RUN.
- RUF240065-1 Skrivelse från regionerna om Almis kommande struktur
- RV240248-1 Årsredovisning 2023 inkl revisionsberättelse Västmanlands Teater (1/4)

6 Redovisning av delegeringsbeslut

Förslag till beslut
Informationen noteras.

Delegeringsbeslut
- RUF240083-1 Godkännande av attestlistor för 2024 - Regionala utvecklingsförvaltningen

7 Muntlig information

Ärendet i korthet

- Läget i länet och Besöksnäringsbarometern
- Årlig genomgång anslag 1:1 2023, se bilaga
- Infrastrukturarbetet, inklusive årsuppföljning länstransportplan, se bilaga
- Presentation Create Business Incubator- Vd Madéleine Pilstrand medverkar
- Folkhälsa: #5 Ökad upplevd hälsa, pågående insatser
- Myggbekämpning och Afrikansk svinpest
- Pågående översyn av Almis struktur/organisation

Förslag till beslut

Informationen noteras.

Beslutsunderlag

- Redovisning anslag 1:1 år 2023
- Årsuppföljning Västmanlands län 2023 TRV 2024/5850 (2/2)

8 Remiss gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037, rapport 2024:003 (RUF240012)

Sammanfattning

Region Västmanland har fått möjlighet att inkomma med remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastruktur-planeringen för perioden 2026—2037. Syftet med inriktningsunderlaget är att ge ett underlag för bedömning av ekonomiska ramar och inriktning för åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037.

Region Västmanlands viktigaste medskick:

- Funktionaliteten måste upprätthållas och underhållsskulden minska
- Nyttja styrmedel för ökad effektivitet
- Alternativ finansiering måste nyttjas för investeringar – Oslo-Stockholm visar på goda möjligheter
- Utveckla järnvägen och uppnå EU-standard
- Bygg smartare genom etappindelning
- Höj anslaget för trimningsåtgärder
- Våga ompröva och öka transparensen i planeringsprocessen
- Staten måste hålla sina löften
- Tydliggör finansieringsansvaret för försvar och beredskap
- Nyttja sjöfartens potential
- Prioritera länsplanerna högre och förenkla länsplanearbetet
- Låt Trafikanalys kvalitetssäkra nationell plan

Förslag till beslut

Förslaget godkänns och överlämnas till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som Region Västmanlands yttrande.

Beslutsunderlag

- Remissvar Inriktningsunderlag

- Remiss gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037 1/2)
- Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen 2026-2037

9 **Remiss: Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)** (RUF230364)

Sammanfattning
Kulturdepartementet har överlämnat remiss av Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) för yttrande. Ett förslag till yttrande redovisas.

Förslag till beslut
Förslaget godkänns och överlämnas till Kulturdepartementet som Region Västmanlands yttrande.

Beslutsunderlag
- Region Västmanland remissyttrande Kultursamhället
- Region Västmanland remissyttrande Kultursamhället (med bakgrund)
- Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) (2/2)
- Remiss av Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) (1/2)

10 **Remiss: granskning - Rumslig strategi för Östergötland RÖ 2022/10319** (RUF230334)

Sammanfattning
Samhällsplaneringsenheten, Region Östergötland har överlämnat remiss av Granskning - Rumslig strategi för Östergötland. Ett förslag till yttrande redovisas.

Förslag till beslut
Förslaget godkänns och överlämnas till Region Östergötland som Region Västmanlands yttrande.

Beslutsunderlag
- Remissvar granskning - Rumslig strategi för Östergötland RÖ 202210319
- Remiss granskning - Rumslig strategi för Östergötland (1/3)
- [KOPIA] Granskning - Rumslig strategi för Östergötland (3/3)

11 **Remiss: promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning LI2024/00083** (RUF240013)

Sammanfattning
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har överlämnat remiss av promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning till Region Västmanland för yttrande. Ett förslag till yttrande redovisas.

Förslag till beslut
Förslaget godkänns och överlämnas till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som Region Västmanlands yttrande.

Beslutsunderlag
- Remissvar Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning(51701) (0)
- Remiss av promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning
- Remissmissiv
- Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning REMISSVERSION

12 Samråd: Vattenfall Eldistribution AB samrådshandlingar avseende planerad ny 130 kV-ledning i Skultuna - Munga Västerås kommun (RUF240010)

Sammanfattning
Vattenfall Eldistribution AB har överlämnat underlag för samråd avseende planerad ny 130 kV-ledning i Skultuna – Munga Västerås kommun, Västmanlands län, till Region Västmanland för yttrande. Ett förslag till yttrande redovisas.

Förslag till beslut
1. Förslag till yttrande godkänns och överlämnas till Vattenfall Eldistribution AB som Region Västmanlands yttrande.
2. Punkten föreslås justeras omedelbart.

Beslutsunderlag
- Svar Samråd ny 130 kW-ledning Skultuna Munga_
- Digitalt samrådsbrev 240110 (3/3)
- Översiktskarta (2/3)
- Samråd planerad ny 130 kV-ledning i Västerås kommun, Västmanlands län (1/3)

13 Verksamhetsberättelse 2023, Tärna folkhögskola (RUF240062)

Sammanfattning
Varje folkhögskola ska varje år skicka in en årsredovisning till Folkbildningsrådet innehållande en verksamhetsberättelse som skolans styrelse ska ta beslut om. Riktlinjer från Folkbildningsrådet angående vad årsredovisningen ska innehålla bifogas, se specifikt kap 5.

Årsredovisningen ska vara inlämnad digitalt till Folkbildningsrådet senast 15 juni 2024.

Förslag till beslut
Verksamhetsberättelse 2023 godkänns.

Beslutsunderlag
- Verksamhetsberättelse 2023 Tärna fhsk
- Beslutade-villkor-statsbidrag-till-folkhogskolor-2024_webb

Ärenden till regionfullmäktige

14 **Prissättning för Tärna folkhögskolas internat fr o m 1 juli 2024** (RUF240063)

Sammanfattning
Årlig reglering av priserna för Tärna folkhögskolas internatboende. Prissättningen gäller från och med 1 juli 2024.

Beskrivning av ärendet
Reglering av priserna på Tärna folkhögskolas internatboende bör regleras varje år till följd av generella kostnadsökningar, till exempel hyreshöjning och högre råvarupriser. Ledningen har jämfört förslaget med andra folkhögskolors kostnader för internat. Detta förslag ligger i medelvärde av de folkhögskolor som har granskats.

Verksamheten räknar ut en kostnad per termin. Höstterminen består av 17 veckor och vårterminen av 21 veckor. Kostnaden fördelas på fyra inbetalningar under hösten och fem inbetalningar under våren. Nu är förslaget att öka priset med cirka 15 %. Det blir en kostnad på 6 200 kronor för fyra veckor. Studerande vid Tärna folkhögskola betalar då internatkostnader enligt följande sammanställning:

Höstterminen:
Totalkostnad 26 350 kronor.
Fördelas på fyra inbetalningar under terminen.
Höstterminen omfattar 17 veckor, inklusive studielov vecka 44.
Vårterminen:
Totalkostnad 32 550 kronor.
Fördelas på fem inbetalningar under terminen.
Vårterminen omfattar 21 veckor, inklusive sportlov och påsklov.

Verksamhetsmässiga/ekonomiska/administrativa/juridiska konsekvenser och finansiering
Intäkter för internatet är inräknade i den budget som finns för verksamheten Tärna under 2024 i enlighet med den föreslagna nivån.

Hållbarhet
Miljöperspektiv/Invånarperspektiv
Ärendet bedöms inte medföra några konsekvenser för miljö och invånare.

Prövning av barnens bästa
Ärendet bedöms inte medföra en prövning av barnens bästa.

Förslag till beslut
Regionala utvecklingsnämndens förslag till fullmäktiges beslut
Redovisat förslag på ny prislista för internatkostnader för Tärna folkhögskola för läsåret 2024-2025 antas, att gälla från och med 2024-07-01.

15 Motion: Inför en lokförarutbildning tillsammans med länets kommuner (RV230391)

Sammanfattning

Marino Wallsten (S) föreslår i en motion inkommen 2023-04-05 att Region Västmanland initierar ett arbete, i samverkan med länets kommuner, för att ta fram en lokförarutbildning.

Förslag till beslut

Regionala utvecklingsnämndens förslag till fullmäktiges beslut
Motionen anses besvarad.

Beslutsunderlag

- Motion: Inför en lokförarutbildning tillsammans med länets kommuner
- Yttrande över motion om lokförarutbildning - 240228

16 Övriga frågor

7

Redovisning av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder

Regionala projektmedel, företagsstöd och kommersiell service år 2023

Region Västmanland

Inledning

Den här rapporten redovisar hur Region Västmanlands anslag 1:1 är använt och fördelat under 2023.

Regeringen tilldelar årligen anslag 1:1 till regionalt utvecklingsansvariga i varje län, som en finansieringskälla bland flera andra för att bidra till måluppfyllelse i länens regionala utvecklingsstrategier. Anslaget innehåller projektmedel, företagsstöd och kommersiell service. Det gör det möjligt att finansiera regionala utvecklingsprojekt, EU-projekt, utveckling i företag och behålla kommersiell service i länets landsbygder.

Region Västmanlands tilldelades 34,8 miljoner kronor år 2023. Medel går till att göra *utbetalningar* i redan beviljade projekt och företagsstöd. Beloppet för att bevilja nya projekt och företagsstöd under ett och samma år är högre eftersom det finns en större så kallad bemyndiganderam.

***Utbetalningar* gjordes för 34,9 miljoner kronor under 2023**. Det är högre än anslaget då det är möjligt att överskrida med 1,7 miljoner kronor. Dessa fördelades på 17,1 miljoner kronor i projektmedel (49,1%), 17,3 miljoner kronor till företagsstöd (49,6%) och 453 tusen kronor kommersiell service (1,3%).

Under 2023 *beviljades* totalt 43,8 miljoner kr till *nya* insatser, varav 24,7 miljoner kronor i projektmedel (56,6%), 18,6 miljoner kronor till företagsstöd (42,4%) och 453 tusen kronor till kommersiell service (1%).

Innehållsförteckning

2	Inledning
3-10	Projektmedel 2023
11-15	Företagsstöd 2023
16	Kommersiell service 2023

Region Västmanland

Projektmedel 2023

- Kort om projektmedel
- Uppväxling
- Fördelning RUS delmål
- Hållbarhet
- Fördelning aktörer
- Avslutade och nya projekt

Region Västmanland

Kort om projektmedel

UTBETALT

17,1

miljoner kronor har utbetalats 2023 till 43 pågående projekt

Något lägre än förra årets 17,9 Mkr.

AVSLUTAT

12

projekt avslutades 2023. 21,5 Mkr betalades ut till dessa under åren de drevs.

NYA

19

nya projekt beviljades

24,7

miljoner kronor.

Det är något mer än förra årets 21,9 Mkr.

SNITT

1,3

miljoner kronor är snitt projektmedel per projekt.

27

månader är snittlängden per projekt

På nästa två blad finns avslutade och nya projekt listade.

Region Västmanland

Avslutade projekt 2023

Under året har 12 projekt avslutats. Region Västmanland betalade ut 5,5 miljoner kronor till de projekten under 2023. Projekten löper ofta i cirka tre år, så den totala summan för hela projektet är större. Totalt utbetalt till dessa projekt under hela projekttiden var 21,5 miljoner kronor. Projektomslutning är hela projektets budget, inklusive andra finansiärer än Region Västmanland.

Projektnamn	Projektägare	Beviljat belopp	Utbetalt belopp	Projektomslutning
Future Automation Region	Mälardalens universitet	11 900 000	10 757 805	56 000 000
Smart tillväxt	Almi	2 338 675	2 338 675	19 837 215
ECS The innovative smart region	Region Västmanland	2 187 500	2 127 277	20 762 500
TransMission Västmanland	Mälardalens universitet	1 200 000	1 200 000	12 000 000
Investeringskapital FoU-rådet	FoU rådet	1 000 000	1 000 000	2 000 000
Uppföljning och utvärdering av regional utveckling och insatser 2023	Region Västmanland	900 000	899 995	900 000
Västerås Convention Bureau	Västerås marknads- och näringsliv AB	800 000	800 000	2 552 333
Ung Företagsamhet gör skillnad - Entreprenörskap för alla läsår 22/23	Ung företagsamhet	750 000	750 000	1 500 000
Lokal ekonomi och service på landsbygden	Coompanion	600 000	573 130	1 200 000
Omställning Västmanland	Region Västmanland	470 000	470 000	5 595 000
Omställning 2020-2022	Region Västmanland	400 000	356 974	3 842 689
Tillväxtkraft	Agroöst ideel förening	200 000	199 546	1 600 000
TOTALT		**22 746 175**	**21 473 402**	**127 789 737**

Läs om respektive projekt i Tillväxtverkets nationella projektbank.
Här finns information om alla beviljade projekt med anslag 1:1 samt med ERUF-medel.

Region Västmanland

Nya beviljade projekt 2023

Under året har 19 nya projekt beviljats finansiering om totalt 24,7 miljoner kronor. Projekttiden för dessa varierar mellan 1 till 3 år, då utbetalningarna kommer ske. Projektomslutning är hela projektets budget, inklusive andra finansiärer än Region Västmanland.

Projektnamn	Projektägare (stödmottagare)	Beviljat belopp	Utbetalt belopp	Projektomslutning
Framgångslyftet	Almi	4 607 432	400 000	20 648 226
Smarta Sätt	Region Västmanland	2 900 000		6 000 000
Swedish Scalups	Create	2 100 000	400 000	10 604 733
Elsmarta Östra Mellansverige	Region Örebro	1 888 584		18 873 597
GeniÖMS	Almi	1 862 292	400 000	17 317 155
Stärkt regional kapacitet inom kommersiell service	Region Västmanland	1 500 000		3 000 000
Exportlyftet RES Västmanland och Örebro län 2023-2026	Almi	1 475 000	400 000	7 349 986
Grönt näringsliv - Industi och drivmedel i synergi	Biodriv Öst	1 200 000	442 228	19 078 262
Byggnadslyftet i Östra Mellansverige	Region Örebro	944 291	400 000	16 814 813
Uppföljning och utvärdering av regional utveckling och insatser 2023	Region Västmanland	900 000	899 995	900 000
Uppdrag affärsutvecklingscheckar i Västmanland 2023-2025	Almi	900 000	111 196	1 800 000
Visual Lift 2.0	Linköpings universitet	900 000		16 677 703
Entreprenörskap för alla 2023-2024	Ung företagsamhet	750 000	375 000	1 500 000
Shfitlabs	Mälardalens universitet	706 680	41 184	45 202 122
Robotkraft 5.0	Mälardalens universitet	600 000	97 830	4 909 973
VäXR Matematik i praktik med hjälp av VR	Rise	500 000	250 000	1 500 000
SIKT Smartare innovationsklimat i Östra Mellansverige	Stuns	500 000		11 233 200
Framgångsrikt företagsklimat i Västmanland	Region Västmanland	300 000		600 000
Finnslätten cirkulär ekonomi	Västerås kommun	213 748		1 123 131
TOTALT		**24 748 027**	**4 217 432**	**205 132 901**

Läs om respektive projekt i Tillväxtverkets nationella projektbank.
Här finns information om alla beviljade projekt med anslag 1:1 samt med ERUF-medel.

Region Västmanland

Fördelning på aktörer

Projektfinansiering beviljas till en organisation, eller flera organisationer i samverkan, så som kommun, förening, akademi eller annan organisation som kan främja utvecklingen i Västmanland.

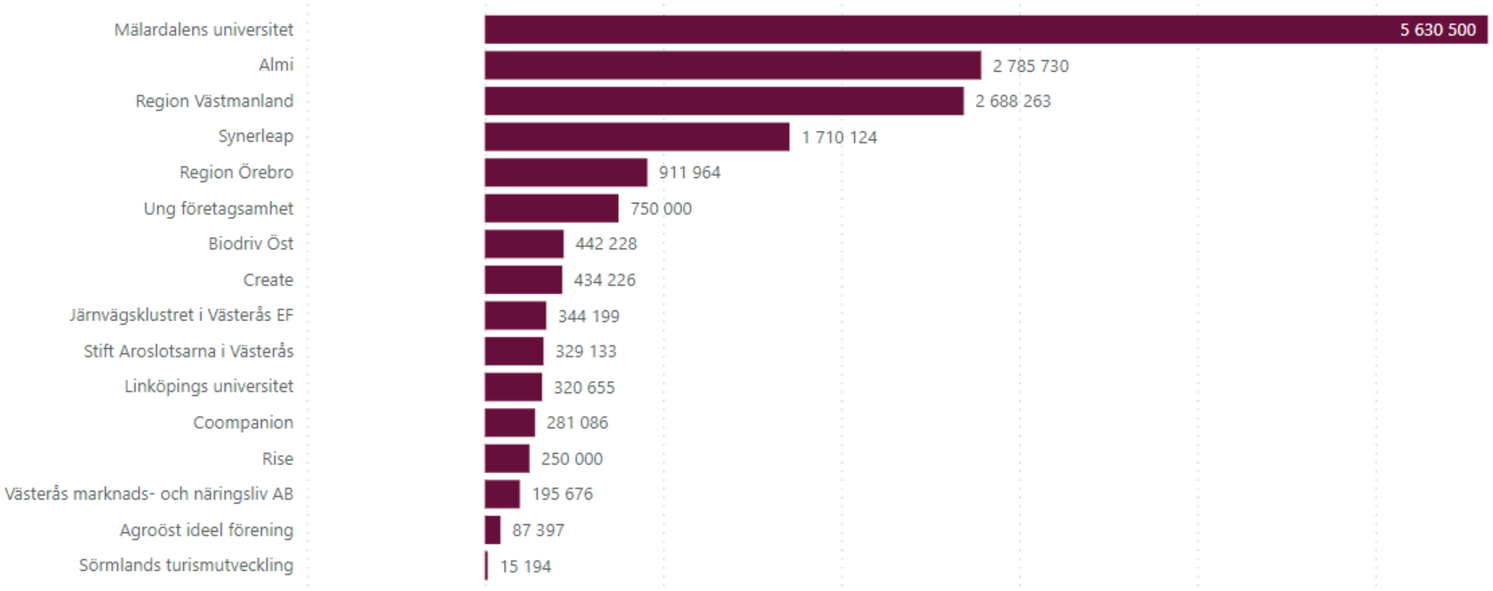
Den organisation/ projektägare som under 2023 mottagit mest projektmedel (*utbetalningar*) är Mälardalens universitet med 5,6 miljoner kronor. Det är främst projekt inom Electrification hub och Automation Region som avses, men även AI Sweden och Robotlyftet.

Därefter följer Almi med 2,8 miljoner kronor, flera mindre projekt som exempelvis Hållbar omställning (handlar om hållbarhet och energieffektivisering), Exportlyftet, Smart tillväxt och Framgångslyftet (företagstillväxt).

Därefter finns Region Västmanland projekt med 2,7 miljoner kronor. Nästan 1 mkr avser ECS – ett projekt om smart specialisering tillsammans med regionorganisationerna i Östra Mellansverige, och därefter SUHB, vårt turismprojekt samt validering i ÖMS – ett kompetensförsörjningsprojekt.

Till höger ser ni alla projektägare med projekt under 2023.

Utbetalda projektmedel 2023 - fördelat på aktör/ projektägare



Region Västmanland

Uppväxling

Vid årsskiftet är 30 projekt pågående. I dessa har 23,4 miljoner kronor betalats ut från projektstart.

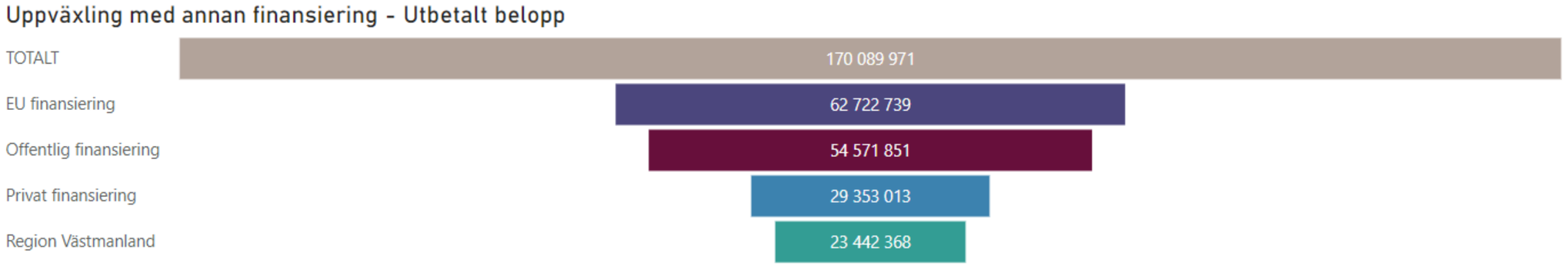
Projektmedel kan beviljas med max 50 % av projektets kostnader, det behövs alltså även annan finansiering. I så stor omfattning som möjligt bör regionala projektmedel växlas upp med finansiering från EU- eller andra nationella medel. Det är ekonomiskt fördelaktigt att länet tar del av EU-medel och nationella medel. Olika finansieringsprogram bidrar också till ökad kunskap mellan projektägare och utvecklade strukturer på systemnivå.

Det finns en betydande uppväxling i projekten från andra finansiärer. 23,4 miljoner kronor i projektmedel för 2023 växlas upp till cirka 170 miljoner kronor. Andra finansiärer är:

- 63 miljoner kronor från *EU fonder* (ERUF, ESF+)
- 55 miljoner kronor från *offentliga finansiering* (Tillväxtverket, Vinnova, kommuner, andra regionorganisationer)
- 29 miljoner kronor från *privat finansiering* (näringsliv)

Uppväxlingen är med andra ord cirka 1:7, 100 kr från projektmedel ger 700 kr i total finansiering och en uppväxling med 600 kronor i andra medel.

Uppväxling med andra finansiärer på utbetalda projektmedel 2023



Region Västmanland

Fördelning på delmålen i RUS

Projektmedel investerar i projekt som följer vår regionala utvecklingsstrategi med fokus på målområdet ”ett nyskapande Västmanland genom hållbar tillväxt” där näringslivets utveckling har sin tyngdpunkt. Projekt med *utbetalningar* under året bidrar främst till följande tre delmål i RUS:

#14

Öka den regionala ekonomisk förnyelseförmågan

10,2 miljoner kr

#20

God ekonomisk utveckling

1,7 miljoner kr

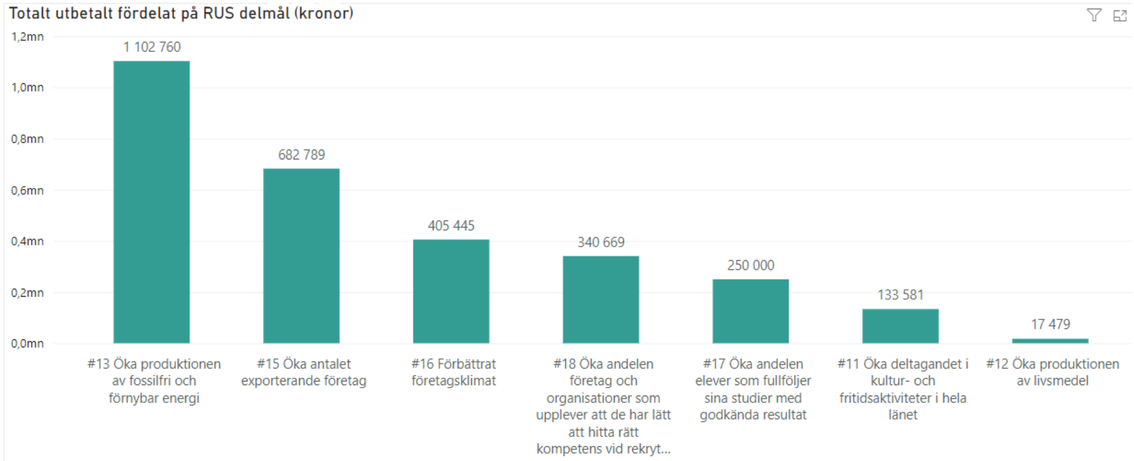
#19

Öka andelen andelen sysselsatta

1,4 miljoner kr

Diagrammet nedan visar fördelningen till utbetalda projekt 2023 på *resterande* aktuella delmål i RUS.

Utbetalt belopp 2023 - fördelat på RUS delmål



I realiteten kan ett och samma projekt bidra till flera delmål i RUS. Vi viktar varje projekt gentemot de två RUS-mål där projektet bedöms ha störst påverkan.

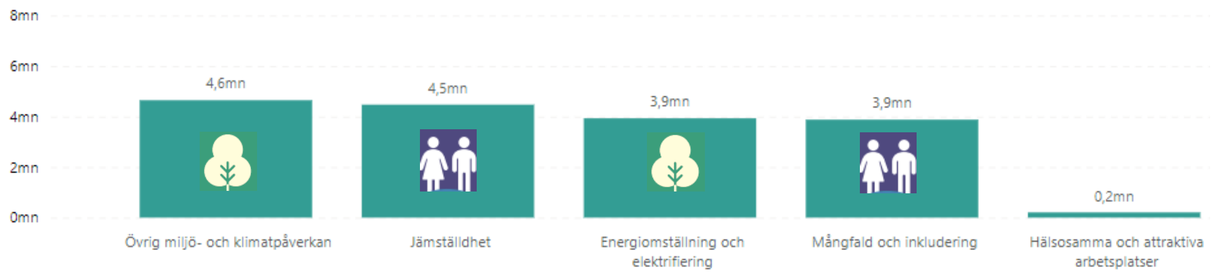
(Insatser med koppling till kompetensförsörjning har ofta annan finansiering än projektmedel.)

Region Västmanland

Hållbarhet

Enligt projektförordningen och andra styrande dokument ska projektmedel bidra till hållbar utveckling. Det är främst påverkan på social och ekologisk hållbarhet som avses, vilka ska hanteras oavsett om projektets huvudsyfte är något annat. De finansierade projekten arbetar i något större utsträckning med social hållbarhet än ekologisk hållbarhet

Utbetalt belopp 2023 - fördelat på hållbarhet



Inom social hållbarhet är det främst **mångfald och inkludering** som hanteras. Det rör sig om insatser i projekten (men inte huvudsyften) för industrins kompetensförsörjning och att projekten vill nå ut till en större mångfald av företagare (ofta fler kvinnoledda företag).

Inom ekologisk hållbarhet är det flest projekt inom energiomställning och elektrifiering. Flera projekt har detta som sitt huvudsyfte, och handlar exempelvis om elektrifiering av fordon, energieffektivisering i företag, hantering av elkapaciteten i länet. Andra har det som en del av projektet (men ej huvudsyfte), till exempel projekt om resurseffektivisering i fastighetsbestånd (Byggnadslyftet), innovationer och startups (Synerleap), internationsliering / export (Triple I).

Andra projekt hanterar andra miljöaspekter och täcks in under övrig miljö- och klimatpåverkan. Allt mer hanterar projekt ekologisk hållbarhet på något sätt.

Varje projekt viktas gentemot de hållbarhetsområden upptagna i Affärsplan Västmanland där det bedöms ha störst påverkan.

Region Västmanland

Företagsstöd 2023

- Kort om företagsstöd
- Olika företagsstöd
- Fördelning på företagsledare
- Fördelning på kommun

Region Västmanland

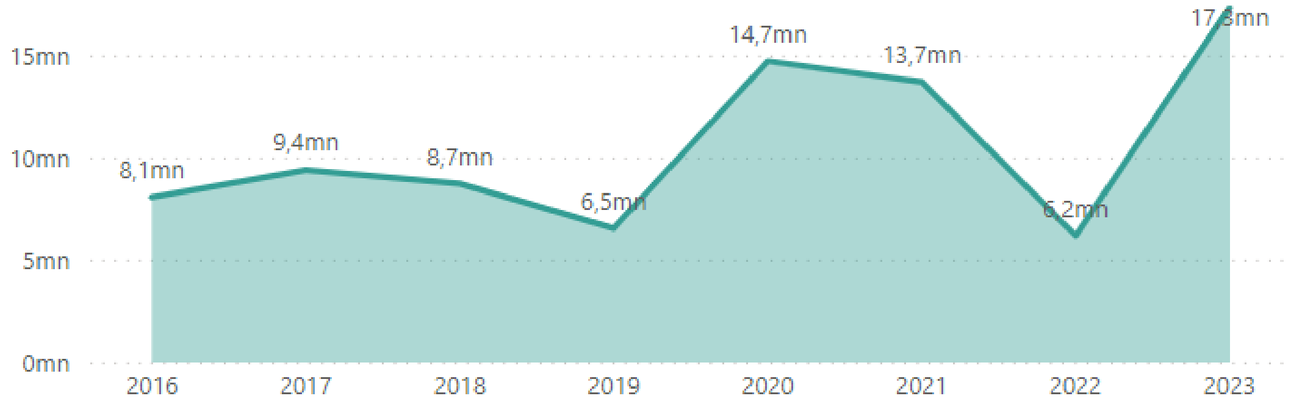
Kort om företagsstöd

Under 2023 har 17,3 miljoner kronor *utbetalats* till 126 företag. Det är högre än föregående år. Det är särskilt högre än förra årets 6,2 miljoner kronor eftersom vi under 2022 hade 7,2 miljoner kronor från annan finansiering, EU React, till företagsstöd.

Det har under året *beviljats* 124 nya företagsstöd för 18,6 miljoner kronor (12,4 miljoner kronor förra året).

Det högre beloppet 2023 förklaras bland annat av att vi hade en utlysning om marknadsföringsstöd, vilket är mycket populärt hos företagen. 4 miljoner kronor avsattes för det. Vi har också under året utökat samarbetet med Almi, för att nå ut till fler företag.

Utbetalade företagsstöd per år (miljoner kronor)



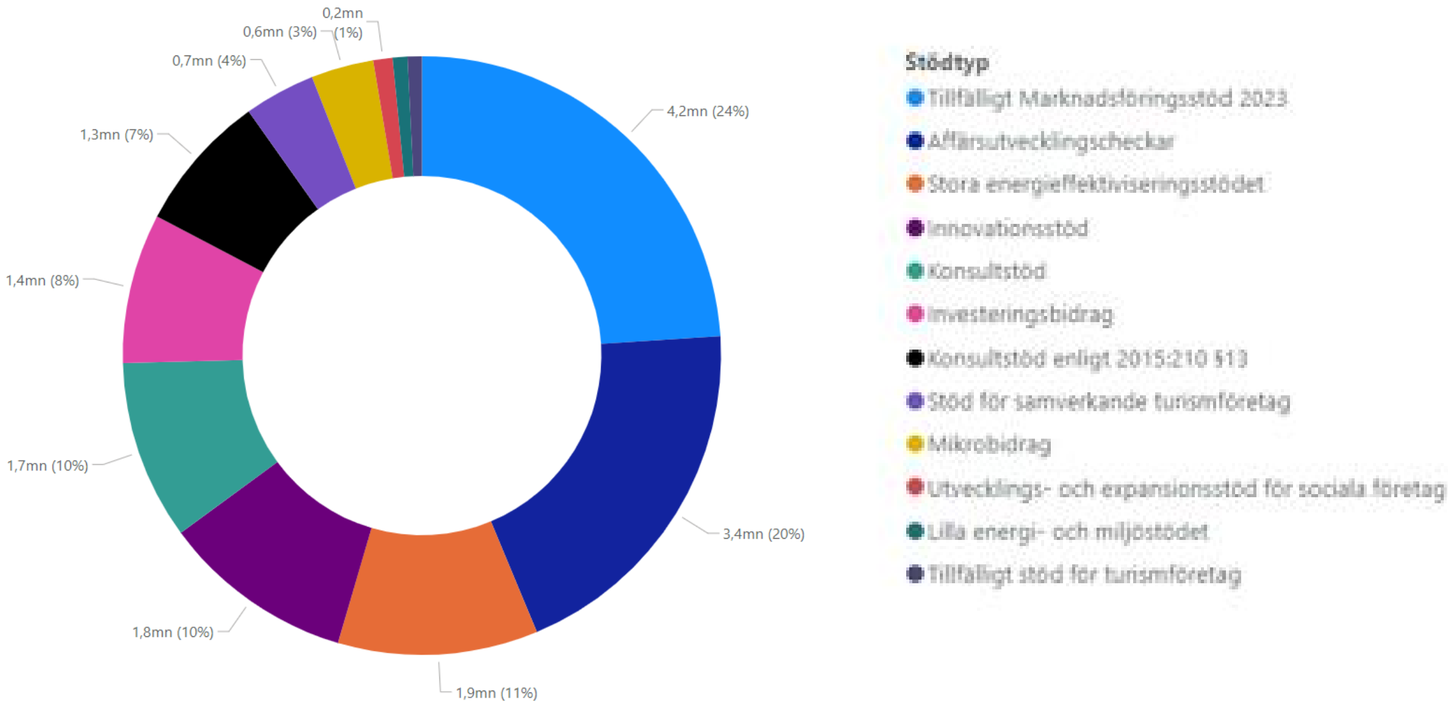
Region Västmanland

Olika företagsstöd

Region Västmanland tillhandahåller flera sorters företagsstöd till olika ändamål. Av årets 17,3 miljoner kronor i *utbetalade* stöd gick störst del till:

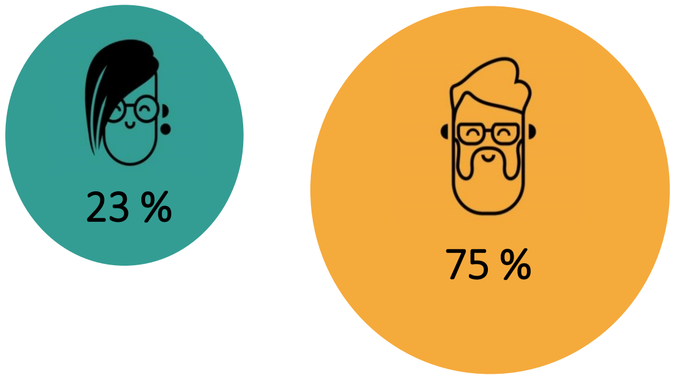
- Tillfälligt marknadsföringsstöd, 4,2 miljoner kronor till 35 företag.
- Affärsutvecklingscheckar 3,4 miljoner kronor till 25 företag.
- Stora energieffektiviseringsstödet, 1,9 miljoner kronor till 6 företag.
- Av de 126 st företag som fått stöd så är:
  - Medelvärdet 137 553 kronor
  - Typvärde 48 000 kronor (mest förekommande värdet)

Utbetalade företagsstöd 2023 fördelat på stödtyp (miljoner kronor)



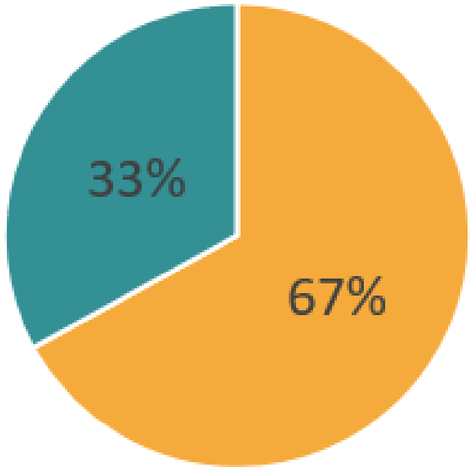
Fördelning på företagsledare

Av årets *utbetalda* företagsstöd på 17,3 miljoner kronor gick 23%, 4 miljoner kronor, till kvinnoledda företag, medan 75% till företag som leds av män, dvs 13 miljoner kronor. 2% av stöden, cirka 400 tusen kronor, gick till företag med både män och kvinnor. Det är ungefär samma som förra året.



Fördelningen över stöden till kvinnor och män har utvecklats positivt under året och är representativt för hur företagandet ser ut i länet.

Under 2023 har vi fattat beslut om 124 företagsstöd, till skillnad från föregående år där 96 nya företagsstöd togs. 2022 var fördelningen av antal stöd mellan könen 22% kvinnor och 78% män. Årets fördelning blev bättre, 33% kvinnor, 67% män, enligt grafen nedan.



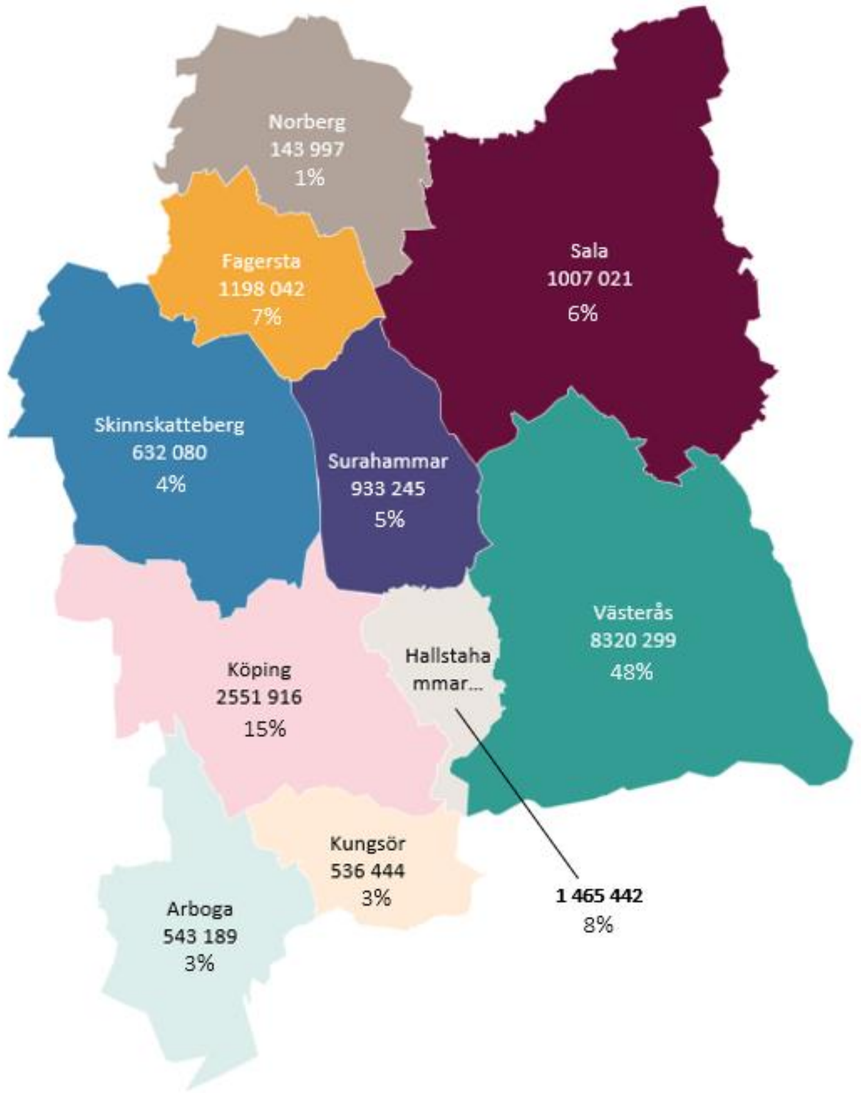
Region Västmanland

Fördelning på kommun

Störst andel av företagsstöden under 2023 utbetalades till företag i Västerås, 48% (8,3 miljoner kronor till 60 företag).

Resterande 52% är utbetalda till företag i de övriga kommunerna i länet, med Köping som näst största kommun med 15% (2,6 mkr till 14 företag) och därefter Hallstahammar med 8% av företagsstöden (1,5 tkr till 9 företag).

Utbetalade företagsstöd 2023 fördelat på kommun (kronor och %)



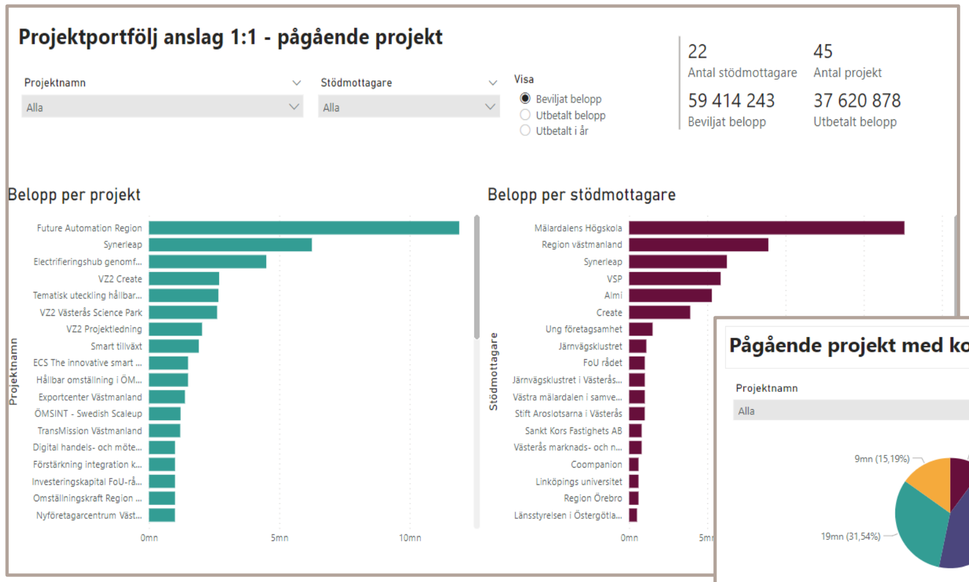
Kommersiell service 2023

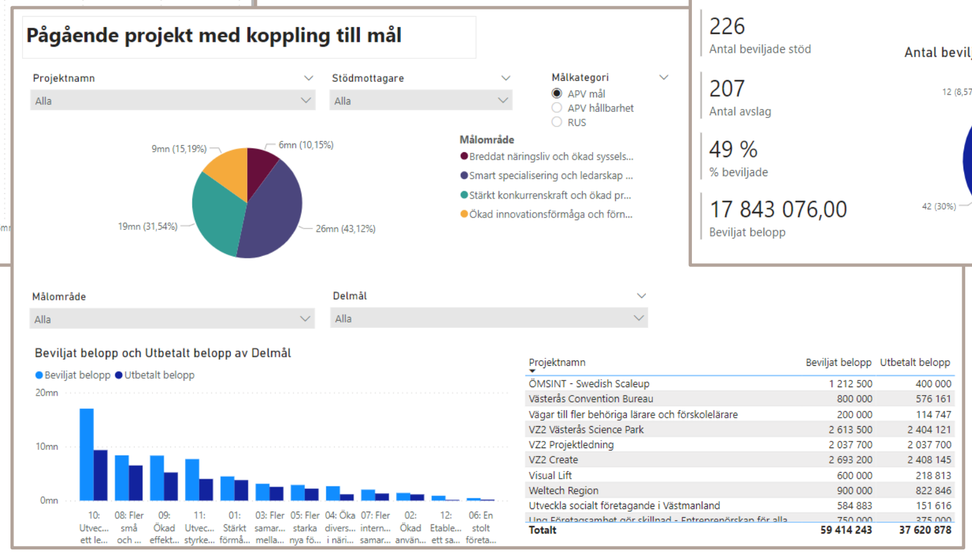
Under året beviljades och utbetalades cirka 450 tusen kronor till kommersiell service från anslag 1:1. Ytterligare 564 tusen kronor beviljades med extrapengar från Tillväxtverket (ej anslag 1:1).

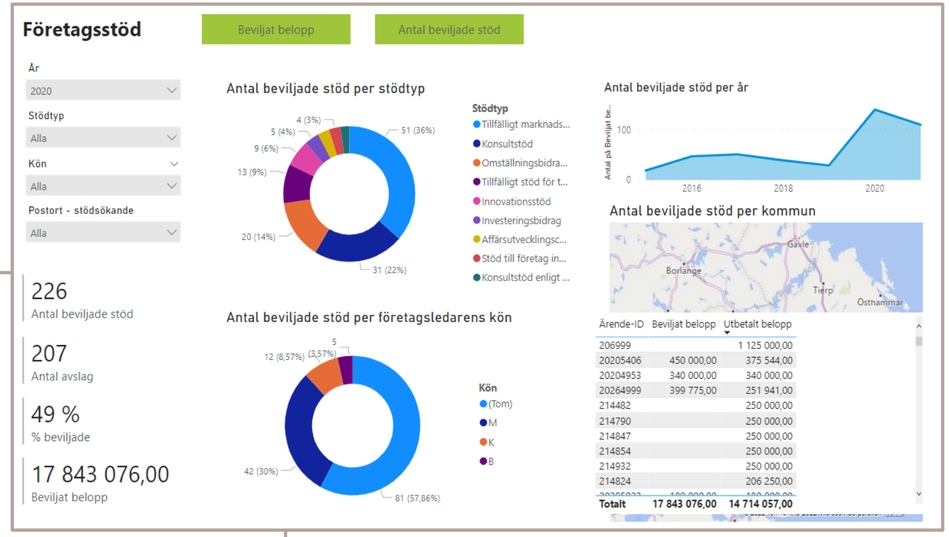
- Ett företag erhöll servicebidrag, som är ett bidrag för att stödja lanthandlare i akuta ekonomiska svårigheter.
- Tre lanthandlare har beviljats särskilt driftstöd, vilket ger butiker en summa pengar mot att de tillhandahåller vissa dagligvaror.
- Kommunerna Arboga och Sala har fått så kallat hemsändningsbidrag, vilket är del av kostnaden kommuner har när de hjälper personer som har svårt att ta sig till butiken att istället få varor hemskickade.

Region Västmanland

Uppdaterad information på webben







- Visualisering av anslag 1:1
- *Pågående* projekt
- Företagsstöd

[Projektfinansiering - Region Västmanland (regionvastmanland.se)]

Region Västmanland

Rapportering av anslag 1:1; användning och fördelning år 2023

Region Västmanland, Regionala utvecklingsförvaltningen, Näringsliv och kompetensförsörjning

Datum: 2024-02-20, Diarienummer RUF240067

Dokumentdatum: 2024-02-28
Ärendenummer: TRV 2024/5850

TRAFIKVERKET

Trafikverket
Box 1140
631 80 Eskilstuna

Besöksadress: Kungsgatan 71
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se

www.trafikverket.se

Region Västmanland
Regionhuset
721 89 Västerås

Årsuppföljning 2023 av regional plan för transportinfrastruktur i Västmanlands län

Trafikverket Mellersta Region översänder härmed årsuppföljning 2023 av regional plan för transportinfrastruktur i Västmanlands län. Uppföljningen kommenteras per åtgärdskategori i texten nedan. Årsuppföljning i tabellform bifogas.

Inledning

Trafikverket (tidigare) Region Östs totala ram för det regionala anslaget år 2023 var 646,2 mnkr. Det totala utfallet 2023 för de fem län som ingår i Region Öst uppgick till 511,5 mnkr, detta motsvarar 79,2 % av de tilldelade medlen.

Den tilldelade ramen för Västmanlands län var 88,9 mnkr vilket utgör ca 13,8 % av planbeloppet. Utfallet blev ca 34,1 mnkr vilket motsvarar ca 5,3 % av planbeloppet och 38,4 % av den tilldelade ramen för länet. I tabellen nedan redovisas utfallet för varje län.

Tabell 1: Ramfördelning och totala utfallet 2023, Trafikverket (tidigare) Region Öst

Län	Ram för regionaltransportinfrastruktur 2023	Utfall 2023
Uppsala, C, 03	166,3	84,1
Södermanland, D, 04	149,0	100,4
Östergötland, E, 05	148,6	61,4
Örebro, T, 18	93,4	231,5
Västmanland, U, 19	88,9	34,1
Summering	**646,2**	**511,5**
Planerat / Ramfördelning		**79,2 %**

Den högre förbrukningen i några län förklaras av större vägprojekt (namngivna objekt) med en omfattande medelsförbrukning. För trimnings- och effektiviseringsåtgärder samt kollektivtrafikåtgärder har förbrukningen varit mer varierande, beroende på utrymmet och underlaget i de regionala planerna.

Sammanfattning för Västmanlands län

Under 2023 genomfördes åtgärder i Västmanlands län för totalt 34,1 mnkr vilket kan jämföras med 88,9 mnkr som är en beslutad årsfördelning av den regionala planen. Utfallet kan dels förklaras av att de större vägprojekt (namngivna objekt) som ingår i Västmanlands länsplan inte har startat eller kunnat ha den framdrift enligt plan.

Större investeringar (Namnsatta åtgärder) > 50 mnkr

Effektivare trafikering på Bergslagspendeln, fortsatt samverkan med Investering och Underhåll under 2023 för att planera det kommande genomförandet. Förstudie kring genomförandet av utredningsarbeten har pågått under 2023 samt planering av plankorsningsåtgärder.

Riksväg 66/68 Oti – Fagersta, Sträckan utgör en "felande länk" mellan Väg 66 Västerås–Fagersta och planerade objektet väg 66 Oti – Smedjebacken. Vägplanen är beställd. Leverans av samhällsekonomiska kalkyler skedde under 2023 och beslut kring utformning av åtgärden gjordes. Åtgärden har behövt pausas på grund av rådande läge med Afrikansk Svinpest och kontinuerlig dialog förs utifrån riktlinjer från Jordbruksverket.

Riksväg 66 Bäckbymotet – Norrleden, förbättringar längs väg 66 förbi Erikslund, Västerås. På grund av Västerås stads exploateringsplaner i området har en kompletterande trafikutredning tagits fram under 2023 och beslut om fortsatt hantering har tagits. Framtagande av vägplan och bygghandling planeras enligt trafikutredning.

Mindre investeringar (Smärre åtgärder) < 50 mnkr

Kollektivtrafikåtgärder

Väg 693 Irsta kollektivtrafikåtgärder, åtgärden omfattar att tillgänglighetsanpassa 10 hållplatslägen. ÖFT skedde under 2022 och under 2023 har färdigställande åtgärder genomförts.

Hållplatser linjer 21 och 24, åtgärden omfattar att tillgänglighetsanpassa 28 hållplatslägen. Projektering pågår av majoriteten av hållplatslägena och resterande har under året varit pausade för framtida projektering enligt tidplan. Prioritering av hållplatslägena har genomförts i samråd med Regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Gång- och cykelåtgärder

GC-väg Köping – Munktorp, väg 558, anläggandet av ett cykelstråk från befintlig cykelväg i korsning väg 558 / Norsavägen för att sen ansluta till enskilt vägnät cirka 700 m österut. Åtgärden ingår i projektet för motorväg E18 som ingår i nationell plan. Åtgärden planerades under 2023 och har produktion 2024.

GC Kumlavägen, väg 723, en kompletterande sträcka för att knyta ihop cykelstråket från korsning riksväg 70 / väg 723 in till anslutande cykelnät i Kumla Kyrkby. Åtgärden ingår i projektet för GC-väg Kumla Kyrkby – Sala som finansieras av nationell plan, smärre investeringar.

Gång- och cykelväg vid Ekbacken/Enhagen till Tidö-Lindö väg 537, arbete med vägplan fortsatte under 2023. Sträckan har delats in i två för att inte försena arbetet. För den södra sträckan har tillstånd, för att få gå igenom ett Natura 2000 område, behövt ansökas om hos Länsstyrelsen.

Gång- och cykelväg mellan Hallstahammar-Lyckhem väg 252. Åtgärden projekteras i samband med motorvägsbygget på E18 mellan Köping och Västjädra. Det verkliga utfallet är högre då åtgärden medfinansieras av Hallstahammars kommun med 50%.

Gång- och cykelväg mellan Ransta-Kumla kyrkby väg 723. I oktober 2022 vann vägplanen för gång- och cykelvägen laga kraft. Under 2023 har arbetet med bygghandling pågått. Belysning kommer att genomföras i en separat åtgärd då det inte ingick i vägplanen. Produktion av belysning sker när gång- och cykelvägen är färdigställd.

GC-väg, TS & Kollektivtrafik Fagersta, väg 68. Under året blev medfinansieringsavtal med Fagersta kommun tecknat för vägplan. Åtgärden har blivit beställd och TKI-säkring initierades.

Trafiksäkerhetsåtgärder

Väg 68 genom Fagersta, åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten och öka framkomligheten längs väg 68 genom Fagersta. Innebär förbättrade hållplatsutformningar, ökad framkomlighet för tunga transporter och säkerhet för oskyddade trafikanter. Åtgärden har behövt pausas på grund av rådande läge med Afrikansk Svinpest och kontinuerlig dialog förs utifrån riktlinjer från Jordbruksverket. Projektet samordnades med belysningsåtgärder som färdigställts.

Korsningsåtgärd väg 233/250, Gunnilbokorset. Arbete med vägplan pågår. Förslag är att ta bort befintlig 4-vägskorsning och bygga om till två förskjutna 3-vägskorsningar.

Övriga åtgärder

GC-belysning i Västerås, Västerås stad har drivit arbetet med att anlägga gång- och cykelbelysning på tre befintliga GC-vägar i Västerås. Åtgärden finansierades via medel i länstransportplan, 75%.

Åtgärdsvalsstudier och utredningar

Utfallet för genomförda åtgärdsvalsstudier och utredning blev totalt 284,9 tkr.

Se sammanställning i bilaga 2.

Följande utredning pågick under 2023 och kommer fortsätta under 2024:

- ÅVS Brister i trafiksäkerhet och framkomlighet i Kvicksund.

Följande utredning avslutades under 2023:

- ÅVS Bristande tillgänglighet och mobilitet Finnslätten Västerås.

Statlig medfinansiering av åtgärder på det kommunala vägnätet

Under året har cirka 8,0 mnkr betalats ut i bidrag för beslut som togs inför år 2023 och bidrag från tidigare år som inte slutredovisats. Den största utbetalningen på 1,4 mnkr var en slututbetalning till Västerås stad och deras åtgärd Skydd av vattentäkt i primär zon utmed Hässlögatan.

Tabellen nedan visar åtgärdsbudget och utfall för år 2023. Utfallet blev 45,5 % av ursprunglig budget. Utfallet kan förklaras av att många kommuner ansökt om tilläggsbeslut, totalt 11st för år 2023 samt att många objekt slutredovisas till ett lägre belopp än vad som beviljats. 1st ansökan har blivit återtagen av kommunen. I Västmanland har bland annat rådande svinpest påverkat framdriften hos kommuner som fått pausa sina projekt, även långa leveranstider samt utdragna projekteringsskeden har lett till försenade slutredovisningar.

Statlig medfinansiering för samtliga regioner i tidigare Region Öst (Uppsala, Sörmland, Östergötland, Örebro och Västmanland) har en samlad upparbetningsgrad på 60%.

Tabell 1: Åtgärdsbudget och utfall för statlig medfinansiering, 2023 för Västmanlands län

Åtgärd	Utfall 2023	Budget 2023	Utfall %
Kollektivtrafik	2 918	3 497	83 %
Trafiksäkerhet & miljö	4 515	8 588	53 %
Gång och cykel	604	5 574	11 %
Totalt	**8 037**	**17 659**	**45,5 %**

Bidrag till enskilda vägar

Utfall för enskilda vägar blev totalt 913 tkr.

Med vänliga hälsningar

Ivan Andic

Enhetschef Infrastrukturplanering väg
Trafikverket Mellersta Regionen

Bilaga 1: Utfall 2023 regional plan i Västmanlands län, tkr

	Utfall per åtgärd	Utfall per del i Länsplan
Större investeringar (Namnsatta åtgärder) > 50 mnkr		**233**
Effektivare trafikering på Bergslagspendeln	0	
Riksväg 66 Bäckbymotet – Norrleden	229	
Riksväg 66/68 Oti – Fagersta	4	
Mindre investeringar (Smärre åtgärder) < 50 mnkr		
Kollektivtrafikåtgärder		**3 531**
Väg 693 Irsta kollektivtrafikåtgärder	373	
Hållplatser linjer 21 och 24	3 158	
Gång- och cykelåtgärder		**14 395**
GC-väg, Ekbacken/Enhagen till Tidö-Lindö	4 114	
GC-väg Ransta - Kumla kyrkby, väg 723	5 280	
GC-väg Hallstahammar – Lyckhem, väg 252	4 111	
GC-väg, TS & Kollektivtrafik Fagersta, väg 68	108	
GC-väg Köping – Munktorp, väg 558	180	
GC Kumlavägen, väg 723	602	
Trafiksäkerhetsåtgärder		**4 254**
Korsningsåtgärd 233/250	3 264	
Räffling	230	
Väg 68 genom Fagersta	760	
Statlig medfinansiering		**8 100**
Trafiksäkerhet och miljö	4 515	
Kollektivtrafik	2 918	
Gång och cykel	604	
Övrigt		**3 616**
Bidrag till enskilda vägar	913	
GC-belysning i Västerås	2 703	
Totalt 2023		**34 129**

Bilaga 2: Utfall 2023 åtgärdsvalsstudier och utredningar, regional plan i Västmanlands län, tkr

	Utfall
ÅVS Brister i trafiksäkerhet och framkomlighet i Kvicksund	53,6
ÅVS Bristande tillgänglighet och mobilitet Finnslätten Västerås	231,3
Totalt 2023	**284,9**

8

RUF240012

Region Västmanland
Regionala utvecklingsförvaltningen
Samhällsutveckling

Datum 2024-03-07
Diarienummer RUF240012

Remissvar - Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen 2026–2037

Region Västmanland tackar för möjligheten att inkomma med remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gällande Trafikverkets *Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026—2037*.

Syftet med inriktningsunderlaget är att ge ett underlag för bedömning av ekonomiska ramar och inriktning för åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037. Sveriges regioner sitter på stor kunskap kring behoven och förutsättningarna inom området, varför Region Västmanland ser fram ett fortsatt nära samarbete både med departementet och Trafikverket i den kommande åtgärdsplaneringen.

Som regionalt utvecklingsansvariga vill Region Västmanland att den regionala utvecklingsstrategi som är fastslagen i samarbete med länets kommuner och aktörer beaktas i det kommande arbetet.

Region Västmanland ställer sig även bakom det remissvar som inkommit inom det transportpolitiska samarbetet *En Bättre Sits* via Mälardalsrådet samt *Oslo-Sthlm 2.55*.

Utmanande förutsättningar

Bilden som målas upp av Trafikverket i inriktningsunderlaget är djupt oroande. Sverige har nu nått en punkt där upprätthållandet av transportinfrastrukturen inte mäktas med och där underhållsskulden ökar för var dag. Region Västmanland delar Trafikverkets bild av att infrastrukturens tillstånd är problematiskt och att utmaningarna kring detta är stora. Att det saknas finansiella medel är uppenbart. För järnväg finns dessutom problematiken att få tid i spår för byggnation, utan alltför stor påverkan för resenärer och gods.

RV1000, v5.0, 2017-05-16

Post
Region Västmanland,
Regionhuset, 721 89 Västerås

Besök
Regionhuset, ing 4, Västerås

Telefon (växel)
021-17 30 00
Telefax
021-17 45 09

Organisationsnummer
232100-0172
VAT-nr
SE-232100017201

E-post
region@regionvastmanland.se

www.regionvastmanland.se

Utmaningarna är även stora sett till resurser för att utreda, planera och bygga. Bristen på relevant kompetens inom samhällsbyggnadssektorn är ett utbrett problem som får allvarliga konsekvenser och där fler behöver ta sitt ansvar för att bidra till lösningen. Ett sätt att stärka kompetensförsörjningen är att inrätta järnvägstekniska övningsanläggningar i Mälardalsregionen, Region Västmanland förordar särskilt Tillberga i det sammanhanget.

Region Västmanland välkomnar Trafikverkets bredare ansats för att möta utmaningarna. Det är inte möjligt att enbart bygga bort problemen, och framför allt inte inom en rimlig tidshorisont. Styrmedel såsom regleringar, prissättning, lagstiftning och digitalisering måste därför nyttjas än mer framöver. Dessa är en viktig pusselbit i arbetet med att öka tillgängligheten genom ett mer transporteffektivt samhälle. Ett arbete som kräver insatser och samarbeten från fler politikområden.

Region Västmanlands viktigaste medskick:

- Funktionaliteten måste upprätthållas och underhållsskulden minska
- Nyttja styrmedel för ökad effektivitet
- Alternativ finansiering måste nyttjas för investeringar – Oslo-Stockholm visar på goda möjligheter
- Utveckla järnvägen och uppnå EU-standard
- Bygg smartare genom etappindelning
- Höj anslaget för trimningsåtgärder
- Våga ompröva och öka transparensen i planeringsprocessen
- Staten måste hålla sina löften
- Tydliggör finansieringsansvaret för försvar och beredskap
- Nyttja sjöfartens potential
- Prioritera länsplanerna högre och förenkla länsplanearbetet
- Låt Trafikanalys kvalitetssäkra nationell plan

Planramens nivå och finansieringslösningar

Trafikverket är tydliga i inriktningsunderlaget att utan höjda planramar finns det alltför litet utrymme för nya investeringar. Region Västmanland är eniga med Trafikverket gällande att vidmakthållande måste prioriteras, men det är heller inte rimligt att i stort sett sluta utveckla transportinfrastrukturen. Vi förordar en ramnivå om minst +20% mot nuvarande planram. Även med en avsevärt utökad planram kommer det att vara svårt utveckla i efterfrågad takt. Att se över alternativa sätt att finansiera investeringar är därför en möjlighet som måste tas tillvara, särskilt nu då näringslivsaktörer visar intresse att bidra till lösningar både finansiellt och kunskapsmässigt. För sådana lösningar ser vi att nya sträckor inom stråket Oslo-Stockholm lämpar sig särskilt väl. Enbart anslagsfinansierade investeringar kommer att leda till avsevärt sämre måluppfyllnad.

Högre planramar tillsammans med alternativa finansieringslösningar skulle möjliggöra att möta näringslivets akuta behov av en utvecklad

järnvägsinfrastruktur, där nyetableringar och kraftig tillväxt leder till krav på utveckling. Ett sådant expansivt område är Finnslätten i Västerås.

Investeringar för ett konkurrenskraftigt och välfungerade transportsystem

Utveckling av transportsystemet är starkt bidragande till den regionala utvecklingen, där hög tillgänglighet är en förutsättning. Tillgången till god och tillförlitlig arbets- och studiependling ger invånarna större valfrihet och ger arbetsgivarna ökade chanser att hitta rätt kompetens. En god tillgänglighet på järnväg är en stor del i att vara en attraktiv region, varför utveckling av järnväg är av stor vikt för Region Västmanland och där vi ser störst behov av statliga investeringar. Vår högsta prioritet är Mälarbanan, där den långt över tioåriga förseningen av fyrspåret Tomteboda-Kallhäll ger oacceptabla konsekvenser som måste kompenseras genom andra investeringar på banan. Lönsamma åtgärder som ger stora nyttor är dubbelspårsutbyggnad Hovsta-Valskog samt bangårdsombyggnaden för Västerås nya resecentrum.

Även Bergslagspendeln är ett viktigt järnvägsstråk för både person- och godstrafik, både för Västmanland och delar av Mellansverige. Bergslagspendeln är ett stråk som binder ihop Mälardalen med Dalarna och ansluter till Bergslagsbanan. För en effektivare trafikering så har Region Västmanland tagit ansvar för att samfinansiera åtgärder på Bergslagspendeln. Men det krävs ytterligare investeringar på Bergslagspendeln för att stråket ska kunna nyttjas effektivt av både invånare och det expansiva näringslivet.

Det är redan konstaterat att oavsett ramnivå kommer det att krävas hårda prioriteringar mellan investeringsobjekten i kommande nationell plan. Regeringens krav på samhällsekonomisk lönsamhet är tydligt och bör vara en självklarhet. Hur dessa kalkyler beräknas är dock omdebatterat och bör utredas vidare. Exempelvis anser Region Västmanland att Trafikverkets värdering av restid inte är rimlig, där dess värden påverkar lönsamheten för järnvägsinvesteringar alltför negativt.

En absolut nödvändig investering i det svenska järnvägssystemet är utbyggnaden av signalsystemet ERTMS. Dagens beslutade utbyggnadstakt riskerar att banor tvingas stänga på grund av att reservdelar och kompetens saknas för att underhålla nuvarande system. Dit får vi inte komma. Region Västmanland ställer sig bakom Trafikverkets syn att medel måste avsättas i betydligt snabbare takt, en investering som dessutom ger goda effekter på kapaciteten på våra banor.

För att uppnå maximal nytta för så många som möjligt anser Region Västmanland att det är nödvändigt att etappindela. På så sätt räcker medlen till fler objekt som är kritiska för tillgängligheten. Ett gott exempel på det är Västerås resecentrum där efterfrågade statliga medel täcker en första etapp, för att sedan kunna byggas ut när ytterligare kapacitet behövs. Större nyttor kan även uppnås genom att hålla en rimlig ambitionsnivå, där Trafikverkets nuvarande interna krav riskerar att fördyra objekten. Höga krav har ofta en god intention, men riskerar att vara rejält kostnadsdrivande och därmed bidra till icke önskvärda effekter.

Anslaget för trimningsåtgärder bör höjas. Trimningsåtgärder är mycket värdefulla för att inom en kortare tidshorisont skapa stora nyttor med hög kostnadseffektivitet. Flexibiliteten i detta anslag innebär en stor potential som bör utnyttjas i högre grad. Den generella prisuppgången som skett innebär dock att många lönsamma åtgärder tangerar att överskrida nuvarande gränsen om 100 miljoner kronor för trimningsåtgärd, vilket riskerar en orimlig tidsförlust i väntan på att prioriteras i nationell plan. Region Västmanland föreslår därför att regeringen höjer beloppsgränsen för trimningsåtgärder, som ett led i arbetet för effektivisering.

Nya krav och gränsöverskridande transportplanering

I och med det förändrade omvärldsläget och Sveriges aktuella Nato-medlemskap ställs nya krav på transportinfrastrukturen för att möjliggöra transporter av försvarsmateriel och personal. Ett öst-västligt perspektiv är nödvändigt för att binda ihop Norge, Sverige och Finland, där Mälardalen är en viktig strategisk länk i systemet. Investeringar på Mälarbanan och vidare till Oslo skulle öka redundansen och minska sårbarheten för transporter längs stråket vid händelse av kris och krig. Ett robust transportsystem är angeläget för Sveriges totalförsvar och kräver stora investeringar. Gällande finansieringsansvaret för investeringar kopplat till försvar och beredskap måste dock detta förtydligas. Det är idag oklart om och hur nationell plan och länsplanerna kommer att påverkas. Av förklarliga skäl är stor del av planeringen sekretessbelagd, men där så är möjligt önskar vi regioner i egenskap av regionalt utvecklingsansvariga vara delaktiga.

Utöver försvar och beredskap ställer även EU:s nya förslag på TEN-T förordning krav på viss standard på transportinfrastrukturen. I båda dessa sammanhang blir järnvägsstråket Oslo-Stockholm allt viktigare att utveckla. Stråket föreslås nu ingå i transportkorridoren ScanMed och därmed ska vissa krav vara uppfyllda redan 2030, bland annat utbyggnad av signalsystemet ERTMS som tidigare nämnts. Här är det viktigt att Sverige tillsammans med Norge gör de satsningar som krävs. Stråket visar på stora nyttor och det är angeläget att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att skyndsamt fortsatt utreda.

Att stråket är utpekat som transportkorridor innebär en kommande prioritet när medel inom EU ska fördelas på infrastruktursatsningar, vilket måste tas tillvara. Region Västmanland anser att även Mälarbanan bör ingå i ScanMed-korridoren vilket är något som regeringen bör börja arbeta för redan nu, för att vara förberedda i nästa omarbetning av förordningen.

Med tanke på det stora investeringsbehovet i både existerande och ny transportinfrastruktur, är det särskilt angeläget att Sverige arbetar ännu mer strategiskt med CEF för medfinansiering till viktiga objekt och sträckor. Inför det kommande förslaget för ny europeisk flerårig budgetram bör Sveriges regering arbeta för att EU-budgeten även i framtiden omfattar ett finansieringsverktyg (CEF3) för genomförandet av TEN-T. Finansieringsverktyget bör särskilt fokusera på gränsöverskridande förbindelser, eftersom dessa har ett starkt europeiskt mervärde och att dessa sträckor generellt är underfinansierade från nationell nivå.

Nyttja möjligheterna i planprocessen och våga ompröva

Planeringsprocessen bör användas som den var tänkt att användas. Objekt i nationell plan som ligger i år 7 till 12 bör utredas vidare och först när förutsättningarna gällande kostnader och nyttor är kända bör beslut tas om nästa steg. För att uppnå så stor nytta som möjligt med statliga medel för infrastruktur är det nödvändigt att våga välja bort olönsamma objekt. Förutsättningar kan förändras över tid, och objekt behöver omprövas. Detta är en svår balans då kommunerna är i behov av en långsiktig planering. Det är därför av stor vikt att processen tydliggörs samt att det finns en transparens kring hur och när beslut tas, motiveringar till beslut samt vilka prioriteringskriterier som används. God kommunikation med kommuner och regioner i dessa frågor är en förutsättning. Det är även avgörande att åtgärder som är utlovade att genomföras på kort sikt också genomförs som planerat för att bibehålla en god tillit mellan staten och andra planeringsnivåer.

Effektiva godstransporter på väg och järnväg

Transportsystemet behöver användas effektivare utifrån den infrastruktur som finns idag. Region Västmanland uppmuntrar regeringen att fortsatt ge Trafikverket förutsättningar för att fortsätta anpassningen av vägnätet för längre och tyngre lastbilar. Behov och investeringar kring längre och tyngre fordon på det kommunala vägnät behöver beaktas för att enskilda kommuner inte ska belastas med stora investeringskostnader och eventuell medfinansiering bör analyseras. Det finns utmaningar kring att utbudet av säkra uppställningsplatser är för få och att det ofta är trångt på dem. Det behövs ett helhetsgrepp för att lösa effektivare och säkrare uppställningsplatser med god laddinfrastruktur för olika typer av laddningsbehov.

Samtidigt krävs det åtgärder för att effektivisera kapacitetsutnyttjandet på järnvägen. Region Västmanland tycker det är positivt att Trafikverket analyserar vilka styrmedel som skulle kunna resultera i mer kapacitet och bättre kapacitetsutnyttjande av befintlig infrastruktur. Men Region Västmanland vill belysa att det krävs mer analys innan föreslagna åtgärder, såsom differentierade banavgifter, kan implementeras i transportsystemet.

Utnyttja sjöfartens potential

Sjöfartens konkurrenskraft behöver stärkas för att kunna bidra till de transportpolitiska målen. Sjöfarten behöver bättre förutsättningar för att konkurrera med övriga trafikslag vilket skulle leda till ett bättre nyttjande av transportsystemet. För att uppnå detta behöver regeringen se över dagens avgiftsstruktur för nyttjande av lots och farleder. Det krävs även en utbyggnadsplan med tillhörande finansiering för utveckling av digitalinfrastruktur i farleder.

Både staten och hamnarna i Västmanland har genomfört investeringar för att kunna ta emot större fartyg. Region Västmanland vill framhålla vikten av att Mälarprojektet fullföljs i sin helhet och att en ny Hjulstabro kommer på plats skyndsamt för att kunna maximera nyttorna av de investeringar som redan genomförts.

Ökat ansvar kräver mer medel i länsplanerna

Regionerna har en central roll i utvecklingen av transportinfrastrukturen men anslagen är begränsade. Trafikverket framhåller att länsplanerna är ett viktigt verktyg för att öka trafiksäkerheten i landet. Detta då olyckor på det regionala vägnätet är överrepresenterade. Samtidigt föreslås det att anslagsnivån lämnas oförändrad. För att regionerna ska kunna ta sig an den roll som Trafikverket beskriver i inriktningsunderlaget krävs mer medel till länsplanerna.

I nuvarande nationell plan finns en särskild satsning för samfinansiering av trafiksäkerhets- och cykelåtgärder i länsplanerna. Om en liknande satsning är aktuell för kommande nationell plan föreslår Region Västmanland att regeringen ger länsplanerna ökad planram, förslagsvis med särskilda öronmärkningar, i stället för som särskild satsning. De särskilda satsningar i nu gällande plan riskerar att inte få önskad effekt på grund av svårnavigerade regelverk vilket gör medlen inte kan nyttjas fullt ut.

Regler, lagar och utformningskrav måste anpassas

Region Västmanland önskar en process där medel kan användas mer effektivt för att uppnå önskade effekter i transportsystemet. Region Västmanland efterfrågar regeländringar och ställningstagande för att kunna nyttja medel till steg 1 och 2 åtgärder inom fyrstegsprincipen. Åtgärder inom fyrstegsprincipen är ofta kostnadseffektiva och kan leda till minskat behov av fysiska åtgärder i infrastrukturen. Regeringen behöver ge Trafikverket i uppdrag att aktivt arbeta för att steg 1 och 2 genomförs.

Region Västmanland anser också att det krävs en översyn av nuvarande regelverk kring det funktionella sambandet för att kunna bygga statliga cykelvägar på ett mer kostnadseffektivt sätt. Nu gällande regelverk och utformningskrav är kostnadsdrivande i planeringen och genomförandet av åtgärder. Region Västmanland efterlyser en större flexibilitet gällande kostnadseffektiva utformningsalternativ för att få mer nytta i transportsystemet.

Krävande arbete för liten påverkan

Kraven på redovisning i länsplanerna bör skilja sig mot vad Trafikverket ombeds redovisa i förslag till nationell plan. Arbetet med framtagande av både nationell plan och länsplanerna är tid- och resurskrävande processer. Länsplanerna motsvarar idag en liten del av den totala planramen vilket medför att det är svårt att motivera de arbetsinsatser som krävs av respektive region inom en planomgång. Rimligen borde processen gå att effektivisera, förslagsvis genom viss digitalisering för redovisningen. En förenklad process skulle leda till minskad administration i regionerna. Det vore därför önskvärt med ett nytt grepp där regeringen fastställde vad de har verklig nytta av, av det regionerna krävs att redovisa.

Klimatpolitik och klimatsäkring av transportsystemet

I regeringens direktiv framgår det att transportinfrastrukturen ska utvecklas och förvaltas så att beslutade klimatmål nås. Därmed måste transportsystemet utvecklas så att tillgängligheten ökar samtidigt som transportplaneringen bidrar till att transporter med energiintensiva fordon minskar och omställningen till fossilfria bränslen ökar.

Ett förändrat klimat kommer att påverka användandet av transportsystemet och ställa stora krav på åtgärder i både förebyggande syfte och vid akuta händelser. Därmed är det viktigt att Trafikverket får tillräcklig medelstilldelning till åtgärder som syftar till att klimatsäkra transportsystemet för att förebygga akuta insatser. Region Västmanland saknar också en analys av vilken effekt steg 1- och 2-åtgärder samt andra åtgärder för ett transporteffektivt samhälle skulle ha på de transportpolitiska målen och klimatmål.

Ökad grad av målstyrd planering

Ett starkt önskemål från Region Västmanland inför kommande planperiod är en ökad målstyrd planering. Trafikverkets basprognoser har tidigare slagit fel både för väg- och järnvägstrafik vilket har medfört att investeringar har uteblivit där behoven är som störst. Vi anser att den prognosstyrda planeringen inte leder till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Gällande prognoser för utvecklingen av regional tågtrafik har vi sett att dessa slagit väldigt fel, inte minst i Stockholm-Mälarregionen. Detta har fått till följd att infrastruktursatsningar riktade mot regiontågstrafik har missgynnats i planeringen.

Kvalitetssäkring av nationell plan

Slutligen anser Region Västmanland att Riksrevisionen gjorde ett väl utfört arbete i deras granskning av nationell plan. I rapporten lämnas många konstruktiva rekommendationer som vi önskar att regeringen genomför. En av dessa rekommendationer gäller att Trafikanalys ska få en granskande och kvalitetssäkrande roll i framtagandet av nationell plan, vilket skulle vara mycket positivt.

För Region Västmanland

_____

Jenny Landernäs (M)

Regionala utvecklingsnämndens ordförande

Från: arendeberedningUS@trafikverket.se
Till: mattias.goldmann@2030sekretariatet.se
Cc:
Bcc:
Ärende: Remiss gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037, rapport 2024:003
Skickat: 2024-01-15 15:37:10
Bilagor: Missiv remiss inriktningsunderlag 2024.pdf
Inbäddade bilagor:

Hej!

Härmed remitteras på uppdrag av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026—2037, rapport 2024:003.

Rapport publiceras på:
https://trafikverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1827847

Vänligen notera att remissvar ska skickas till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.nationellplan@regeringskansliet.se .

Med vänlig hälsning

Mattias Lundberg

mattias.lundberg@trafikverket.se

Direkt: 010-123 83 67
Mobil: 070-007 07 88

TRAFIKVERKET

RAPPORT

Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen

För perioden 2026–2037

Trafikverket
Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026−2037

Författare: Jonas Eliasson, Mattias Lundberg

Dokumentdatum: 2024-01-15

Ärendenummer: TRV 2023/70321

Kontaktperson: Mattias Lundberg

Publikationsnummer: 2024:003

ISBN 978-91-8045-248-9

Foto: Stellan Stephenson, Gullers Grupp

Innehåll

Förord 10

Sammanfattning 11

Utgångspunkter 11

Uppdraget – första steget mot nya infrastrukturplaner 11

Transportsystemet skapar tillgänglighet 11

Både befolkningen och ekonomin växer, och driver på transportefterfrågan 12

En snabb elektrifiering av vägtrafiken väntas 12

Måluppfyllelse 13

Tillgängligheten kan ökas genom effektivare användning av infrastrukturen 13

Med bättre utformade priser skulle transportsystemet utnyttjas effektivare .. 14

Målen för klimatpolitiken kan nås med ytterligare styrmedel 14

Ökade medel krävs för att nå trafiksäkerhetsmålet 14

Ändrade regler kan ge mer effektiva miljöåtgärder 15

Digitalisering kan effektivisera transportsystemet 15

Genomförandeförmåga 16

Ökad produktivitet och kostnadseffektivitet 16

Bättre samarbete med leverantörsmarknaden 16

Ökat fokus på kostnadsstyrning 17

Planeringsprocessen kan förbättras och fungera mer som avsett 18

Kompetensförsörjningen måste säkras 19

Sektorns beredskapsförmåga byggs nu upp 19

Ramfördelning 20

Det är lönsamt att underhålla infrastrukturen 20

Ett moderniserat signalsystem är nödvändigt för järnvägens funktion 21

Många lönsamma investeringar i och utanför planen 21

Underhåll prioriteras i förslaget till ramfördelning 22

Effekter av föreslagna inriktningar 24

1 Inledning 26

1.1 Uppdragets genomförande 26

1.2 Transportsystemets syfte och utmaningar 26

1.3 De transportpolitiska målen 30

1.4 Målens och principernas tillämpning i inriktningsplaneringen 32

1.5 EU:s transportpolitik 34
1.6 Svar på frågor i direktivet 36

2 Transportsystemet – nuläge och utveckling 38

2.1 Resande och transporter i dag 39
En stor del av personresandet görs med bil under fritiden 39
Godstransporternas fördelning mellan trafikslag är relativt stabil 42
Cirka 70 procent av vägtrafiken sker utanför tätorterna 43
Järnvägstrafiken ökar, särskilt regionalt 44
Flygresandet är inte tillbaka till nivåer från före pandemin 45
En stor del av utrikes godstransporter sker med sjöfart 46
2.2 Prognoser för resande och transporter 47
Prognoserna beskriver trolig utveckling givet kända beslut 47
För personresande väntas tågtrafik öka snabbast 48
För godstransporter väntas lastbil öka snabbast 50
2.3 Prognoser för vägtrafikens koldioxidutsläpp 51
Elektrifierade och effektivare fordon väntas bidra till snabb minskning 51
För att nå klimatmålet 2030 krävs högre andel biodrivmedel än aviserat 53
2.4 Teknikskiften i transportsystemet 56

Offentliga aktörer bör ta ett större ansvar 57
Teknikskiftena bedöms leda till ökad transportefterfrågan 58
En ökad elektrifiering i vägtransportsystemet 59
Digitalisering och automatisering gör vägsystemet mer effektivt och säkrare 60
Järnvägens signalsystem moderniseras och digitaliseras 61
Flera andra teknikskiften på gång inom järnvägen 62
Både automatisering och elektrifiering inom luftfarten 63
Sjöfarten elektrifieras och digitaliseras 64
2.5 Klimatneutral infrastruktur 66
Trafikverket ställer klimatkrav för att minska utsläppen 67
Alla utsläpp från transportsystemet omfattas framöver av EU:s regelverk 68
2.6 Risker och hot mot transportsystemets funktionalitet 69
Ökat behov av beredskap för att möta olika typer av hot 70
Klimatförändringarna en allt större utmaning för infrastrukturen 70
Cybersäkerhetshoten ökar 71
Ökade initiativ för resiliens i transportsystemet 71

3 Förslag för ökad måluppfyllelse 73

3.1 Prissättning av transporter 74

Principer för effektiv utformning av skatter och avgifter på transporter 74

Farleds- och lotsavgifter bör utformas för effektivitet på systemnivå 75

Järnvägens banavgifter bör differentieras efter banans utnyttjande 78

Vägtrafikens externa effekter behöver hanteras 79

3.2 Tillgänglighet 81

Effektivare tilldelning av järnvägskapacitet 81

Öppna ett större vägnät för längre och tyngre lastbilar 83

Ett effektivt intermodalt transportnätverk är nödvändigt 84

Underlätta intermodala transporter 85

Luftfarten kan hämmas av regelverk och brist på finansiering 85

Pålitlig, trygg och konkurrenskraftig kollektivtrafik 86

Minskade trafikstörningar av infrastrukturarbeten 87

Anpassa trafiklagstiftningen till cykeltrafikens förutsättningar 89

Angeläget med långsiktiga lösningar för tillgänglighet på landsbygder 90

Bättre statistik om turistresor är önskvärt 91

3.3 Klimatpåverkan 93

Hela transportsektorn omfattas framöver av EU:s ramverk 93

Målen för klimatpolitiken kan nås, med ytterligare styrmedel 94

En snabb elektrifiering av transportsystemet 96

Ökad andel fossilfria drivmedel 98

Styrning mot ökad effektivitet och minskade trafikmängder 99

3.4 Miljö och hälsa 100

Stärk arbetet med biologisk mångfald 101

Genomför åtgärder för att minska buller 104

Skydda grundvattnet och minimera påverkan 105

Öka kunskapen om farliga ämnen 105

Dammbindning och sänkt hastighet för frisk luft 106

3.5 Trafiksäkerhet 107

Fler vägar behöver mittsepareras 109

Ökad trafiksäkerhetsstandard på regionala vägar 110

Öka hastighetsefterlevnad och anpassa hastighetssystemet 111

Upphandlingskrav – mät trafiksäkerhetsavtryck 113

Öka säkerhet för oskyddade trafikanter 114

Stärk arbetet med suicid och olycksfall relaterat till statlig järnväg 116
3.6 Civil beredskap 118
Trafikverkets roll utökas 118
Ny kunskap byggs nu upp 120
Oklarhet kring omfattningen av Trafikverkets uppdrag 121

4 Förslag för effektivare genomförande av åtgärder 123

4.1 Kostnadsstyrning och kostnadskontroll 124
Kostnadsökningar sker framför allt i planeringsskedet 125
Definitiva beslut bör inte fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda .. 126
Fortsätta utveckla en systematisk avvikelsehantering 127
Tillkommande krav bör konsekvens- och kostnadsbedömas 128
Metoder för kostnadsbedömningar måste löpande förbättras 129
En riskreserv på portföljnivå bör utredas 129
4.2 Planeringsprocess 130
Planeringsprocessen måste fungera mer som avsett 131
Tydliggör innebörden av de olika stegen i planprocessen 132
Använd tydligare prioriteringskriterier för namngivna objekt 133
Alternativnyttor och alternativkostnader bör bli synligare 134
Var sparsam med att använda begrepp som brister och behov 135
Öka fokus på andra åtgärder än infrastruktur i inriktningsplaneringen 136
Överväg att flytta planprocessen i tiden 136
Tydliggör planeringsansvaret för luftrummet 138
4.3 Produktivitet 138
Utvecklingen med ökade kostnader behöver brytas 139
Nya metoder utvecklas för effektivare genomförande av underhåll 139
Bättre upphandling och planering kan bidra till effektivare genomförande . 141
Kostnadskontrollen i investeringsprojekt kan stärkas 142
4.4 Leverantörsmarknad och innovation 142
Offentliga affärer har viktig roll för innovation och måluppfyllelse 143
Viktigt med proaktivt samarbete och stabil efterfrågan 144
Stärkt beställarroll genom funktion, effekt och samarbete 145
Främja innovation inom ramen för effektivt genomförande 146
Analysera förutsättningarna för genomförandet av nationella planen 147
4.5 Kompetensförsörjning 148

Brist på kompetensutveckling och utbildningsplatser 149

En ökad jämställdhet och mångfald kan förbättra kompetensförsörjningen 150
Ett statligt engagemang behövs tillsammans med branschen 150
Med Järnvägscollege som modell bör eventuellt fler branscher samlas 151
Arbetet med prognoser för kompetensbehov behöver utvecklas 151
Ett gemensamt arbete för ökad attraktivitet behövs 151

5 Drift och underhåll av vägar och järnvägar 152

5.1 Samlade kostnader för väg och järnväg 153
5.2 Kostnader i vägsystemet 155
Kostnaderna ökar främst inom basunderhåll 157
Det är effektivt att köra tunga transporter året runt 158
Trafikledning och anläggningsövervakning för ökad säkerhet och tillgänglighet 159
5.3 Kostnader i järnvägssystemet 160
Järnvägens upprustning fortsätter 162
Uppgraderingen av signalsystemet säkrar järnvägens funktion 163
Förutsättningar finns att möta mer trafik och större underhållsvolymer 164
5.4 Kostnader för eftersatt underhåll 167
Eftersatt underhåll på väg ökar 167
Inom järnväg kan eftersatt underhåll återtas främst på längre sikt 168
5.5 Kostnader för tillkommande anläggningar 170
5.6 Klimatanpassning 172
5.7 Genomförbarhet, arbetssätt och metoder 174
Förutsägbara och gradvis ökande ramar möjliggör ökat underhåll 174
Utvecklingen behöver ske i samarbete med marknaden 174

6 Utveckling av infrastrukturen 176

6.1 Samlad kostnadsbild 177
Kostnadsindex har ökat med 20 procent 2021–2023 178
6.2 Trimnings- och miljöåtgärder 180
Anspråken överstiger avsevärt ramarna 181
6.3 Namngivna investeringar 182
Knappt hälften av investeringarna är i princip möjliga att ompröva 183
Signalsystemet ERTMS är avgörande för järnvägens funktion 185
Sex stycken namngivna investeringar slutförs efter 2037 186
Risk för ytterligare kostnadsökningar i vissa objekt 187
6.4 Övrig utveckling 189

6.5 Tänkbara nysatsningar 193
Stråkeffekter varierar från fall till fall 196
6.6 Tillkommande finansiering 198
Omfattande tillkommande finansiering även i nästa planperiod 198
Ytterligare tillkommande finansiering är möjlig, i begränsad omfattning 201

7 Förslag fördelning av ramar 203

7.1 Utrymme för nya satsningar 204
7.2 Kostnadsanspråk 206
Vissa kostnader är i praktiken fasta 206
7.3 Utgångspunkter för ramfördelning 209
Stor variation i lönsamhet för investeringsobjekt 209
Främst bedömningar som utgångspunkt för övriga åtgärdstyper 211
Sveriges satsningar utmärker sig inte i en europeisk jämförelse 211
7.4 Förslag till inriktning i de olika ramnivåerna 213
I ramnivå -20 procent minskas nästan alla poster 214
Något mindre minskningar i ramnivå -10 procent 214
Vidmakthållande prioriteras i ramnivå +/-0 procent 215
Inte heller i ramnivå +10 procent ryms alla investeringar i gällande plan 215
I ramnivå +20 procent kan nya investeringar rymmas 216
Sammanfattning av förslag till ramfördelning 216
Högre andel till underhåll jämfört med gällande plan 218
7.5 Alternativa inriktningar 220

8 Effekter av olika ramnivåer 222

8.1 Metod och förutsättningar 223
Effekter bedöms på aggregerad nivå 223
Både beräknade och ej beräknade effekter ingår 224
8.2 Bedömning nivå nuvarande ram 226
Ur miljösynpunkt är satsning på underhåll positivt 226
Namngivna investeringar ökar tillgängligheten 227
Trimnings- och miljöåtgärder är vanligen lönsamma 228
Länsplaner har sannolikt hög lönsamhet 229
Forskning och innovation skapar hög samhällsnytta 229
Fördelningseffekter svårbedömda i inriktningsplaneringen 230
Inkomster och produktivitet ökar där tillgänglighet förbättras 231
Hur tillgänglighet för alla påverkas beror på vilka åtgärder som väljs 231

Fler synergier än målkonflikter 232
8.3 Jämförelser av alternativa ramnivåer 233
Lönsamt att vidmakthålla väg- och järnvägssystemet 234
Betydande nyttoförluster av minskade ramar 235
Ökade ramar ger ökade nyttor 236
Både lönsamhet och fördelning motiverar åtgärder 237
8.4 Integrering av hållbarhetsaspekter 239

Bilaga 1: Förteckning underlagsrapporter 241

Bilaga 2: Inspel från regioner 242

Bilaga 3: Kostnadsökningar 251

Referenser 257

Förord

I juni 2023 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037.

Trafikverkets uppdrag är att skapa god tillgänglighet i hela landet där människor, gods och varor kommer fram smidigt, grönt och tryggt. Vi kan konstatera att utmaningarna är många, exempelvis omställning till fossilfrihet, förändrat klimat och allt mer extremt väder, ökande kostnader för att bygga och underhålla samt det allt osäkrare omvärldsläget.

Att rusta, modernisera och utveckla det transportsystem vi har är fortsatt prioriterat och sker med utgångspunkt i regeringens betoning av ett trafikslagsövergripande perspektiv. Det är inte möjligt att inom nuvarande ram rymma både de resurser som krävs för att upprätthålla infrastrukturens funktionalitet, återta visst eftersatt underhåll och genomföra alla investeringar i nuvarande plan. Trafikverket har inlett ett intensivt arbete för att minska kostnaderna för att bygga och underhålla infrastruktur – inte minst genom innovationer och samverkan med branschen som helhet. Trots detta kommer hårda prioriteringar att krävas när den nationella planen revideras.

Genom en effektivare användning av infrastrukturen kan tillgängligheten ökas väsentligt även utan stora infrastrukturinvesteringar. Vi visar också hur alla trafikslag kan utvecklas och samverka, och hur elektrifiering, digitalisering och automatisering kan bidra till ett hållbart och effektivt transportsystem.

Transportefterfrågan växer och även om teknikutveckling och förändringar i omvärlden gör att trafikutvecklingen är osäker är vi övertygade om att förslagen bidrar till ett transportsystem som är redo för framtiden.

På styrelsens uppdrag

Roberto Maiorana

Generaldirektör Trafikverket

Sammanfattning

Utgångspunkter

Uppdraget – första steget mot nya infrastrukturplaner

Inriktningsplaneringen utgör det första steget mot en ny nationell plan och länsplaner, och syftar till att ge ett underlag till regeringens infrastrukturproposition. Vägledande för inriktningsunderlaget är ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen samt de transportpolitiska principerna.

Inriktningsunderlaget bygger på regeringens och EU:s mål, inriktningar och beslutade strategier och bedömningar av den långsiktiga utvecklingen av en rad omvärldsfaktorer, till exempel ekonomi, demografi och teknisk utveckling.

Trafikverket anser sammantaget att det är angeläget att

- rusta, effektivisera och modernisera den befintliga infrastrukturen
- vidta åtgärder för att klara dels klimat- och trafiksäkerhetsmålen, dels klimatförändringar och yttre hot
- hushålla med resurser genom att minska kostnader, prioritera noga och besluta om nya satsningar först när kostnader och nyttor är väl utredda.

Inom ramen för arbetet med att ta fram inriktningsunderlaget har Trafikverket samrått med regionerna och Gotlands kommun som är länsplaneupprättare och ansvariga för regional utveckling. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har, liksom regionerna, getts möjlighet att inkomma med underlag, och hänvisningar till deras underlag återfinns i rapporten. Vi har också samverkat med branschorganisationer och samarbetsparter inom sektorn.

Transportsystemet skapar tillgänglighet

Syftet med transportsystemet är att skapa tillgänglighet: att göra det lätt för människor och företag att nå ett rikt utbud av aktiviteter, arbetsplatser, service, leverantörer och kunder. Bättre tillgänglighet gör det möjligt för människor och företag att specialisera sig och att dela resurser, erfarenheter och idéer, vilket ökar både livskvalitet och ekonomisk tillväxt. Det övergripande transportpolitiska målet är en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Det handlar om att balansera tillgänglighetens positiva effekter med transporternas negativa effekter, och att se till att hela samhället håller sig inom hållbarhetens ramar.

I takt med samhällets ökande specialisering ökar efterfrågan på hög tillgänglighet, vilket driver på både ökande transporter och ökande urbanisering. Tillgängligheten till handel och service präglas av tre delvis motriktade trender: allt bättre utbud av e-handel och digitala tjänster, ökande fysisk koncentration av handel och service samt mer heterogena bilkostnader. Nettoeffekten av trenderna är olika för olika typer av tjänster och service, och för olika befolkningsgrupper. Ett välfungerande transportsystem och god digital tillgänglighet ger goda möjligheter för fler att bo, leva och arbeta på ett sätt som passar dem. Det gynnar både regional utveckling, livskvalitet och ekonomisk utveckling.

Både befolkningen och ekonomin växer, och driver på transportefterfrågan

Resandets och transporternas övergripande fördelning och trender är i huvudsak stabila sedan lång tid tillbaka. Prognoserna tyder på en fortsatt ökning av resande och transporter, huvudsakligen i linje med den historiska utvecklingen.

Bilresandet beräknas öka med omkring 25 procent till 2040 (räknat i personkilometer) och fortsatt stå för en helt dominerande del av personresandet. Ökningen drivs framför allt av ökande befolkning och ekonomisk tillväxt, men dämpas av en större befolkningsandel i större städer. Trafiken ökar framför allt kring de större städerna, där befolkningsökningen är störst. Tågresandet beräknas öka med över 50 procent, även det drivet av ökande befolkning och inkomster, men också av befolkningskoncentration till de större städerna där kollektivtrafikandelen är högre. Godstransporterna väntas huvudsakligen öka i linje med historisk utvecklingen, men sjötransporterna väntas minska på grund av en minskande import av oljeprodukter.

Även om trafikutvecklingen är osäker i olika avseenden bedömer Trafikverket att slutsatserna och rekommendationerna i inriktningsunderlaget är robusta för dessa osäkerheter. Exempelvis skulle de samhällsekonomiska nyttorna knappast kunna förändras så mycket att det skulle påverka ramfördelningen i de olika inriktningarna.

En snabb elektrifiering av vägtrafiken väntas

Elektrifiering av transportsystemet är den långsiktigt viktigaste inriktningen för att minska växthusgasutsläppen ner till noll. För att åstadkomma en snabb elektrifiering av vägtrafiken krävs både elfordon och laddinfrastruktur samt tillräcklig kapacitet i elnäten. Utbyggnaden av laddinfrastruktur bedöms i huvudsak ske på marknadsmässiga grunder där statens insatser fokuseras på att samordna och följa upp. Visst stöd kan behövas där marknadsmässiga förutsättningar för publika laddplatser initialt saknas. En ökad batteristorlek kan också leda till att en större andel av resorna kan genomföras utan publik laddning. Dubbelriktad

laddning och elväg bedöms inte ha någon betydande påverkan på behovet av laddplatser eller elektrifieringstakten under det kommande decenniet.

Måluppfyllelse

Tillgängligheten kan ökas genom effektivare användning av infrastrukturen

Det mesta av morgondagens trafik kommer att nyttja dagens infrastruktur. Avgörande för framtidens tillgänglighet är därför hur vi utnyttjar och underhåller den infrastruktur som redan finns. Genom att utnyttja infrastrukturen effektivare kan tillgängligheten ökas väsentligt även utan stora infrastrukturinvesteringar, genom att utveckla faktorer som regleringar, prissättning, lagstiftning och trafikledning.

Järnvägens kapacitetstilldelningsprocess står inför en omfattande förändring. Den kommer att anpassas för att bättre passa olika typer med olika behov av framförhållning och flexibilitet. Processen innebär bland annat att planering av kapacitet och banarbeten kommer att ske med längre framförhållning än idag.

Längre och tyngre lastbilar gör att infrastrukturen kan utnyttjas effektivare. Eftersom samma mängd gods kan transporteras med färre fordon minskar det transportkostnader, utsläpp, buller, vägslitage och olyckor. Vissa delar av infrastrukturen behöver förstärkas, bland annat vissa broar, men kostnaderna är små i förhållande till de stora samhällsnyttorna.

Intermodala transporter innebär att varje trafikslag utför den del av godstransporten där det har bäst förutsättningar. För att förbättra förutsättningarna för intermodala transporter är trimningsåtgärder angelägna, liksom utvecklade riktlinjer och styrmedel.

Väg- och banhållarnas entreprenörer bör ha ekonomiska incitament att minska trafikstörningars omfattning och varaktighet när väg- och banarbeten utförs. Av samma skäl bör väghållare få rätt att ta ut trafikstörningsavgifter av andra aktörer som ansvarar för väg- och gatuarbeten, till exempel ledningsdragande bolag och fastighetsägare.

Trafiklagstiftningen bör anpassas till cykeltrafikens förutsättningar. Genom att tillåta fler typer av trafikregleringar än i dag, skulle väghållarna få fler möjligheter att skapa bättre förutsättningar för cykling och till försumbara kostnader förbättra tillgängligheten med cykel.

Med bättre utformade priser skulle transportsystemet utnyttjas effektivare

Väl utformad prissättning av transporter har stor potential att bidra till att transportsystemet används mer effektivt. Priserna på transporter bör avspegla deras marginalkostnader, såväl direkta (till exempel bränsle- och personalkostnader) som externa (till exempel utsläpp och infrastrukturslitage). Samhällsnyttorna som uppstår av effektivare prissättning måste dock vägas mot kostnaderna för själva avgiftsupptaget. För att minimera effektivitetsförluster bör finansierande avgifter som överstiger transporternas marginalkostnader i första hand läggas på transporter med låg kostnadskänslighet.

Farleds- och lotsavgifter bör utformas för att skapa maximal effektivitet på systemnivå. Farledsavgifternas syfte är finansierande, och de bör därför vara lägre för kostnadskänslig trafik och omvänt. Lotsavgifterna bör i högre grad avspegla marginalkostnaderna för lotsning, så att kunderna kan välja lämplig servicenivå med hänsyn till dessa kostnader.

Banavgifter bör differentieras efter banans kapacitetsutnyttjande. Det skulle bidra till ett effektivare utnyttjande av järnvägssystemets kapacitet.

Kilometerskatter kan vara ett sätt att hantera vissa av vägtrafikens externa effekter, som slitage och trängsel. De positiva effekterna måste dock vägas mot ett sådant systems drift- och utvecklingskostnader. Det är sannolikt mer kostnadseffektivt med andra instrument, bland annat långsiktig utveckling av trängselskatter, fordons- och trafikregleringar samt prissättning av utsläpp genom bränsleskatter.

Målen för klimatpolitiken kan nås med ytterligare styrmedel

Tre faktorer avgör hur stora utsläppen av koldioxid är från transportsektorn: fordonen, drivmedlet och trafikmängden. Trafikverkets bedömning är att transportsektorns klimatmål kan nås, men att detta kräver ytterligare styrmedel. I prognoserna antas redan en hög takt på elektrifieringen och det är därför svårt att nå ännu längre med elektrifiering till 2030. Att införa styrmedel för att minska trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen skulle ge kraftigt minskad tillgänglighet och snedvridande fördelningseffekter. Om transportsektorns klimatmål för 2030 ska nås är det därför nödvändigt att öka andelen fossilfria drivmedel mer än den nu beslutade reduktionsplikten. Sannolikt behövs det även för att nå Sveriges så kallade ESR-beting, som är ett tvingande EU-mål.

Ökade medel krävs för att nå trafiksäkerhetsmålet

Planerade infrastrukturåtgärder och kommande fordonsutveckling räcker inte för att nå trafiksäkerhetsmålet för 2030. Kommande fordonsteknik har stor potential, men den ger störst nytta efter år 2030 eftersom det tar tid att byta ut

fordonsparken. För att nå trafiksäkerhetsmålet behöver satsningarna på mötesseparering av vägar ökas betydligt, särskilt på det regionala vägnätet. Arbetet med anpassning av hastighetsgränser bör också fortsätta, samtidigt som systemet med automatiska trafiksäkerhetskameror (ATK) bör utvecklas så att hastigheten längs sträckor kan övervakas. Det behövs också nya trafiksäkerhetsåtgärder för att skydda gående och cyklister, exempelvis fler gator med hastighetsgräns 30 eller 40 km/h. Inom järnvägen behöver arbetet mot suicid stärkas, både genom ett ökat arbete mellan myndigheter för suicidprevention och genom ökad stängsling längs järnvägen.

Ändrade regler kan ge mer effektiva miljöåtgärder

Den biologiska mångfalden kan stärkas framför allt genom att låta djur röra sig friare tvärs vägar och järnvägar, genom insatser för artrika miljöer längs vägkanterna och genom att minska utbredningen av invasiva arter. En regeländring som skulle ge förutsättningar för staten att arbeta mer effektivt är om Trafikverket enklare kan miljökompensera genom att få möjlighet att agera utanför egen anläggning. Det bör utredas hur statens resurser för bekämpningen av invasiva arter kan användas så kostnadseffektivt som möjligt när spridningen påverkar flera fastighetsägare och samhällsintressen samtidigt, för att hindra att kostnaderna för underhåll och nybyggnationer ökar över tid. I detta bör frågan om utvecklat stöd till enskilda vägar ingå. Slutligen kan nya avtalsformer behövas för Trafikverket för att skapa effektiva åtgärder att bygga infrastruktur utan oproportionella intrång för renskötseln.

Digitalisering kan effektivisera transportsystemet

Elektrifiering, digitalisering och automatisering bedöms leda till att infrastrukturen inom alla trafikslag kan nyttjas effektivare. Data behöver nyttjas mellan och inom organisationer för att skapa förutsättningar för ett digitaliserat och elektrifierat transportsystem. Trafikverket bör ha en aktiv roll i uppbyggnaden av ekosystemet för digitala tjänster.

Utbyggnad av kapacitet i elnät, laddningspooler och industrins förmåga för omställning är exempel på omständigheter som är avgörande för ökad elektrifiering av vägtransportsystemet. Även tankstationer för vätgas kan spela en roll, främst för vissa tunga fordon. Järnvägssystemet måste moderniseras, digitaliseras och standardiseras, särskilt signalanläggningen. Inom sjöfarten kan digitalisering möjliggöra bättre utnyttjande av infrastrukturen, högre sjösäkerhet, effektivare hamnanlöp och bättre kopplingar till andra trafikslag. Flygplan med fossilfria drivmedel väntas kommersialiseras under planperioden, och då användas på kortare flygsträckor. Det kan leda till bättre lönsamhet och förbättrad tillgänglighet, men det finns utmaningar bland annat kring infrastrukturen för laddning och flygplatsernas utformning. Obemannade och på sikt autonoma drönare förutspås få

omfattande användningsområden. Till utmaningarna hör att drönare behöver integreras med traditionell flygtrafik i luftrummet och att planeringsansvaret för luftrummet bör tydliggöras.

Genomförandeförmåga

Ökad produktivitet och kostnadseffektivitet

Bygg- och anläggningssektorn har i flera decennier brottats med svag produktivitetsutveckling generellt, och infrastruktursektorn är inget undantag. Kostnadsindex för infrastruktur har ökat snabbare än inflationen sedan lång tid tillbaka. Trafikverket har inlett ett intensivt arbete för att minska kostnaderna för att bygga och underhålla infrastruktur, med ambitionen att vända denna långvariga trend. Syftet är att få ut mer samhällsnytta per satsad krona, och kunna underhålla infrastrukturen och genomföra investeringar till lägre kostnad.

Arbetet bedrivs inom en rad områden, bland annat effektivare upphandlingar och samverkan med entreprenörsmarknaden (se nästa rubrik), noggrannare bedömning av kostnadseffektivitet samt teknikutveckling och innovation. Några exempel på teknikutveckling är digitala verktyg för beredskap inom vinterväghållning, datadrivna beslut inom väghållning baserat på sensordata eller effektivare maskiner för ballastrening och utbyte av räls och slipers. Andra exempel är att fabriksupplägget från spårbyten kan kopieras till kontaktledningsbyten eller att effektivare spårväxelbyten kan ske genom att nyttja de snabbaste tillgängliga metoderna.

För investeringar finns betydande potential för kostnadsbesparingar även under planeringsskedet genom kostnadseffektiva utformningar och avgränsningar av projekten, stärkt styrning av omfattningsändringar, noggrann prövning av tillkommande krav, ökad kvalitet i projekteringsunderlag samt ökad beredskap för att ompröva objekt helt om ingen kostnadseffektiv lösning kan hittas.

Bättre samarbete med leverantörsmarknaden

En viktig del av Trafikverkets arbete för att få ut mer nytta per satsad krona är att förbättra förutsättningarna för leverantörsmarknaden och bättre ta tillvara sektorns förmåga till effektivisering genom innovation. Det kan göras genom ett proaktivt samarbete med marknadsdialog i tidiga planeringsskeden och en långsiktigt förutsägbar och stabil efterfrågan.

En annan del i arbetet är att i ökad grad efterfråga funktion och effekter i upphandlingar, snarare än detaljerade utformningskrav. Samtidigt är det angeläget att kunna nyttja resurser för innovation för tester av nya metoder eller för att implementera innovationer som annars riskerar att fastna i idéstadiet.

Trafikverket genomför också leverantörsmarknadsanalyser av konsult- och entreprenadmarknaderna samt materialprognoser inom järnväg. Analyserna indikerar att det finns risk för brist på resurser och leverantörer både på kort och lång sikt. Vi har därför för avsikt att göra en analys av tillgången till leverantörer och resurser i form av kompetenser och material i samband med att vi tar fram den nationella planen.

Ökat fokus på kostnadsstyrning

Det är vanligt att infrastrukturinvesteringar blir dyrare än vad som bedömts i tidiga skeden, både i Sverige och internationellt. Det är framför allt under planeringsskedet som kostnaderna ökar, och det handlar främst om att en mindre andel av projekten blir dyrare – inte att alla projekt blir dyrare generellt. För att komma till rätta med problemet krävs åtgärder inom tre områden, och Trafikverket bedriver nu ett strategiskt arbete inom alla tre områdena.

För det första måste kostnaderna för att bygga och underhålla infrastruktur minska generellt, som beskrivits ovan. Vi intensifierar nu arbetet med bland annat teknikutveckling och innovation, samverkan med entreprenörsmarknaden, kontroll av tillkommande krav och funktioner, och ökad kvalitet i projekteringsunderlag.

För det andra måste kostnadsbedömningarna bli säkrare. I tidiga skeden är kostnadsbedömningar ofrånkomligen osäkra, eftersom investeringens utformning ännu inte är bestämd. När planeringen fortskrider blir utformningen klarare, och därmed kan kostnadsbedömningen bli säkrare. Det viktiga är att de successiva besluten genom planeringsskedet baseras på tillräckligt säkra kostnadsbedömningar av olika alternativ. Vi ser därför över hur och när kostnadsbedömningar tas fram under planeringsprocessen, för att säkerställa att rätt underlag finns framme vid olika beslutspunkter.

För det tredje måste infrastrukturplaneringsprocessen fungera mer som avsett, så att definitiva beslut fattas först när det finns säkra bedömningar av investeringars kostnader och nyttor. Under planeringsskedet kan kostnader visa sig vara högre eller nyttor lägre än vad man trott. Infrastrukturplaneringsprocessen innehåller därför flera kontrollstationer där Trafikverket föreslår och regeringen beslutar om byggstartsförberedelse respektive byggstart. Både prioriteringen mellan objekt och genomförandebeslut ska baseras på uppdaterade kostnads- och nyttobedömningar, där projekt sållas bort om kostnaderna visar sig högre eller nyttorna lägre än man trott. Det stora problemet är inte att tidiga kostnadsbedömningar är osäkra, utan att projekt tenderar att genomföras om de väl kommit in planen – även om kostnaderna visar sig högre eller nyttorna lägre än vad som bedömts inledningsvis. För att komma till rätta med kostnadsökningar är det avgörande att projekt som visar sig dyrare eller ge lägre nyttor än förväntat omprövas och även kan avbrytas och tas ut ur den nationella planen. En bidragande orsak till att detta alltför sällan

sker är att alternativkostnaden ofta är okänd, eftersom det är otydligt vilka andra satsningar en accepterad kostnadsökning tränger ut.

Planeringsprocessen kan förbättras och fungera mer som avsett

Planeringsprocessen är utformad så att investeringar ska utredas och beslutas i flera steg, innan definitivt beslut fattas. Det är dock sällsynt att projekt utgår ur planen, även om kostnaderna ökar eller andra omständigheter förändras.

Detta medför flera problem. Som redan konstaterats leder det till att investeringskostnaderna ökar totalt sett. Ett ännu större problem är att felaktiga kostnadsbedömningar snedvrider valet av investeringar; om verkliga nyttor och kostnader varit kända vid beslutstillfället hade valen av projekt eller utformningar kunnat bli annorlunda. Att projekt sällan lämnar planen när de väl kommit med skapar incitament för aktörer att underskatta kostnader och överskatta nyttor tidigt i processen. Det ökar också risken för omotiverade omfattningsökningar. Slutligen medför kostnadsökningar att andra projekt skjuts framåt i tiden, vilket binder upp mer pengar under nästföljande planperiod. Det minskar planeringens flexibilitet och är ett demokratiskt problem eftersom det minskar framtida regeringars handlingsutrymme.

Syftet med de regelbundna planrevideringarna och planeringsprocessens kontrollstationer är att kunna ompröva och prioritera mellan projekt vartefter kostnader och nyttor klarnar. För att planeringsprocessen ska fungera mer som tänkt avser Trafikverket att

- tydliggöra innebörden av de olika stegen i planprocessen för namngivna objekt, bland annat att definitiva beslut om genomförande fattas först i och med byggstartsbeslut.
- använda tydligare prioriteringskriterier för namngivna objekt i den nationella planen, för att underlätta omprövningar vartefter nyttor och kostnader klarnar under utredningsprocessen.
- fortsätta utvecklingen av den systematiska avvikelsehanteringen.
- använda begrepp som brister och behov mer sparsamt, och undvika att de tolkas som att en föreslagen åtgärd måste genomföras vad den än visar sig kosta.

Vi menar också att planeringsprocessen bättre kan bidra till transportpolitisk måluppfyllelse genom att den breddas till att tydligare omfatta andra åtgärder än fysisk infrastruktur, exempelvis lagar, regleringar, skatter och avgifter.

Det är möjligt att processen kan bli effektivare och bättre koordinerad med de politiska beslutsprocesserna om den flyttas i tiden så att inriktningsplaneringen

sker mot slutet av en mandatperiod. Planrevideringen kan då ske så tidigt som möjligt under en mandatperiod, och nästa inriktningsunderlag tas fram mot slutet av samma period.

Kompetensförsörjningen måste säkras

Det råder kompetensbrist inom hela infrastruktursektorn. För att hantera detta behövs ett statligt engagemang tillsammans med branschen. Ett arbete för ökad jämställdhet och mångfald är exempel på viktiga verktyg för att förbättra kompetensförsörjningen. Trafikverket bör få i uppdrag att fortsatt driva Järnvägscollege, och eventuellt sprida modellen till fler branscher. Vidare bör myndigheter som hanterar arbetsmarknadens behov i dialog med sektorn utveckla arbetet med prognoser för kompetensbehov. Trafikverket bör dessutom bevaka och noggrant följa kompetens- och resurstillgången i sektorn. Slutligen är attraktivitetsarbetet en viktig fråga för arbetsgivare och branschorganisationer att gemensamt arbeta med.

Sektorns beredskapsförmåga byggs nu upp

Transporter, inklusive en fungerande transportinfrastruktur, är ett av fundamenten i det civila försvaret och till stora delar även för det militära försvaret. De senaste årens snabba förändring av det säkerhetspolitiska läget i världen har visat ett behov av att öka tempot i uppbyggnaden av totalförsvaret, ett arbete som nu pågår på bred front i Sverige. Det kommer till uttryck inte minst i Försvarsberedningens senaste totalförsvarsrapport Kraftsamling.

Trafikverket har de senaste åren förtydligat sin roll i totalförsvaret, utvecklat en systematik för krigsduglighet och arbetat med kontinuitetsplanering inom väg och järnväg. Vidare har det genomförts fysiska åtgärder för att stärka och säkerställa funktionaliteten inom skalskydd, signalskydd, krisledning, alternativa ledningsplatser och beredskapsviktig infrastruktur. Dessutom har det genomförts utvecklingsprojekt inom ersättningsförbindelser, kriskommunikation, materielförsörjning och samverkan.

Ett kommande Nato-medlemskap och utvecklingen av värdlandsstöd kommer att få stor påverkan på transportsektorn och Trafikverket. Omfattningen av personella resurser, infrastrukturkompletteringar, beredskapslager eller annat som kan krävas är dock ännu inte tydlig. Det är inte heller tydligt hur gränsdragningen kommer att se ut mellan vad som ska finansieras av olika anslag. Det är alltså för tidigt att avgöra hur mycket medel som bör satsas på civil beredskap i den kommande nationella planen. I detta inriktningsunderlag ingår därför lika mycket medel som i den gällande nationella planen (för förstärkning av informationssäkerhet, beredskaps- och kontinuitetsplanering med mera).

Ramfördelning

Det är lönsamt att underhålla infrastrukturen

Avgörande för framtidens tillgänglighet är hur vi underhåller den infrastruktur som redan finns. Med rätt underhåll kommer den att kunna fungera under lång tid framåt. Att underhålla i god tid sparar pengar i längden, och därför är det viktigt att vi har tillräckligt med pengar till förebyggande underhåll. Om medlen till underhåll är otillräckliga måste en högre andel av medlen läggas på att avhjälpa akuta fel, och då blir det mindre medel till förebyggande underhåll, i en spiral av sämre infrastrukturstandard, fler akuta fel och högre akuta underhållskostnader.

Underhållsmedlen har under lång tid varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick. Situationen förvärras av att mer och tyngre trafik ökar slitaget, där särskilt järnvägstrafiken har ökat på senare tid. Det har lett till att en större andel av medlen använts för att avhjälpa akuta fel. Hittills har det eftersatta underhållet framför allt märkts genom att kostnaderna för akut underhåll ökat, men framöver kan det också försämra infrastrukturens funktion märkbart. Klimatförändringar kommer att öka underhållsbehoven ytterligare genom ökad nederbörd, kraftiga skyfall och värmeböljor. Därför behövs exempelvis extra skötsel av sidoområden, trädsäkring, erosionsskydd samt rensning och byten av trummor för avvattning.

Problemet med otillräckliga resurser är stort, både för väg- och järnvägsinfrastrukturen. För järnväg är den begränsande faktorn framför allt svårigheten att få tid i spåren för att utföra underhållsåtgärder, men också den bristande tillgången på entreprenörer och utrustning med mera. Vår ambition är att över tid öka den operativa förmågan inom områden som samarbete och dialog, attraktiva affärer samt innovation och lärande.

Våra analyser visar att satsningar på underhåll är viktigt för flera av de transportpolitiska målen, och att det har hög samhällsekonomisk lönsamhet för både väg och järnväg. Det gäller även satsningar på ökad bärighet av vägar (BK4).

Baserat på nuvarande kostnadsbedömningar behövs 571 miljarder kronor (315 för väg, 256 för järnväg) under perioden 2026–2037 för att bibehålla anläggningens funktion, inklusive kostnader för drift, trafikledning, moderniserat signalsystem, bärighetsåtgärder med mera. Av detta täcks 34 miljarder kronor av banavgiftsintäkter. Dessutom finns ett eftersatt underhåll på 119 miljarder kronor (35 för väg, 84 för järnväg).

Som beskrivits ovan har vi inom Trafikverket inlett ett intensivt arbete för att minska infrastrukturens drift- och underhållskostnader. Potentialen för kostnadseffektiviseringar bedöms vara större för järnvägsunderhållet än för vägunderhållet. Skälet är att det inom järnvägsunderhåll ingår en stor andel

reinvesteringar där nya tekniska lösningar kan minska kostnaderna, medan det inom vägunderhåll ingår en hög andel personalintensivt arbete som inte enkelt låter sig rationaliseras.

Ett moderniserat signalsystem är nödvändigt för järnvägens funktion

Järnvägen har en signalanläggning med ett eftersatt underhåll som behöver omhändertas och där det snart inte kommer att finnas reservdelar när exempelvis ställverk behöver repareras. Upprustningsbehovet kommer att öka över tid om inte åtgärder vidtas. Vi bedömer att om upprustningen av signalanläggningen inte färdigställs under början av 2040-talet får det konsekvensen att funktionen försämras och i förlängningen kan delar av järnvägen sluta fungera. Systemet behöver inte bara underhållas utan också moderniseras, digitaliseras och standardiseras.

För att säkra järnvägens funktion i början av 2040-talet bedöms att de totala satsningarna för signalsystemet ERTMS behöver vara betydligt högre än i gällande plan.

Många lönsamma investeringar i och utanför planen

Den gällande nationella planen innehåller många stora investeringar, i synnerhet i järnvägsnätet, men den innehåller också medel till trimningar och miljöåtgärder. Att fullfölja de större investeringarna (över 100 miljoner kronor) i den gällande planen beräknas för närvarande kosta drygt 350 miljarder kronor under nästa planperiod 2026–2037. Av detta är drygt 80 procent järnvägsinvesteringar, drygt 10 procent väginvesteringar och knappt 5 procent sjöfartsinvesteringar. Av de större investeringarna om drygt 350 miljarder kronor under planperioden utgörs cirka 210 miljarder kronor av objekt som redan pågår, har fått byggstartsbeslut, är bundna av medfinansieringsavtal eller är nödvändiga för att säkerställa järnvägens långsiktiga funktion. Resterande cirka 140 miljarder kronor utgörs av projekt som fortfarande är i olika planeringsskeden.

Investeringarna i den gällande planen har sammantaget stora positiva effekter på transportsystemet, bland annat genom ökad trafiksäkerhet, ökad järnvägskapacitet, minskade restider och sänkta transportkostnader. Många av investeringarna har hög samhällsekonomisk lönsamhet. Generellt har också trimnings- och miljöåtgärder god måluppfyllelse och samhällsekonomisk lönsamhet, och ligger också i linje med fyrstegsprincipen. Även utanför planen finns ett stort antal angelägna investeringar, bland annat nödvändiga uppgraderingar av järnvägstekniska system och ett stort antal trafiksäkerhetsinvesteringar med mycket hög lönsamhet. Utan mer medel till mittseparering av vägar bedömer vi att trafiksäkerhetsmålet för 2030 inte är möjligt att nå. Det finns också goda

förutsättningar att välja effektiva åtgärder med god lönsamhet inom anslagen för trimning och miljö samt länsplaner.

Underhåll prioriteras i förslaget till ramfördelning

I enlighet med direktivet redovisar Trafikverket förslag till medelsfördelning för samma planeringsram som för den nu gällande planen, vilken uppgår till 959 miljarder kronor i 2023 års prisnivå (motsvarar 799 miljarder kronor i 2021 års prisnivå). Vi redovisar också förslag till medelsfördelning för fyra alternativa ramnivåer, där ramen ökas och minskas med 10 respektive 20 procent.

Vi kan konstatera att det inte är möjligt att inom nuvarande ram inrymma både de resurser som krävs för att upprätthålla infrastrukturens funktionalitet, återta visst eftersatt underhåll och genomföra investeringar i den nuvarande planen i planerad takt. Vi konstaterade i förslaget till nationell plan 2022–2033 att den kommande planperioden (2026–2037) redan då var övertecknad, eftersom så många investeringar som påbörjas under gällande planperiod fortsätter in i den efterföljande 4-årsperioden. Det nuvarande underhållsanslaget är också lägre än vad som krävs för att upprätthålla infrastrukturens funktionalitet. Dessutom är satsningarna på ett moderniserat signalsystem lägre än vad vi bedömer som nödvändigt. Sammantaget gör detta att det skulle behövas omkring 15 procent ökad ram för att både bibehålla infrastrukturens funktionalitet och genomföra investeringarna i gällande plan i planerad takt. Om utrymme ska finnas för nya satsningar behöver ramen ökas ytterligare.

Utgångspunkten för Trafikverkets förslag är regeringens betoning av ett trafikslagsövergripande perspektiv, av underhåll av vägar och järnvägar, av kostnadseffektiva åtgärder för att optimera transportinfrastrukturen och öka transporteffektiviteten samt att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioriteringen. Vi prioriterar därför i våra förslag att i första hand underhålla befintlig infrastruktur. Investeringar som redan pågår, har fått eller snart kommer att få byggstartsbeslut, eller är bundna av olika avtal, måste också prioriteras. Anslagsramen måste vidare rymma ett antal poster vars storlek är givna, bland annat räntor och olika bidrag. Anslagen till trimnings- och miljöåtgärder samt till forskning bedöms skapa hög samhällsnytta per krona, och bör därför ha hög prioritet. Först därefter kan ytterligare investeringar i gällande plan prioriteras.

Uppdelat på åtgärdstyper föreslås nedanstående fördelning för planeringsramen (0%-nivån respektive 20%-nivån i 2023 års prisnivå):

Tabell 1. Föreslagen ramfördelning för fem ramnivåer.

	-20%	-10%	0%	+10%	+20%	*Nuv. plan*
Vidmakthållande väg, *varav:*	**236**	**285**	**315**	**339**	**360**	***236***
Upprätthålla funktionalitet	*224*	*273*	*298*	*298*	*298*	
Återta eftersatt underhåll	*0*	*0*	*0*	*19*	*35*	
BK4-åtgärder	*12*	*12*	*17*	*22*	*27*	
Vidmakthållande järnväg* , *varav:*	**173**	**206**	**222**	**234**	**234**	***198***
Upprätthålla funktionalitet	*152*	*185*	*202*	*202*	*202*	
Återta eftersatt underhåll	*0*	*0*	*0*	*12*	*12*	
Signalsystem	*20*	*20*	*20*	*20*	*20*	
Utveckling, *varav:*	**356**	**369**	**418**	**478**	**554**	***522***
Pågående och bundna investeringar	*212*	*212*	*212*	*212*	*212*	*212*
Ej bundna investeringar	*0*	*0*	*38*	*88*	*153*	*142*
Trimnings- och miljöåtgärder	*39*	*45*	*50*	*55*	*61*	*50*
Länsplaner	*39*	*45*	*50*	*55*	*60*	*50*
Forskning och innovation	*8*	*9*	*10*	*10*	*10*	*10*
Planering, myndighetsutövning, stadsmiljöavtal, räntor, bidrag mm	*58*	*58*	*58*	*58*	*58*	*58*
Driftstöd icke-statliga flygplatser	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	***3***
Totalt	**767**	**863**	**959**	**1055**	**1151**	***959***

* *Banavgiftsintäkter tillkommer med 34 miljarder kr.*

Med 10 respektive 20 procent lägre ram än den nuvarande räcker medlen endast till att genomföra redan pågående och bundna namngivna investeringar. Det begränsade utrymmet för underhåll (anslaget kallas vidmakthållande) innebär ett successivt försämrat tillstånd för infrastrukturen.

I 0%-nivån räcker medlen för underhåll för att upprätthålla vägarnas och järnvägarnas funktionalitet, genomföra nödvändiga signalreinvesteringar och genomföra vissa BK4-åtgärder. Medlen till trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner är samma som i nu gällande plan. I nivån med 20 procent högre ram räcker medlen utöver detta till att återta allt eftersatt vägunderhåll, utföra så mycket järnvägsunderhåll som är praktiskt möjligt att genomföra, bygga ut BK4-nätet full ut och öka anslagen till trimnings- och miljöåtgärder och länsplaner.

I 0%-nivån räcker medlen till 38 miljarder kronor för ej bundna investeringar (ej bundna är de investeringar som ännu inte har eller föreslås få byggstartsbeslut och inte heller är bundna av avtal). För att genomföra de ej bundna investeringarna som i den gällande planen skulle det behövas 143 miljarder kronor under planperioden, plus nära 100 miljarder kronor efter planperiodens slut. Dessutom finns flera angelägna investeringar utanför planen, bland annat mittseparering av vägar som krävs för att nå trafiksäkerhetsmålet och nödvändiga uppgraderingar av vissa

järnvägssystem. I 0 %-nivån krävs därför hårda prioriteringar bland investeringarna.

Spridningen i investeringarnas kostnader och lönsamhet är mycket stor. De ej bundna investeringarna i den gällande planen domineras av ett fåtal mycket stora, samhällsekonomiskt olönsamma järnvägsinvesteringar samt Trollhätte kanal. De åtta största investeringarna (på mellan 5 och 20 miljarder kronor under planperioden) har en sammanlagd kostnad på drygt 110 miljarder kronor under planperioden, plus nära 100 miljarder kronor efter planperiodens slut. De övriga namngivna investeringarna i den gällande planen (drygt 60 stycken) har en sammanlagd kostnad på drygt 30 miljarder kronor.

I nivån med 20 procent högre ram räcker medlen till att genomföra alla investeringar i den gällande planen i planerad takt. Dessutom finns visst utrymme för nya investeringar, ökade anslag till trimnings- och miljöåtgärder, länsplaner och återtagande av eftersatt underhåll.

Effekter av föreslagna inriktningar

Effekterna av de olika inriktningarna kan bara beskrivas översiktligt eftersom de specifika åtgärderna inte är konkretiserade i inriktningsskedet. Det som skiljer mellan de olika inriktningarna är hur stora anslagen är till vidmakthållande, namngivna investeringar, trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner. Övriga poster (bland annat pågående investeringar, bidrag och räntor) är lika i alla inriktningar.

Trafikverkets förslag till inriktningar motiveras såväl av samhällsekonomisk lönsamhet som av fördelningsaspekter. Lägre ramar än nuvarande nivå medför betydande nyttoförluster, eftersom medlen då inte räcker för att underhålla befintlig infrastruktur. Ökade ramar skapar nyttor främst i form av ökad tillgänglighet och trafiksäkerhet samt minskade långsiktiga underhållskostnader. Fördelningen på olika nyttotyper beror på vilka åtgärder som väljs i planeringsskedet.

Det är samhällsekonomiskt lönsamt att bibehålla dagens funktionalitet och återta det eftersatta underhållet i väg- och järnvägsnätet. Prioriteringen av underhåll bedöms också som positivt ur miljösynpunkt eftersom det innebär att mer kan göras för biologisk mångfald och klimatanpassning med mera. BK4-åtgärder bedöms kunna leda till effektivare lastbilstransporter och därmed minskade utsläpp. Att upprätthålla funktionaliteten bedöms även ge ett positivt bidrag till trafiksäkerhetsmålet. Trimnings- och miljöåtgärder är vanligen samhällsekonomiskt lönsamma och väl motiverade. Forskning och innovation bedöms också skapa hög samhällsnytta. Det finns många investeringsåtgärder som visar hög samhällsekonomisk lönsamhet såväl i den nationella planen som i

länsplanerna. Minskat utrymme för namngivna investeringar minskar bidragen till ökad tillgänglighet och trafiksäkerhet.

Fördelningseffekter är svåra att bedöma i inriktningsskedet, eftersom de beror på vilka åtgärder som väljs. Att bibehålla infrastrukturens funktionalitet bedöms vara särskilt viktig för tillgänglighet på landsbygden.

Även långsiktiga effekter på inkomster och tillväxt är svåra att bedöma i inriktningsskedet. Generellt kan sägas att inkomster och produktivitet tenderar att öka i områden som får förbättrad tillgänglighet. En viss uppgång i rörligheten på arbetsmarknaden kan också bli ett resultat av förbättrad tillgänglighet. Även möjligheterna till bostadsbyggande ökar med förbättrad tillgänglighet.

1 Inledning

1.1 Uppdragets genomförande

Regeringen gav i juni 2023 Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037 (LI2023/02737). Inriktningsplaneringen utgör det första steget mot en ny nationell plan samt länsplaner och syftar till att ge ett underlag till regeringens infrastrukturproposition.

Trafikverkets uppdrag är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Infrastrukturen i hela landet ska utvecklas och förvaltas så att de transportpolitiska målen nås. Vägledande för inriktningsunderlaget är ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen samt de transportpolitiska principerna.

Inriktningsunderlaget bygger på regeringens och EU:s mål, inriktningar och beslutade strategier och bedömningar av den långsiktiga utvecklingen av en rad omvärldsfaktorer, till exempel ekonomi, geopolitik, demografi och teknisk utveckling.

Inom ramen för arbetet med att ta fram inriktningsunderlaget har samråd skett med regioner och Gotlands kommun som är länsplaneupprättare och ansvariga för regional utveckling. Luftfartsverket. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har, liksom regionerna, givits möjlighet att inkomma med underlag och hänvisningar till deras underlag återfinns i rapporten. Därutöver har skriftliga inspel inkommit ifrån flera organisationer. Arbetet med uppdraget har också diskuterats på möten med ett antal aktörer.

Till denna rapport finns också några underlagsrapporter som innehåller mer detaljerad information.

1.2 Transportsystemets syfte och utmaningar

Vikten av tillgänglighet

Syftet med transportsystemet är att skapa tillgänglighet: att göra det lätt för människor och företag att nå ett rikt utbud av aktiviteter, arbetsplatser, service, leverantörer och kunder. Bättre tillgänglighet gör det möjligt för människor och företag att specialisera sig och att dela resurser, erfarenheter och idéer, vilket ökar både livskvalitet och ekonomisk tillväxt. Det är tillgänglighet som gör att vi har ett samhälle.

Sverige är ett exportberoende land. Väl fungerande godstransporter är avgörande för att företagen ska kunna exportera sina varor. För att klara varuförsörjning till medborgarna har godstransporternas effektivitet stor betydelse. Konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter är grundläggande för svensk välfärd, för att säkra arbetstillfällen och tillväxt.

I takt med samhällets ökande specialisering ökar efterfrågan på hög tillgänglighet, vilket driver på både ökande transporter och ökande urbanisering. Men detta medför också avigsidor, i form av bland annat miljöbelastning, trängsel, olyckor och resursförbrukning. Det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning handlar om att balansera tillgänglighetens positiva effekter med transporternas negativa effekter, och att se till att hela samhället håller sig inom hållbarhetens ramar.

Transportsystemet är ett komplext socioteknisk system som består av mycket mer än bara fysisk infrastruktur. I transportsystemet ingår också transporttjänster, lagar och regleringar, skatter och avgifter, fordon och bränslen och så vidare.

Transporter i ett hållbart samhälle

Transportsystemet måste passa in i ett hållbart samhälle. Långsiktig hållbarhet omfattar många dimensioner. Tre av de mest påtagliga hållbarhetsutmaningarna är att skapa ett säkert transportsystem där ingen dör eller skadas svårt, att ställa om till ett transportsystem utan klimatpåverkande utsläpp, och att utforma ett transportsystem tillgängligt för alla.

Trafiksäkerheten har genom ett systematiskt arbete blivit allt bättre. För femtio år sedan omkom mer än sex gånger så många i trafiken, trots att vägtrafiken var mindre än hälften av dagens. Fortfarande är det dock långt kvar till ett transportsystem som är säkert för alla trafikanter, och det kommer att krävas många olika sorters åtgärder för att nå dit. Ett fossilfritt transportsystem finns inom räckhåll, i synnerhet tack vare den snabba utvecklingen av elektrifierade fordon, men även genom användning av förnybara bränslen. Omvandlingen från ett fossilbaserat transportsystem till ett fossilfritt sker dock inte av sig själv – särskilt inte eftersom omställningen måste ske snabbt. Den teknik och de styrmedel som redan finns på plats kan ta oss en bra bit på vägen, men kommer inte ensamma räcka för att nå målen.

Tillgängligheten ser olika ut för olika människor; alla har vi olika förutsättningar och preferenser. Hur transportsystemet används bestäms inte av planeringen. Det är alla de enskilda användarna som bäst kan avgöra hur var och ens transportefterfrågan bäst ska lösas. Men utformningen av transportsystemet måste väga in och ta hänsyn till allas olika behov och förutsättningar. En grundläggande rättighet är att alla ska kunna använda transportsystemet på lika villkor, oberoende av till exempel kön, inkomst, ålder eller funktionshinder. Planeringen måste

säkerställa att transporternas negativa effekter inte särskilt slår mot redan utsatta grupper.

Tillgängligheten behöver vara hög även i kris. Transporter, inklusive en fungerande transportinfrastruktur, är ett av fundamenten i det civila försvaret och till stora delar även för det militära försvaret. Försvarsmakten ser därför behov av betydande åtgärder i transportsystemet. Finansiering av åtgärder som motiveras av försvarsskäl ingår dock enligt direktivet inte i den nationella planen.

Underhåll av transportsystemet

Trots kommande stora infrastrukturinvesteringar kommer det allra mesta av morgondagens trafik att nyttja dagens infrastruktur. Avgörande för framtidens tillgänglighet är därför hur vi underhåller den infrastruktur som redan finns. Med rätt underhåll kommer den att kunna fungera under mycket lång tid framåt. Att underhålla i god tid sparar pengar i längden. Vartefter en anläggnings skick försämras ökar kostnaderna för att avhjälpa akuta fel, och den blir också allt dyrare att återställa. Om medlen till underhåll är otillräckliga måste en högre andel av medlen läggas på att avhjälpa akuta fel, och därmed finns det mindre medel till förebyggande underhåll, vilket ger en ond spiral av sämre infrastrukturstandard, fler akuta fel och högre akuta underhållskostnader. Tillräckliga medel för drift och underhåll av infrastrukturen bör därför som regel prioriteras framför investeringar i ny infrastruktur.

Underhållsmedlen har under lång tid varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick, och därför har det eftersatta underhållet ökat. Hittills har detta framför allt märkts genom att kostnaderna för akut underhåll ökat, genom att en större andel av medlen använts för att avhjälpa akuta fel, men allt eftersom försämras också infrastrukturens funktion märkbart. Klimatförändringar kommer att öka underhållsbehoven ytterligare genom ökad nederbörd, kraftiga skyfall och värmeböljor. Därför behövs exempelvis extra skötsel av sidoområden, trädsäkring, erosionsskydd samt rensning och byten av trummor för avvattning.

Problemet med otillräckliga resurser är stort, både för väg- och järnvägsinfrastrukturen. För järnväg är den begränsande faktorn framför allt tid i spår för att utföra underhållsåtgärder.

Järnvägssystemet genomgår en omfattande modernisering, framför allt genom bytet till signalsystemet ERTMS, men också genom många andra tekniska uppgraderingar. Dessa är nödvändiga för att järnvägen ska fungera, samtidigt innebär det en utmaning att göra dessa utbyten med så lite trafikpåverkan som möjligt.

Effektivare utnyttjande av infrastrukturen

Genom att utnyttja infrastrukturen effektivare kan tillgängligheten öka väsentligt utan stora investeringar. Järnvägens kapacitetstilldelningsprocess, som avgör hur spårutrymmet används och fördelas, står inför en omfattande förändring. Den nya processen ska göra att järnvägskapaciteteten utnyttjas effektivare, och bättre passa trafik med olika behov av framförhållning – från flera år i förväg till kort varsel. I vägsystemet kan transportkapaciteten ökas, utan att vägkapaciteten behöver öka, genom nya möjligheter att använda längre och tyngre lastbilar på ett utpekat vägnät. Inom luftfarten kan nya former för planering av luftrummet ge mer effektiva flygvägar och underlätta för nya sorters farkoster medan mer flexibla miljövillkor kan underlätta för totalförsvaret och samhällsviktiga transporter. För sjöfarten kan utformningen av farleds- och lotsavgifter spela stor roll för effektiviteten i systemet, medan hamnverksamheten kan effektiviseras genom nya digitala tjänster. Det finns många andra exempel på hur transportsystemet kan bli effektivare genom smartare prissättning, informationstjänster och regleringar.

Digitaliseringen kan ofta möjliggöra effektivare utnyttjande av transportsystemet, bland annat genom informations- och delningstjänster. Det är också en möjliggörare för automatiserade fordon, som kan ge såväl ökad bekvämlighet och tillgänglighet som trafiksäkerhet, samt även minskade driftkostnader i kollektivtrafiken. Digitaliseringen ger också möjlighet till effektivare trafikledning, drift och underhåll.

Lokalisering av befolkning och näringsliv

Efterfrågan på högre tillgänglighet gör att en större andel av befolkningen koncentreras till de större stadsregionerna. En fortsatt urbanisering skapar förutsättningar för ökad tillgänglighet till många samhällsfunktioner. Samtidigt ökar belastningen på städernas transportsystem, och därmed trängseln och transporternas lokala miljöpåverkan. Utvecklingen på landsbygden är ojämn: vissa orter och regioner avfolkas, samtidigt som vissa orter med stora industrisatsningar eller stark turism växer. Där befolkningsunderlaget för näringsliv och service minskar, riskerar minskande utbud att minska tillgängligheten ytterligare.

Tillgängligheten till handel och service präglas av tre delvis motriktade trender: allt bättre utbud av e-handel och digitala tjänster, ökande fysisk koncentration av handel och service, och mer heterogena bilkostnader. Utvecklad e-handel och fler och bättre digitala tjänster ökar tillgängligheten, relativt sett mest på landsbygden och i mindre orter. Utvecklingen påskyndas av bättre internettillgång och digital mognad. Även möjligheten att arbeta och studera på distans har ökat. Denna utveckling bidrar till att minska tillgänglighetsskillnaderna mellan städer och landsbygd. Samtidigt minskar konkurrensen från e-handeln underlaget för småskalig detaljhandel, och digitala tjänster minskar behovet av fysisk service. Det späder på den långvariga trenden mot stordriftsfördelar och ökad koncentration av

handel och service till färre platser, framför allt externetableringar och större stadskärnor. Detta sker på bekostnad av mindre stadskärnor och de småbutiker som förut fanns utspridda i bostadsområden. Externetableringarna kan konkurrera genom stordrift och lägre personal-, logistik- och lokalkostnader, medan stadskärnornas konkurrensfördel kan vara ett mer varierat butiksutbud och mer attraktiva vistelsemiljöer. Sett över längre tid har handelskoncentrationen medfört att befolkningens genomsnittliga avstånd till de flesta typer av handel ökat, trots att befolkningen koncentrerats geografiskt.

Körkostnaderna med bil blir allt mer heterogena: högre bränslepriser ökar körkostnaderna för äldre och törstigare bilar, medan nya bilars körkostnad minskar genom effektivisering och elektrifiering. De ökade avstånden tenderar att öka bilens betydelse för tillgängligheten, även om denna trend i viss mån motverkas av stadsplaneringens ökade fokus på förtätning och förbättrad tillgänglighet med kollektivtrafik, gång och cykel.

Nettoeffekten av dessa trender är olika för olika typer av tjänster och service, och för olika befolkningsgrupper. Ett välfungerande transportsystem och god digital tillgänglighet kan ge goda möjligheter för fler att bo, leva och arbeta på ett sätt som passar dem. Det gynnar både regional utveckling, livskvalitet och ekonomisk utveckling.

1.3 De transportpolitiska målen

I regeringens direktiv för inriktningsunderlaget anges att utgångspunkten är att den statliga transportinfrastrukturen i hela landet ska utvecklas och förvaltas så att det övergripande transportpolitiska målet, de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen med därtill hörande etappmål, samt de av riksdagen beslutade klimatmålen nås. Ett trafikslagsövergripande förhållningssätt, fyrstegsprincipen, samt de av riksdagen fastställda transportpolitiska principerna, ska vara vägledande.

Transportpolitiska mål

De transportpolitiska målen består av ett övergripande mål samt de sinsemellan jämbördiga funktions- och hänsynsmålen. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet innebär 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, och att transportsystemet ska vara jämställt, alltså likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen

nås samt bidra till ökad hälsa. I detta ingår också etappmål för trafiksäkerhet och klimatpåverkande utsläpp. Klimatmålet för transportsektorn innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Vidare är det långsiktiga målet att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045, vilket innebär att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip behöver vara noll senast 2045. Etappmålet för trafiksäkerhet innebär att antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken, sjöfarten respektive luftfarten ska halveras till år 2030 (jämfört med medelvärdet för 2017–2019), att antalet omkomna inom bantrafiken ska halveras till år 2030, och att antalet allvarligt skadade inom respektive trafikslag ska minska med minst 25 procent till år 2030.

Transportpolitiska principer

Vägledande för transportplaneringen är de transportpolitiska principerna:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Fyrstegsprincipen

Utvecklingen av transportsystemet ska utgå från fyrstegsprincipen, som innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande.

- Överväg åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
- Överväg åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.
- Överväg vid behov begränsade ombyggnationer.
- Om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, överväg nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder.

Att planera transportsystemet enligt fyrstegsprincipen förväntas leda till kostnadseffektiva lösningar, god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser samt en hållbar samhällsutveckling.

1.4 Målens och principernas tillämpning i inriktningsplaneringen

Rapporten redovisar analyser och åtgärder i analogi med fyrstegsprincipen.

Effektiv och hållbar användning av transportsystemet

I kapitel 3 behandlas åtgärder som inte (främst) handlar om fysiska infrastrukturåtgärder, utan om faktorer som skatter och avgifter, lagar och regleringar, processer och ansvarsfördelning, samt olika andra typer av styrmedel. Sådana åtgärder har stor potential att bidra till det övergripande transportpolitiska målet, genom att ge en mer samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar användning av transportsystemet.

En effektiv och hållbar användning av transportsystemet innebär att endast de transporter utförs som skapar transportnyttor som överstiger deras samhällskostnader. Resenärernas och transportörernas egna nyttor och kostnader bedöms bäst av dem själva, och de är därför själva bäst lämpade att avgöra hur deras transportbehov ska lösas och transporttjänster tillhandahållas. Det är det som slås fast i de två första transportpolitiska principerna. Det är också medborgarna och företagen själva som är bäst lämpade att avgöra hur de vill väga god tillgänglighet mot andra värden, som till exempel lägre mark- eller boendekostnader.

Transporter innebär dock också samhällskostnader (och ibland nyttor) som drabbar andra än resenären eller transportören själv, som till exempel utsläpp, slitage och olyckor. Transporter måste därför regleras så att användarna inte bara tar hänsyn till sina egna nyttor och kostnader, utan även till dessa så kallade externa effekter. Detta formuleras i den femte transportpolitiska principen, som säger att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt för utformningen av styrmedel. I det ingår att transporternas samlade resursförbrukning och andra negativa effekter måste hållas inom hållbarhetens ramar.

Givet att transporternas externa effekter regleras, är det användarna själva som bäst kan välja mellan sina olika transport- och lokaliseringsalternativ. Därför formuleras inte transportpolitiska mål i termer av i förväg bestämda trafikvolymer eller transportmönster, utan i termer av transportsystemets funktion (att skapa tillgänglighet för alla i hela landet) och begränsningar av transporternas negativa konsekvenser (till exempel miljö- och trafiksäkerhetsmål och andra hållbarhetsaspekter).

Effektivt genomförande av transportplaneringen

Kapitel 4 behandlar ett effektivt genomförande av transport- och infrastrukturplaneringen. Hit hör bland annat förslag som berör

planeringsprocessen, kostnadskontroll, leverantörsmarknaden, innovationsprocesser och kompetensförsörjning. Det gemensamma för dessa frågor är att de är förutsättningsskapande för att utforma och genomföra en god transport- och infrastrukturplanering.

Drift och underhåll av infrastruktur

Kapitel 5 behandlar underhåll av vägar och järnvägar, samt kostnader för drift och trafikledning. Av fyrstegsprincipen följer att man i första hand bör ta hand om den befintliga infrastrukturen. Långsiktigt är det billigare att förebygga problem än att ta hand om akuta problem när de uppstår. Därmed undviks också kapitalförstöring och på sikt mycket höga reinvesteringskostnader. Tillräckliga medel för drift och underhåll av infrastrukturen bör därför som regel prioriteras framför investeringar i ny infrastruktur.

I gränslandet mellan underhåll och utveckling ligger uppgraderingar av tekniksystem som är nödvändiga för att bibehålla infrastrukturens funktion. Det handlar i första hand om nödvändiga utbyten och uppgraderingar av järnvägens signalsystem, kommunikationssystem, kraftförsörjning och så vidare.

Nya infrastrukturinvesteringar

Det sista steget i fyrstegsprincipen är nya infrastrukturinvesteringar, som behandlas i kapitel 6. Det övergripande transportpolitiska målet innebär att valet av investeringar bör sträva efter samhällsekonomisk effektivitet, det vill säga att investeringarna ger så mycket samhällsnytta som möjligt för en given budget, för medborgare och företag i hela landet. I kapitel 6 beskrivs åtgärder inom utvecklingsanslaget, vilket förutom namngivna investeringar omfattar bland annat trimnings- och miljöåtgärder, forsknings- och innovationsmedel, bidrag samt kostnader för planering och myndighetsutövning.

Fördelning av planeringsramen

Kapitel 7 summerar kostnadsanspråken från de föregående kapitlen, och föreslår en fördelning av planeringsramen utifrån de åtgärdsområden som den nationella planen omfattar. Trafikverket kan konstatera att underhållsmedlen i gällande nationell plan understiger den nivå som föregående inriktningsunderlag angav som nödvändigt för att långsiktigt upprätthålla infrastrukturens funktionalitet. Trafikverket konstaterade vidare i det senaste planförslaget att mängden infrastrukturinvesteringar som planerats in ”över kant” in i nästa planperiod gjorde att den nästkommande planperioden 2026–2037 redan var övertecknad. Sammantaget innebär detta att den nuvarande planeringsramen inte är tillräcklig för att bibehålla infrastrukturens funktionalitet samtidigt som investeringarna i gällande plan genomförs som planerat. Kapitel 7 redogör för detta mer i detalj, och

olika alternativ för ramfördelningen beskrivs. Vägledande för Trafikverkets bedömningar av lämpliga alternativ är regeringens betoning av att vårda den infrastruktur vi har samt en samhällsekonomiskt effektiv användning av skattemedlen.

1.5 EU:s transportpolitik

För att bidra till de svenska transportpolitiska målen krävs att den svenska transportplaneringen samspelar väl med internationell transportplanering. En stor del av EU:s gemensamma transportpolitik och transportpolitiska mål finns formulerad i lagstiftningen om EU:s riktlinjer för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).

En reviderad TEN-T-förordning håller, när detta skrivs årsskiftet 2023/24 på att beslutas och en politisk preliminär överenskommelse på EU-nivå om lagstiftningen träffades i slutet av 2023 (Europeiska rådet, 2023). Det är i nuläget inte känt när den nya förordningen kommer att publiceras och träda i kraft. Nedanstående text är skriven utifrån de förslag som hittills har offentliggjorts.

Nätet omfattar infrastrukturen för alla trafikslag – väg, järnväg, luftfart, sjöfart inklusive inre vattenvägar samt urbana knutpunkter och multimodala kopplingar mellan trafikslagen. Den reviderade lagstiftningen syftar till att ”bygga ett pålitligt, sömlöst och högkvalitativt transportnätverk som säkerställer hållbara anslutningar över hela Europa utan fysiska avbrott, flaskhalsar och saknade länkar”. Rådet skriver att nätet ”kommer att bidra till uppnåendet av EU:s mål för hållbar rörlighet, att den inre marknaden fungerar väl och till EU:s ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning.”

Den reviderade TEN-T-förordningen definierar krav för infrastrukturen med tre målår: år 2030 för stomnätet, år 2040 för det utvidgade stomnätet och år 2050 för hela TEN-T-nätet (övergripande nätet). Sverige har åtagit sig att utveckla nätet och genomföra lämpliga åtgärder så att nätet uppfyller förordningens riktlinjer under förutsättning att det ryms inom tillgängliga ekonomiska resurser. Exempel på föreslagna krav för stomnätet:

- järnvägar: signalsystemet ERTMS, stomnät för gods (22,5 tons axellast, linjehastighet 100 km/tim för godståg samt möjlighet till trafik med 740 meter långa tåg med viss omfattning), stomnät för passagerare 160 km/h
- inre vattenvägar (inlandshamnar): djupgående och brohöjd under ej öppningsbara broar, infrastruktur för alternativa bränslen
- sjötransporter (kusthamnar): utrustning för avfallshantering och lastrester enligt direktiv, e-tjänster för sjöfart, infrastruktur för alternativa bränslen

- vägar: genomförande av direktiv för trafiksäkerhet, tunnelsäkerhet och ITS, infrastruktur för alternativa bränslen, separata körbanor för de båda trafikriktningarna eller på annat sätt som säkerställer en likvärdig säkerhetsnivå, säkra parkeringsområden för yrkestrafik

- lufttransporter: trafikledning enligt förordningar, infrastruktur för alternativa bränslen

- multimodala godsterminaler: infrastruktur för alternativa bränslen, målsättning att kunna ta emot minst 740 meter långa tåg

Förslaget innefattar också bestämmelser för ”Urbana knutpunkter”. Det är ett antal utpekade större städer där förordningen bland annat anger att en ”plan för hållbar rörlighet i städer (SUMP, Sustainable Urban Mobility Plan) ska upprättas senast 2027, för att främja nollutsläppsmobilitet och för att öka och förbättra kollektivtrafiken och infrastrukturen för gång och cykel.

Kraven bidrar generellt till en förbättrad funktion i transportsystemet. Det är dock viktigt att notera att undantag kan medges av EU-kommissionen för flera av kraven ovan om åtgärden inte kan motiveras samhällsekonomiskt.

Den fastställda förordningens riktlinjer kommer att analyseras och integreras i den kommande planrevideringen. Bland de områden som bör analyseras finns exempelvis åtgärder för att möjliggöra trafik med längre godståg med högre hastighet, införandet av ERTMS samt tillgång till rastplatser och säker uppställning längs vägnätet.

TEN-T-förordningen definierar också nio "europeiska transportkorridorer” (tidigare stomnätskorridorer) som är de delar av stomnätet som är av högsta strategiska betydelse för utvecklingen av hållbara och multimodala gods- och persontransportflöden i EU. Sverige berörs av två av dessa: Skandinavien-Medelhavet och Nordsjön-Östersjön. Det utses europeiska samordnare att koordinera genomförandet av TEN-T-korridorerna och de ”övergripande prioriteringarna” ERTMS och ”Det europeiska sjöfartsområdet”. Kommissionen ska begära ett rådgivande yttrande från den europeiska samordnaren när man prövar ansökningar om unionsfinansiering inom ramen för Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) för europeiska transportkorridorer eller en övergripande prioritering. Det är viktigt att notera att det är samma målår för infrastrukturkraven på korridorerna som på övrigt stomnät.

Några andra aktuella förändringar av EU:s transportpolitik är:

- det klimatpolitiska ramverket (Fit for 55), inklusive regler om laddinfrastruktur och vätgas (AFIR) – se kapitel 3.3

- en ny förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet – se kapitel 3.2
- ett förslag till reviderat kombidirektiv – se kapitel 3.2
- det nyligen reviderade ITS-direktivet – se underlagsrapport Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet.

Trafikverket är en av grundarna till järnvägsprogrammet Europe's Rail och är aktivt i flera av den internationella järnvägsforskningens spjutspetssatsningar. Trafikverket är också aktivt inom flera olika områden kopplat till vägtransportsystemet. Det är bland annat Safe and Automated Road Transport (CCAM) som fokuserar på samverkande, uppkopplad och automatiserad mobilitet. På luftfartssidan medverkar Luftfartsverket i Single European Sky ATM Research (SESAR) och Sjöfartsverket har arbetar med bland annat Sea Traffic Management (STM) och projekt som följt i dess kölvatten.

1.6 Svar på frågor i direktivet

Enligt direktivet ska en läsanvisning ange var redovisningen av punkterna 1–16 återfinns – se nedan.

1) Fördelning av ekonomiska ramen: kapitel 7.4
2) Fördelning inom respektive ram: kapitel 7.4
3) Motivering av föreslagen fördelning samt beskrivning av åtgärdstyper: kapitel 5, 6 och 7.3
4) Drift- och underhållskostnader av nya investeringar: kapitel 5.5
5) Bedömning av eftersatt underhåll: kapitel 5.4. Utveckling av arbetssätt och metoder inom underhåll: kapitel 5.7
6) Bedömda effekter och måluppfyllelse: kapitel 8
7) Hur hållbarhet har integrerats: kapitel 8
8) Faktorer som påverkar genomförandet: kapitel 4 och kapitel 5.7
9) ”Nödvändiga” resurser för vidmakthållande och realiserbar nivå: kapitel 5.1 och kapitel 5.7
10) Kostnad namngivna objekt: kapitel 6.3
11) Ändringar av objekts förutsättningar: kapitel 6.3
12) Utveckling av transportefterfrågan: kapitel 2.1 och 2.2
13) Utveckling av kapacitetsutnyttjandet: kapitel 2.2
14) Samhällsekonomi av stråk jämfört med delar: kapitel 6.5
15) Antaganden om omvärldsförutsättningar: kapitel 1.5, 2.2 och 2.6. Antaganden om teknisk- och digital utveckling: kapitel 2.4
16) Analyser av osäkerheter: kapitel 2.2, 2.3 och 8.3

Därutöver anges i direktivet att Trafikverket ska göra nedan redovisningar. De återfinns i följande kapitel:

- Redovisa en trafikslagsövergripande analys: bland annat kapitel 2
- Redovisa behov inom luft- och sjöfart: bland annat kapitel 6.3 samt underlagsrapporter om luft- respektive sjöfart.
- Bedöma tillkommande finansiering: kapitel 6.6
- Redovisa arbete mot utsläpp från bygg och anläggning: kapitel 2.5
- Lägesredovisa dubbelspår Luleå-Boden: kapitel 6.5
- Lägesredovisa elvägar: kapitel 2.4, 3.3 och 6.5
- Utvärdera satsningar stadsmiljöavtalen: kapitel 6.4.

2 Transportsystemet – nuläge och utveckling

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av transporterna i Sverige, samt deras historiska och förväntade utveckling. Syftet är att ge en överblick över transporternas sammansättning och fördelning, med fokus på trender och storleksordningar. Vidare sammanfattas prognoser för personresandets och godstransporternas utveckling fram till 2040, samt scenarier för transportsektorns elektrifiering och koldioxidutsläpp. En mer detaljerad beskrivning finns i underlagsrapporten Transporterna i Sverige – nuläge och prognoser.

Kapitlet svarar på direktivets frågor om utveckling av transportefterfrågan och kapacitetsutnyttjande, antaganden om omvärldsförutsättningar, analyser av osäkerheter, en klimatneutral infrastruktur samt en trafikslagsövergripande analys.

2.1 Resande och transporter i dag

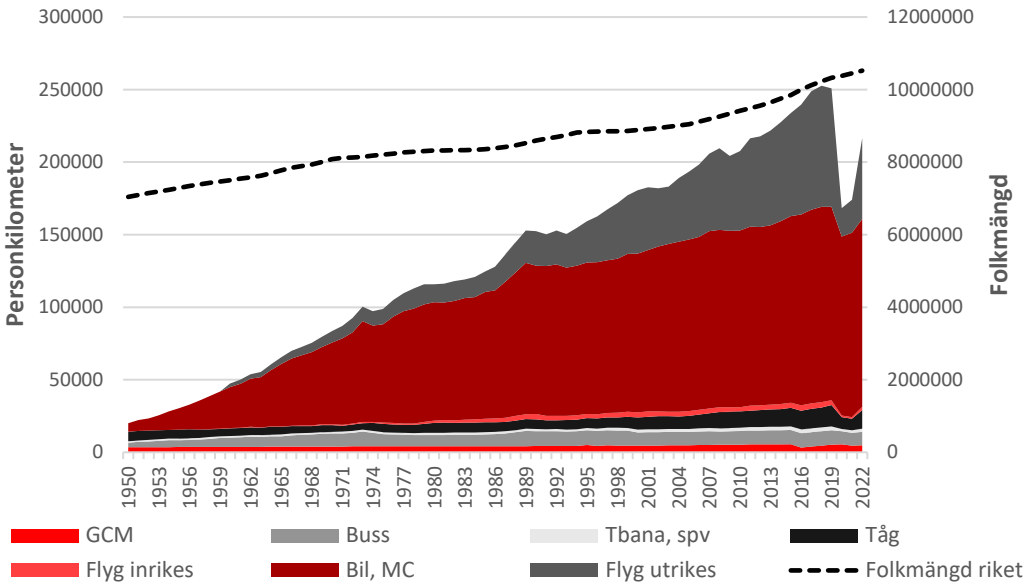
Bedömning i korthet:

- Resandets och transporternas övergripande fördelning och trender är i huvudsak stabila sedan lång tid tillbaka.
- Omkring tre fjärdedelar av personresandet är fritidsärenden som inköp, besök och fritidsaktiviteter.
- Omkring tre fjärdedelar av personresandet görs med bil. Variationerna över landet är relativt små, utom i storstadskärnorna där andelen är lägre. Bilresandet sker huvudsakligen utanför tätorterna och består till övervägande delen av resor över tre mil.
- Järnvägstrafiken (tågkm) utgörs till nära 80 procent av persontåg och till drygt 20 procent av godståg. Tre femtedelar av personresandet (i personkm) görs med subventionerad trafik; denna andel har vuxit snabbt under 2000-talet.
- Flygresandet har återhämtat sig, men är inte tillbaka till nivåer från före pandemin.
- Majoriteten av de inrikes godstransporterna sker med lastbil och inom samma län. Järnvägstransporterna är till stor del interregionala eller internationella. Sjötransporterna är framför allt internationella.

En stor del av personresandet görs med bil under fritiden

I genomsnitt reser svenskarna omkring 40 kilometer per person och dag inrikes, alla färdmedel och ärenden sammantaget. Reslängden per person har ökat stadigt sedan mycket lång tid tillbaka, men de senaste två decennierna har inrikesresandet ökat långsammare än förut, och reslängdsökningen har i hög grad utgjorts av ökat utrikesresande.

Drygt tre fjärdedelar av det inrikes personresandet (räknat i personkilometer) sker med bil och drygt en tiondel med regional kollektivtrafik, varav drygt hälften med buss. Ungefär fyra procent sker med fjärrtåg, omkring tre procent med flyg, två procent till fots och en procent med cykel. Färdmedelsfördelningen har varit likartad sedan 1970-talet. Under pandemin minskade resandet, och även om det mesta av minskningen nu försvunnit är särskilt resandet med flyg och fjärrtåg fortfarande något lägre än före pandemin. En återhämtning verkar pågå, men det är vanskligt att bedöma hur lång tid den kommer att ta.



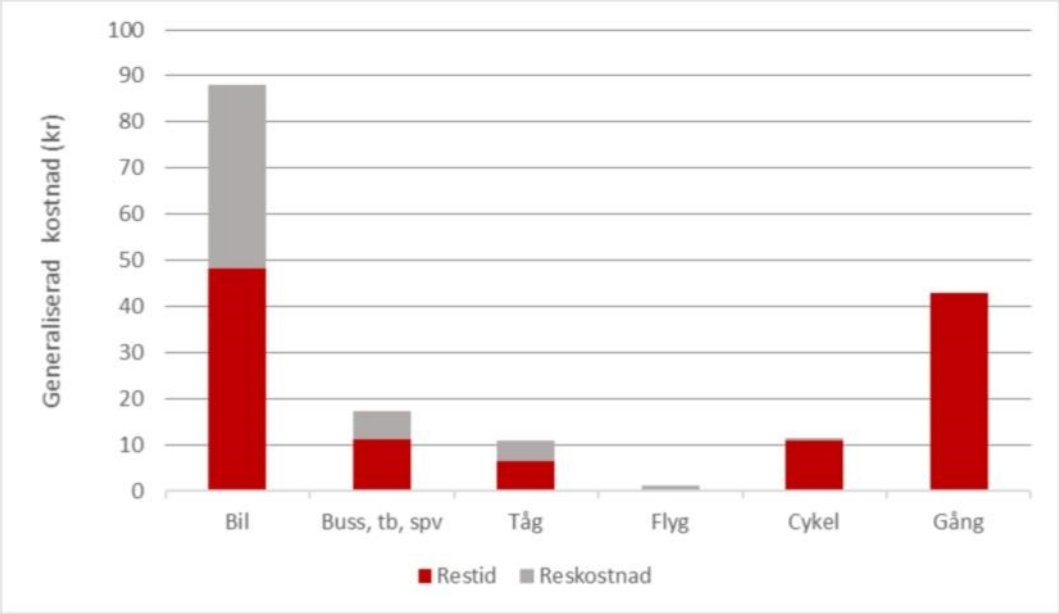
Figur 1. Resande med olika färdmedel (personkilometer) 1950–2022, samt befolkning.

Huvuddelen av inrikesresandet är olika typer av fritidsresor, till exempel inköp, service, besök och fritidsaktiviteter. Resor till och från arbetet utgör en knapp fjärdedel av det totala resandet. Andelen arbetsresor är något lägre för bilresandet och något högre för det regionala kollektivresandet.

Skillnaderna i färdmedelsfördelning och sammanlagd reslängd mellan landsdelar är måttliga. Det är framför allt storstadskärnorna som skiljer ut sig, med kortare sammanlagd reslängd och högre andel kollektivtrafik. Däremot finns tydliga skillnader mellan boende i tätort och på landsbygd: boende på landsbygd reser i genomsnitt nästan dubbelt så långt med bil per person som boende i tätort.

Medan den sammanlagda reslängden per person stadigt ökat så har den sammanlagda restiden varit oförändrad sedan lång tid tillbaka. I genomsnitt reser man omkring en timme per dag överallt i landet, och detta har knappt ändrats åtminstone sedan 1970-talet när den första nationella resvaneundersökningen gjordes. Flera internationella studier har visat att detsamma gäller i de flesta länder och sedan lång tid tillbaka. Däremot är variationen stor mellan individer och mellan olika grupper. Förhoppningar om att bättre kontaktmöjligheter, snabbare transporter och ökad urbanisering ska leda till att vi lägger mindre tid på resande har återkommit sedan 1800-talet, men det har inte skett i någon märkbar utsträckning. De potentiella tidsbesparingar som ges av bättre kontaktmöjligheter, snabbare transporter och tätare lokalisering har i stället växlats in i ökad tillgänglighet genom mer kontakter, mer resande och mer transporter.

Figur 2 visar invånarnas genomsnittliga generaliserade reskostnader (reskostnad plus restid, där restiden multiplicerats med tidsvärdet[1] för respektive färdmedel), per person och dag. Figuren illustrerar därmed hur förändringar av restider och reskostnader påverkar den genomsnittliga tillgängligheten. En ändring av bilreskostnader eller bilrestider påverkar till exempel den genomsnittliga tillgängligheten relativt mycket, eftersom en så stor del av resandet sker med bil. Cykel och gång står visserligen bara för en liten andel av personkilometrarna, men har höga tidsvärden och en relativt stor andel av restiden, vilket gör att cykling och gång står för en relativt stor andel av de totala generaliserade reskostnaderna. Det innebär att förbättringar av gång- och cykelrestider – antingen genom kortare restider, eller genom bekvämare och tryggare trafikmiljöer vilket minskar tidsvärdet – har god potential att minska de generaliserade reskostnaderna och därmed öka tillgängligheten.



Figur 2. Genomsnittliga generaliserade reskostnader per färdmedel (kr per person och dag).

Sedan lång tid tillbaka koncentreras landets befolkning till de större städerna. Sedan 1950 har andelen av befolkningen som bor i storstadsregionerna ökat från 25 till 35 procent, medan andelen som bor i små- och landsbygdskommuner minskat från 35 till 25 procent. För övriga typer av kommuner är befolkningsandelen i stort sett oförändrad. Befolkningsökningen har samtidigt gjort att det totala antalet människor som bor i små- och landsbygdskommuner är i stort sett oförändrat

[1] Tidsvärden är mått på hur stort resmotståndet är per minuts restid för restid av olika sorter. De bestäms genom att statistiskt analysera resenärers val mellan olika resalternativ. Ett högt tidsvärde för restid av ett visst slag indikerar att denna sorts restid utgör ett relativt stort resmotstånd per minut. Höga tidsvärden är ofta förknippade med restid som är obekväm, otrygg eller oproduktiv.

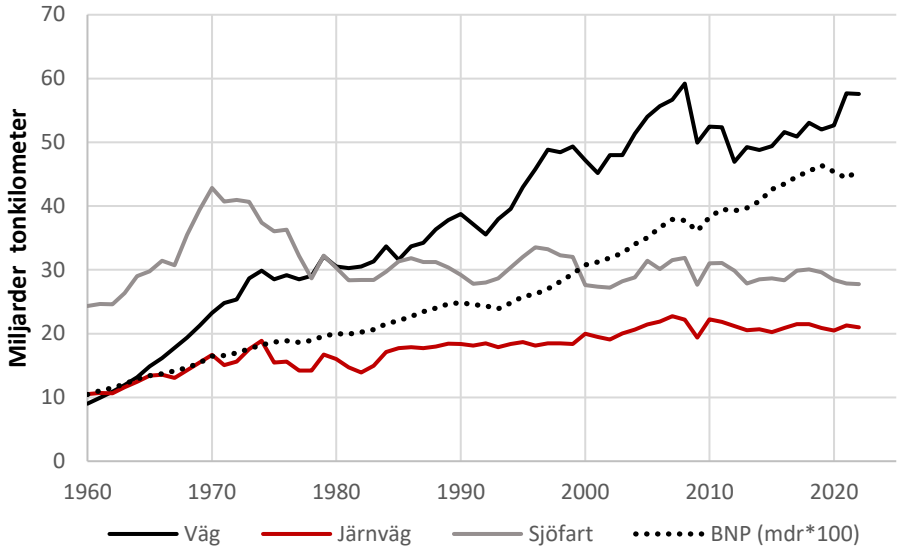
sedan 1950-talet, medan antalet invånare i storstadsområdena mer än fördubblats under samma period.

Godstransporternas fördelning mellan trafikslag är relativt stabil

De godsmängder som transporteras till och från Sverige utgör ungefär en tredjedel av den totala transporterade godsmängden i Sverige. Majoriteten av de gränsöverskridande transporterna, mätt i ton, sker med sjöfart, drygt 60 procent. Järnväg och väg svarar för hälften var av de resterande 40 procenten.

Flödena av varor till och från Sverige är koncentrerade till ett fåtal större stråk samt några få viktiga hamnar och fasta broförbindelser. För järnväg är Malmbanan och Öresundsförbindelsen helt avgörande för att exportera varor. Öresundsbron är viktig också för importen av järnvägsgods, liksom för både export och import på väg. Vägtransporter och sjöfart har en tydlig tyngdpunkt i de västra och södra delarna av Sverige mot kontinenten och övriga världsdelar. Export och import från och till hamnar på ostkusten har en mer östlig anknytning. Denna koncentration till ett fåtal knutpunkter innebär att det är möjligt att koncentrera resurser till dem så att stordriftsfördelar kan utnyttjas. Men det innebär samtidigt att det finns en inbyggd sårbarhet om det skulle uppstå störningar i infrastrukturen där viktiga gränspassager sker, eller vid tvära kast i handelsmönstren.

Godstransportarbetets fördelning mellan de olika trafikslagen har sedan 1990-talet varit ganska stabilt med små förändringar mellan åren och över tid (Figur 3). Under 2000-talet har det årliga godstransportarbetet varierat mellan 95 och 105 miljarder tonkilometrar per år. Under samma period har lastbilstransporterna stått för ca hälften av godstransportarbetet och sjöfart och järnvägstransporter för 30 respektive 20 procent. Under den senaste femårsperioden har andelen lastbilstransporter ökat med knappt fem procentenheter med motsvarande minskning av sjötransporterna. Järnvägens andel av godstransportarbetet har varit oförändrat under samma period.



Figur 3. Inrikes godstransportarbete (milj. tonkm) per trafikslag, 1960–2022. (Bearbetning av data från SCB och Trafikanalys; korrigerat för tidsseriebrott 2000, 2018.)

Majoriteten av de inrikes godstransporterna sker med tunga lastbilar. Det mesta av godset som transporteras inrikes med lastbil transporteras inom samma kommun eller mellan kommuner i samma län (74 procent, 2022). Detta motsvarar i sin tur 35 procent av transportarbetet inom segmentet. Järnvägstransporterna är till stor del interregionala eller internationella och få sker inom samma län. Utrikes sjötransporter innanför territorialgränsen räknas också in i inrikes transportarbete, och utgör huvuddelen av det som räknas som inrikes sjötransporter. De egentliga inrikes sjötransporterna sker mellan ett fåtal geografiska områden och domineras av vissa varugrupper. Trafiken på inre vattenvägar (inom Vänern respektive Mälaren) har mycket liten omfattning.

Nästan hälften av godstransporterna på järnväg utgörs av malm och andra utvinningsprodukter. Det är även den största varugruppen för inrikes lastbilstransporter, där den utgör en tredjedel av transporterna.

Cirka 70 procent av vägtrafiken sker utanför tätorterna

I genomsnitt över landet utgörs vägtrafiken (räknat i fordonskilometer 2019, före pandemin) av 81 procent personbilar, 11 procent lätta lastbilar, 6 procent tunga lastbilar samt bussar och motorcyklar 1 procent vardera. Trafiken med personbilar och tunga lastbilar har ökat något snabbare än befolkningsmängden sedan 1990-talet, medan trafiken med lätta lastbilar har ökat mycket snabbare. Under pandemin 2020–2021 minskade personbilstrafiken med 6–8 procent, medan

lastbilstrafiken knappt påverkades. Under 2022 ökade personbilstrafiken igen, men var fortfarande ett par procent lägre än under toppåren 2018 och 2019.

I sammanfattning kan personbilsresandet sägas bestå till största delen av långa fritidsresor på landsbygd. Arbetsresor, korta resor, och resor inom tätorter står för relativt små andelar av personbilsresandet. Omkring 70 procent av vägtrafiken sker utanför tätorterna. 75 procent görs av invånare utanför de tre storstadsregionerna (två tredjedelar av befolkningen bor utanför storstadsregionerna). Två tredjedelar utgörs av resor längre än tre mil. 75 procent utgörs av andra ärenden än resor till och från arbete och skola (besök, inköp, fritidsaktiviteter med mera).

Vägträngsel berör endast en liten andel av landets totala vägtrafik, och är koncentrerad till vissa tidpunkter och platser huvudsakligen i Stockholm och i viss mån i Göteborg. På dessa platser och tider är å andra sidan trängselnivån hög och medför betydande restidsförlängning och restidsosäkerhet.

Järnvägstrafiken ökar, särskilt regionalt

Järnvägstrafiken utgörs till nära 80 procent av persontåg och till drygt 20 procent av godståg (räknat i tågkilometer). Av godstransporterna (räknat i tonkilometer) utgörs omkring 50 procent av vagnslasttåg, 30 procent av kombigods och 20 procent av malm på Malmbanan.

Personresandet på järnväg (i personkilometer) görs till knappt hälften med stöd av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) som ansvarar för pendeltåg mm, till knappt hälften med kommersiell trafik (utan subventioner), och till en knapp tiondel med statligt subventionerad trafik. Räknat som andel av resorna är RKM-resorna ungefär tio gånger så många som resorna med kommersiell trafik, men å andra sidan är resorna med kommersiell trafik nästan tio gånger så långa i genomsnitt. Räknat i personkilometer är därför RKM-resandet och det kommersiella resandet ungefär lika stort.

Kortare tågresor under 10 mil (som till allra största delen görs med RKM-trafiken) utgörs i hög grad av resor till arbete och skola, medan längre tågresor över 10 mil (som till större delen görs med kommersiell trafik) i hög grad utgörs av fritidsresor.

Resandet med kommersiell trafik har ökat avsevärt under 2000-talet fram till pandemin, med en ökning på drygt 40 procent 2000–2019. RKM-resandet har dock ökat hela fem gånger så snabbt, vilket resulterat i fördubblat resande under samma period. Idag är kommersiellt och RKM-resande ungefär lika stort, medan RKM-resandet år 2000 var mindre än hälften av det kommersiella resandet. Utbudet av regionaltåg (räknat i vagnkilometer) ökade med omkring 60 procent 2002–2019. Utvecklingen har ökat tillgängligheten och vidgat arbets- och bostadsmarknader, men det ökade utbudet är inte utan kostnader. De sammanlagda kollektivtrafik-subventionerna har nästan tredubblats i fasta priser på 20 år (från 9,4 miljarder kr

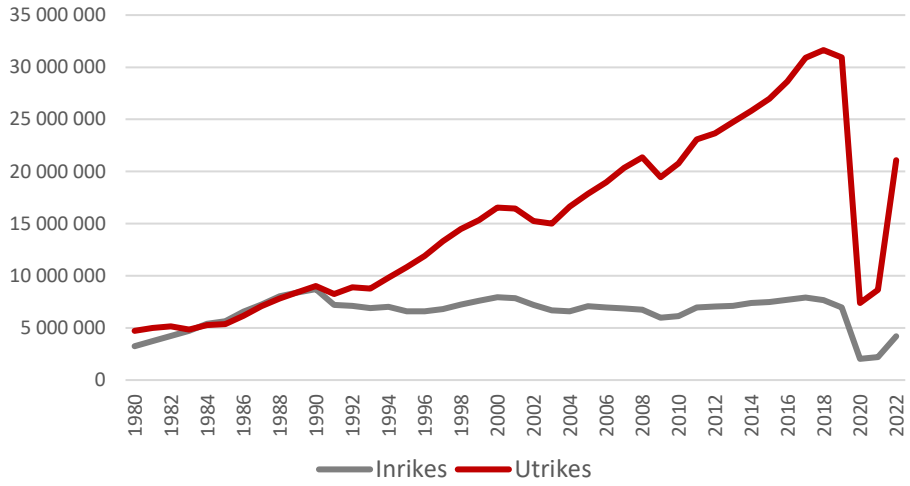
år 1999 till 26,6 miljarder kr år 2019, i 2020 års priser), och de totala driftkostnaderna har drygt fördubblats. Det förklaras delvis av det ökade utbudet, men i än högre grad av ökade kostnader per fordonskilometer. Kostnaderna har ökat snabbare än resandet, så trots en högre subventionsgrad har även biljettpriserna behövt ökas.

Järnvägssystemets kapacitet är på många håll högt utnyttjad, i synnerhet under dygnets trafikintensiva perioder. Linjedelarna med högst kapacitetsutnyttjande över dygnet var år 2022 Göteborg Kville–Pölsebo (100%), Alingsås–Göteborg (100%), Ystad–Simrishamn (97%), Varberg–Hamra (89%), Alvesta–Växjö och Lund–Arlöv (86%).

Flygresandet är inte tillbaka till nivåer från före pandemin

Luftfartens infrastruktur består dels av flygplatser samt andra markbaserade anläggningar och system som krävs för att tillhandahålla flygtrafiktjänst, dels av själva luftrummet. I Sverige finns för närvarande 44 så kallade instrumentflygplatser. Av dessa är 10 statligt ägda och resterande ägda av kommuner, regioner och/eller privat näringsliv. För närvarande är 27 av flygplatserna så kallade beredskapsflygplatser som i överenskommelse med Trafikverket har beredskap för att ta emot samhällsviktigt flyg under de timmar då flygplatsen är stängd.

Under en lång tid har flygtrafiken ökat, och då främst utrikestrafiken som sedan början av 1990-talet utgör den största delen av passagerarvolymen. 2018 nåddes den högsta noteringen för svensk luftfart med drygt 39 miljoner passagerare. 2019 minskade antalet passagerare med 1,4 miljoner passagerare jämfört med 2018, se Figur 4. Under pandemiåren 2020–2021 minskade passagerarantalet till historiskt låga nivåer. Under 2022–2023 har resandet återhämtat sig, men är inte tillbaka till nivåerna före pandemin.



Figur 4. Passagerarutvecklingen inom flyg i Sverige 1980–2022. Källa: Transportstyrelsen.

En stor del av utrikes godstransporter sker med sjöfart

Totalt finns det i Sverige cirka 150 möjliga omlastningsplatser för sjöfarten varav 54 är allmänna hamnar och 25 ingår som kusthamnar i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Av dessa 25 kusthamnar ingår 5 i TEN-T:s stomnät. Totalt hanterar hamnarna i stomnätet drygt 40 procent av de totala godsvolymerna i svenska hamnar.

Sjöfart har en viktig roll för godstransporter och står som konstaterades ovan för drygt 60 procent av de gränsöverskridande transporterna, och knappt 30 procent av de inrikes transporterna. Under den senaste femårsperioden har andelen sjötransporter dock minskat. Personresandet med sjöfart är jämfört med andra trafikslag litet, men har stor betydelse för tillgängligheten till öar.

2.2 Prognoser för resande och transporter

Bedömning i korthet:

- Prognoserna tyder på en fortsatt ökning av resande och transporter, huvudsakligen i linje med historisk utveckling.
- Bilresandet beräknas öka med omkring 25 procent till 2040, och fortsatt stå för en helt dominerande del av personresandet. Ökningen drivs framför allt av ökande befolkning och inkomster, men dämpas av en större befolkningsandel i större städer. Trafiken ökar framför allt i och kring de större städerna, där befolkningsökningen är störst.
- Tågresandet beräknas öka med över 50 procent fram till 2040, drivet av ökande befolkning, ökade inkomster och en ökad befolkningskoncentration till de större städerna där kollektivtrafikandelen är högre.
- Ny godsprognos är under framtagande. Preliminära resultat tyder på att utvecklingen kommer att vara i linje med historisk utveckling.
- Osäkerheterna i prognoserna beror framför allt på osäkerheter i förutsättningar som framtida ekonomisk utveckling, körkostnader och kollektivtrafikutbud.
- Osäkerheterna i de prognoserade trafikutvecklingarna är inte så stora att de påverkar denna rapports slutsatser och rekommendationer.

Prognoserna beskriver trolig utveckling givet kända beslut

Trafikverket tar regelbundet fram prognoser för den framtida trafikutvecklingen baserat på antaganden om bland annat framtida befolkningsutveckling, ekonomisk utveckling, bränslepriser och ett stort antal andra påverkande omvärldsfaktorer. Eftersom dessa faktorer är osäkra är även prognoserna för trafikutvecklingen behäftade med osäkerheter av olika slag. I en underlagsrapport till förra inriktningsunderlaget (Trafikverket 2020:187) redovisas hur mycket olika osäkerheter påverkar, samt jämförelser mellan tidigare prognoser och utfall.

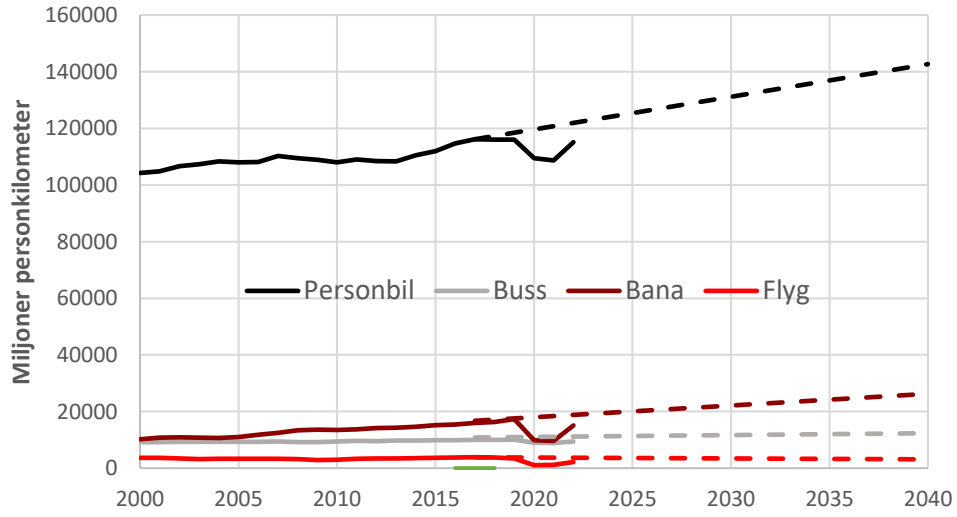
Trafikverket gör vartannat år en ny prognos för den långsiktiga trafikutvecklingen, den så kallade basprognosen. Nästa basprognos publiceras i april 2024. De prognoser som presenteras nedan utgår från den nuvarande basprognosen, publicerad våren 2020, med smärre uppdateringar som beskrivs nedan. Dessutom beskrivs preliminära resultat från den kommande basprognosen, men detta är alltså preliminära resultat som kan komma att justeras.

Syftet med prognoser är varken att beskriva en önskvärd framtid eller en ideal transport- och klimatpolitik, utan att beskriva en trolig utveckling givet de

förutsättningar och beslut som vi kan se idag. I den mån som en prognos inte når de mål man vill nå, tjänar den därför som utgångspunkt för att identifiera åtgärder som ger bättre måluppfyllelse. Prognoserna utgör därmed en referensutveckling för bland annat infrastrukturplaneringen, som gör att olika åtgärder kan utvärderas. Prognosmodeller används också för att analysera konsekvenserna av åtgärder och omvärldsfaktorer. Denna typ av prognoser av effekterna av en viss, isolerad förändring (ibland kallade policyprognoser) är vanligen säkrare än långsiktiga prognoser för trafikutvecklingen (ibland kallade referensprognoser), eftersom de senare beror på många underliggande och delvis svårprognoserade variabler.

För personresande väntas tågtrafik öka snabbast

I prognosen för personresande antas (baserat på SCB:s befolkningsprognos) att landets befolkning ökar med 14 procent till 2040. Befolkningsökningen är koncentrerad till städerna och framför allt till storstadsregionerna. Kollektivtrafikutbudet antas förbättras väsentligt: antalet tågkilometer antas öka 50 procent och antalet tunnelbanekilometer med 30 procent. Med tanke på utvecklingen av kollektivtrafikens driftskostnader och huvudmännens finansiella situation kan den antagna ökningen av tågutbudet vara i överkant. Med en lägre utbudsökning skulle den prognoserade resandeökningen bli något lägre. Vägnätet antas öka i begränsad omfattning, med en ökning av antalet körfältskilometer med 1 procent. Till följd av elektrifieringen beräknas körkostnaden minska med 8 procent, trots antaganden om väsentligt högre bränslepriser. (Elektrifieringen beskrivs närmare i nästa avsnitt.)



Figur 5. Personresande inrikes med olika färdmedel (miljoner personkm), historisk utveckling och prognoser.

Enligt prognosen ökar personresandet med bil med knappt 25 procent fram till 2040, vilket är i linje med historisk utveckling. Ökningen beror framför allt på

ökande befolkning, samt på minskade körkostnader och ekonomisk tillväxt. Ökningstakten dämpas å andra sidan av ökande trängsel i storstadsregionerna samt antagandena om fortsatt urbanisering och i någon mån antagandet om utbyggd kollektivtrafik. Biltrafiken ökar främst där befolkningen ökar, dvs. främst i storstadsregionerna, vilket leder till tydliga ökningar av vägträngseln. Andelen trafik som sker i trängsel ökar kraftigt (upp till en fördubbling) i storstadsområdena, men huvuddelen av landets trafik sker fortfarande på tider och platser utan större trängselproblem. Trafikökningarna sker dock i första hand utanför tätorternas centrum. Idag sker omkring 70 procent av biltrafiken (fordonskilometer) utanför tätorterna, och i prognosen ökar andelen till omkring 74 procent. Samtliga län får en viss ökning av biltrafiken, även de som har en minskande befolkning. Det kan dels förklaras med att resandet ökar mer än befolkningen och dels med att flera län med befolkningsminskning har relativt mycket besökare.

Enligt prognosen ökar tågresandet med över 50 procent och bussresandet med knappt 15 procent fram till 2040. Kollektivtrafikresandet är och förblir koncentrerat till storstäderna och dess omgivning, och där sker också påtagliga ökningar av kollektivtrafikresandet. Det är tydligast i Stockholm där tunnelbanan byggs ut. Trängseln i kollektivtrafiken ökar, i synnerhet i Stockholmsområdet. I en stor del av tunnelbanenätet beräknas samtliga platser (sittande och stående) vara utnyttjade under rusning, och på Tvärbanan och Saltsjöbanan förväntas efterfrågan överstiga fordonens kapacitet på vissa sträckor. Även i Göteborg beräknas detta förekomma på vissa spårvagnssträckor.

Inrikesflyget bedöms även år 2040 vara på något lägre nivåer än innan pandemin. I Trafikverkets prognos beräknas en årlig utveckling på 1,7 procent för perioden 2023–2040, vilket gör att nivån på lång sikt väntas överträffa de tidigare nivåerna. Utrikestrafiken är betydligt större än inrikestrafiken redan i dag, och här väntas en årlig ökningstakt på 2,9 procent 2023–2040. Trafikverket bedömer att el- respektive elhybridflygplan kan flyga på den intra-europeiska marknaden från 2040-talet. Hållbara flygbränslen (sustainable aviation fuels, SAF) används i begränsad omfattning redan i dag och kan blandas in upp till 50 procent i befintlig tankinfrastruktur och dagens flygplan. Vartefter produktionen kommer att öka så blir det med största sannolikhet denna lösning som kommer att användas i större omfattning på interkontinentaltrafiken (exempelvis till och från Nordamerika och Asien) då denna typ av trafik inte bedöms kunna genomföras med el- eller elhybridflygplan. Tester pågår för att kunna blanda in upp till 100 procent SAF i flygplanen.

Den största källan till prognososäkerhet är osäkerheterna i prognosens förutsättningar. Ett sätt att analysera osäkerheter i prognosen är därför att undersöka hur mycket olika indatavariabler påverkar utfallet. En sådan analys visar att faktorerna som påverkar bilresandet framför allt är antagandena om ökad

befolkning (vilket ökar bilresandet +8%), ökade inkomster (+9%) och lägre körkostnad (+6%). De antagna förändringarna av infrastrukturen respektive kollektivtrafikutbudet ger i bägge fallen små effekter på bilresandet. Motsvarande analys för kollektivtrafikresandet visar att den viktigaste faktorn är antagandet om ökad befolkning som dessutom koncentreras till storstäderna där kollektivtrafikresandet är högt (vilket sammanlagt ökar kollektivtrafikresandet +16%). Även ökade inkomster ökar kollektivtrafikresandet (+9%), liksom det ökade kollektivtrafikutbudet (+6%). Kollektivtrafikresandet minskar något till följd av lägre bilkörkostnad (-5%) och i viss mån av vägutbyggnader (-2%).

För godstransporter väntas lastbil öka snabbast

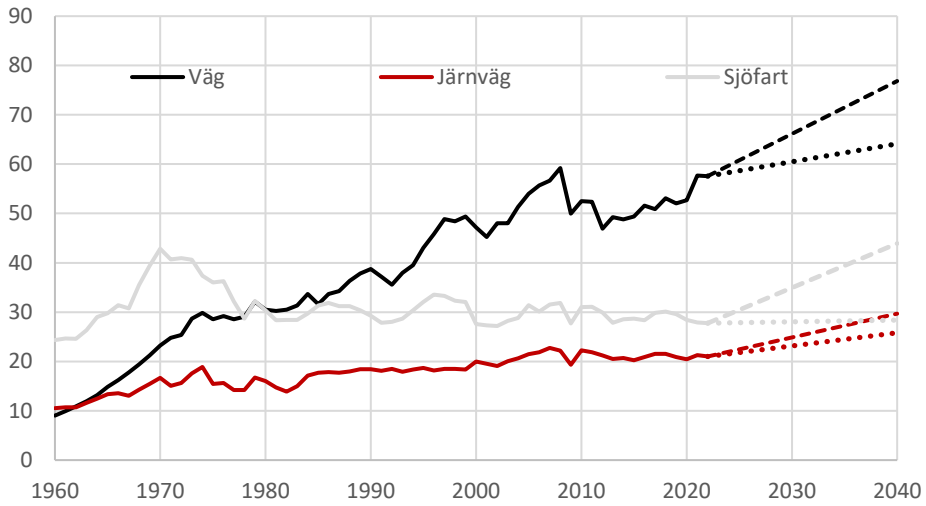
Trafikverkets nästa basprognos publiceras i april 2024. Nedan presenteras en jämförelse av den nu gällande basprognosen, publicerad 2020, och preliminära resultat från den kommande basprognosen, benämnd ”preliminär prognos” i det följande. Den preliminära prognosen indikerar en lägre transportarbetestillväxt, mera enligt historisk trend, än den nu gällande basprognosen. Det beror huvudsakligen på att den ekonomiska utvecklingen antas gå långsammare, att varuvärdena (godsets värde i kronor per ton) antas öka snabbare, samt att importen av oljeprodukter antas minska väsentligt till följd av klimatpolitiska åtgärder.

Tabell 2 visar relativ ökning av godstransportarbetet per trafikslag i gällande basprognos respektive den preliminära nya prognosen. Skillnaderna i prognosförutsättningar som nämndes ovan ger en klart lägre tillväxt av transportarbetet.

Tabell 2. Ökning av godstransportarbete per trafikslag 2017–2040, gällande basprognos och preliminär ny prognos.

	Basprognos	Preliminär prognos
Järnväg	38%	28%
Sjöfart	47%	-12%
Väg	51%	36%
Total	47%	20%

Figur 6 visar dels historisk utveckling av godstransportarbetet per trafikslag, dels de två prognoserna fram till 2040. Den preliminära prognosen är betydligt lägre av de angivna skälen. Störst är skillnaden mellan prognoserna för sjöfart, vilket beror på antagandet om kraftigt minskad import av oljeprodukter, som idag står för en stor del av sjöfartsimporten.



Figur 6. Godstransportarbete per trafikslag 1960–2022, samt prognoser till 2040. Streckade linjer gällande basprognos, prickade linjer preliminär prognos.

2.3 Prognoser för vägtrafikens koldioxidutsläpp

Bedömning i korthet:

- Elektrifierade och effektivare fordon förväntas bidra till en snabb minskning av transportsektorns koldioxidutsläpp.
- För att nå klimatmålet om 70 procents minskning av utsläppen 2010–2030 krävs dock en högre andel biodrivmedel än aviserat.

Elektrifierade och effektivare fordon väntas bidra till snabb minskning

Transportsektorn genomgår en snabb elektrifiering, i hög grad driven av EU:s skärpta krav på nyregistrerade fordons koldioxidutsläpp. Under 2022 har EU beslutat om skärpta krav på lätta fordon vilket innebär att nya personbilar och lätta lastbilar ska minska sina koldioxidutsläpp per kilometer med 55 respektive 50 procent till 2030 jämfört med 2021, och att endast nollutsläppsfordon får säljas från och med 2035. För närvarande pågår förhandlingar om skärpta fordonskrav för tunga fordon, baserat på ett förslag från EU-kommissionen som innebär att tunga fordons koldioxidutsläpp per kilometer måste minska med 45 procent till 2030 respektive 90 procent till 2040 jämfört med 2019 års nivå.

Trafikverket, Energimyndigheten och Naturvårdsverket tog under hösten 2022/vintern 2023 fram scenarier för den svenska transportsektorns elektrifiering,

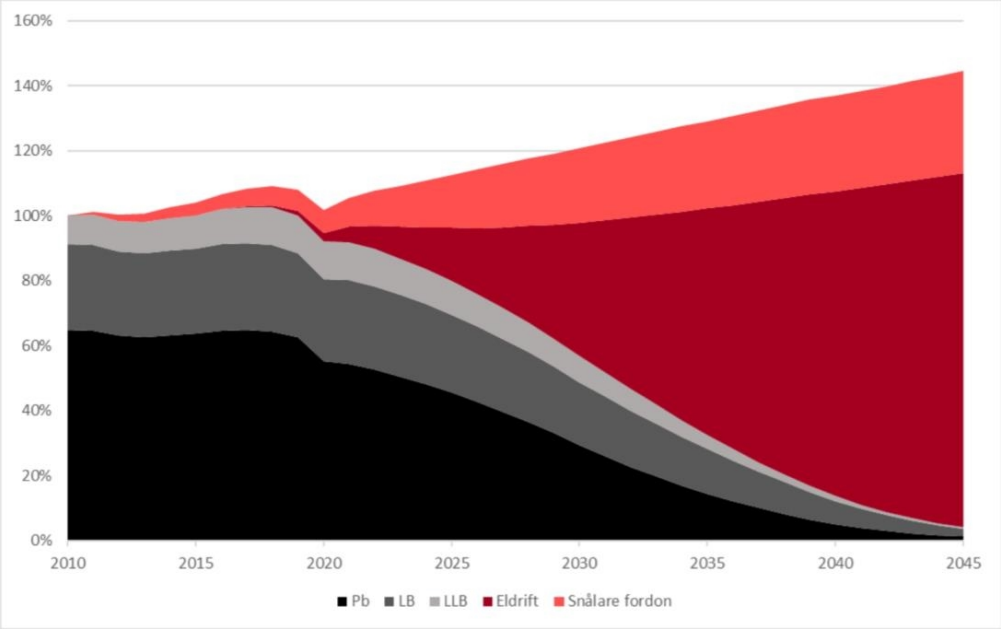
som tidigare har redovisats bland annat av Trafikverket i PM Vägtrafikens utsläpp (våren 2023). Elektrifieringen i Sverige har hittills legat före EU-genomsnittet, och bedömningen är att detta kommer fortsätta gälla. I huvudscenariot som presenteras nedan antas därför att Sverige når nollutsläpp för nya personbilar redan 2030, medan nya lätta lastbilar utvecklas i takt med EU-kraven. Nya tunga fordons utsläpp antas minska med 55 procent för att nå noll utsläpp 2040, alltså något snabbare än det kommissionsförslag som nu förhandlas.

Tabell 3 sammanfattar scenarioantagandena om trafikutveckling respektive nya fordons utsläpp per kilometer. Trafikutvecklingen bygger på de trafikprognoser som redovisats i föregående avsnitt. Senare i avsnittet redovisas två känslighetsanalyser med 50 procent högre respektive 50 procent lägre trafiktillväxt, samt en känslighetsanalys med långsammare minskning av nya fordons utsläpp.

Tabell 3. Antaganden om trafikutveckling och fordonsegenskaper.

	Trafiktillväxt 2017–2040	**Nya fordons utsläpp per kilometer**
Personbilar	+23%	Noll utsläpp fr o m 2030
Lätta lastbilar	+23%	Noll utsläpp fr o m 2035
Tunga lastbilar	+36%	-55% 2019–2030; Noll utsläpp fr o m 2040

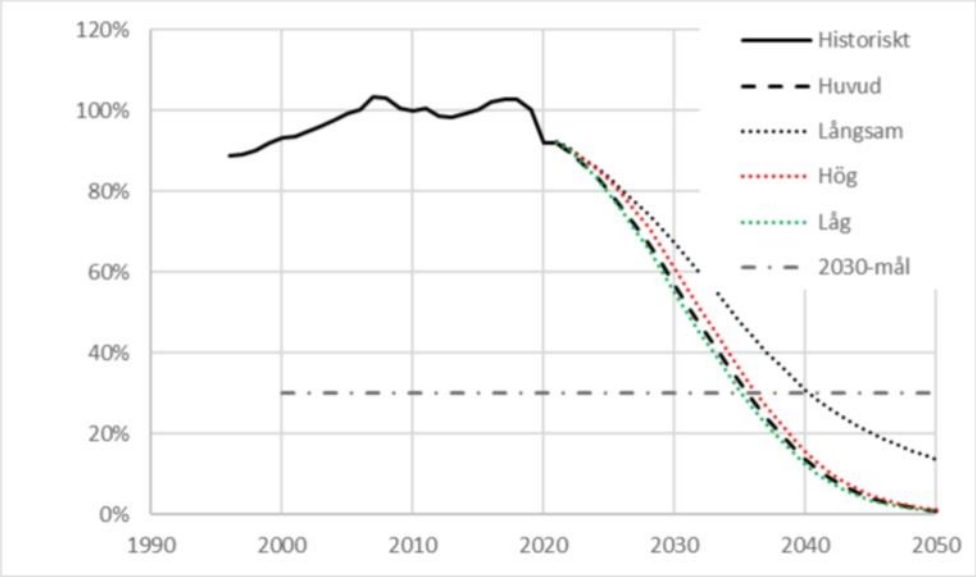
Figur 7 visar hur elektrifierade och effektivare fordon bidrar till att minska utsläppen från den svenska vägtransportsektorn, relativt klimatlagens startår 2010, givet de redovisade antagandena. Observera att bidraget från ökad användning av biodrivmedel inte syns i denna figur. Överkanten på ytan visar hur utsläppen skulle öka på grund av ökad trafik om fordonens utsläpp per kilometer var likadana som år 2010. Det ljusröda fältet visar utsläppsminskning på grund av snålare fordon, och det mörkröda fältet utsläppsminskning på grund av elektrifiering. De grå/svarta fälten visar förbrukningen av flytande bränslen (bensin, diesel och biodrivmedel), uppdelat på personbilar, tunga lastbilar och lätta lastbilar. Figuren illustrerar hur en allt större andel av utsläppen kommer från tunga lastbilar.



Figur 7. Bidrag till minskade koldioxidutsläpp från snålare fordon respektive elektrifiering, respektive förbrukning av flytande drivmedel (personbilar, tunga lastbilar, lätta lastbilar). Obs. att bidraget till minskade utsläpp från biodrivmedelsanvändning inte syns i figuren.

För att nå klimatmålet 2030 krävs högre andel biodrivmedel än aviserat

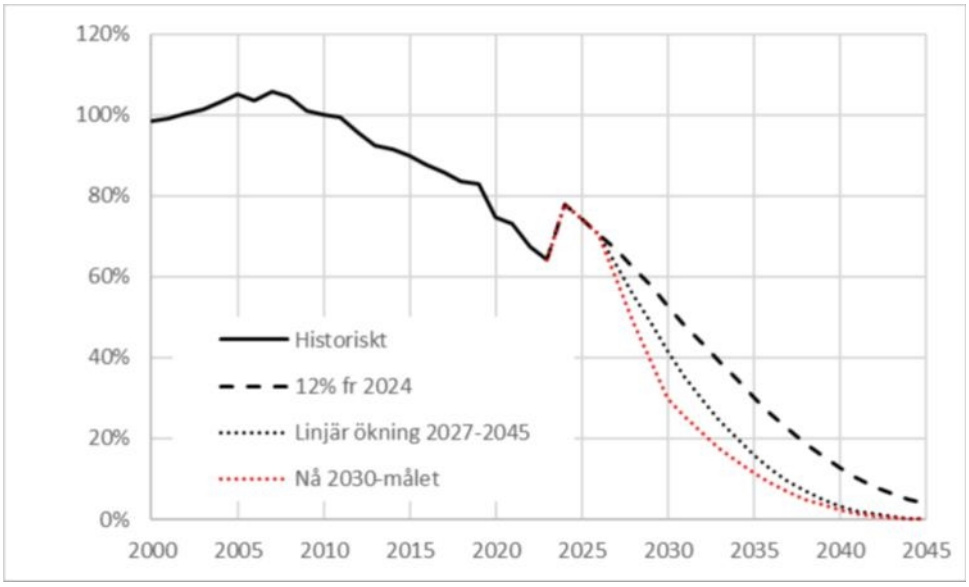
Figur 8 visar hur förbrukningen av flytande drivmedel (bensin, diesel, biodrivmedel) utvecklas i fyra olika scenarier – huvudscenariot, 50 procent högre respektive lägre trafiktillväxt, samt långsammare elektrifiering (personbilar: nollutsläpp fr.o.m. 2035; lätta lastbilar: -50% 2020–2030, nollutsläpp fr.o.m. 2040; tunga lastbilar: -30% 2020–2030, -50% 2020–2040). Kurvorna motsvarar alltså minskade utsläpp relativt 2010 exklusive bidraget från ökad användning av biodrivmedel.



Figur 8. Utsläpp utan hänsyn till biodrivmedelsandel, dvs. förbrukning av flytande drivmedel (bensin, diesel, biodrivmedel), relativt 2010.

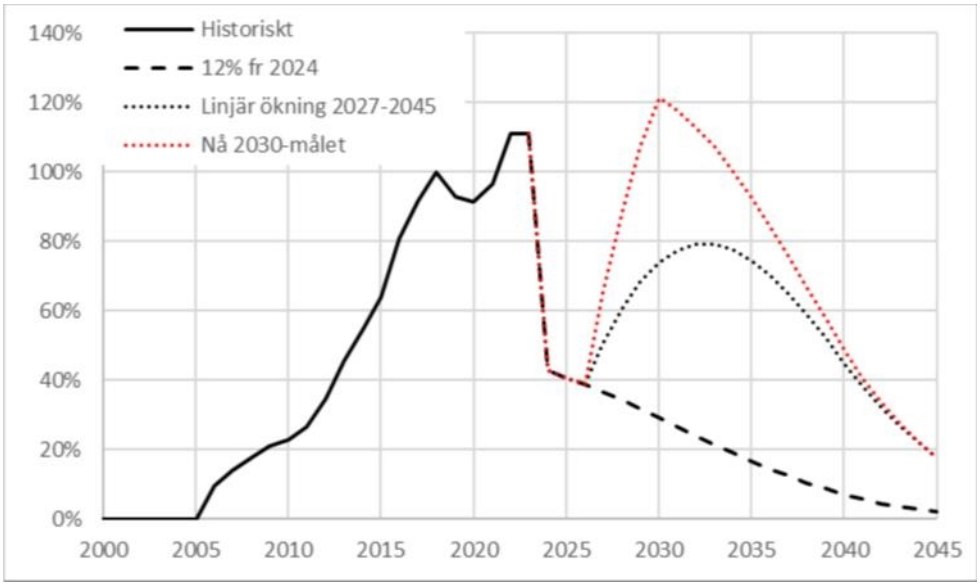
Nettoeffekten av trafikutveckling, effektivare fordon och elektrifiering ger en utsläppsminskning på omkring 40 procent 2010–2030. För att nå transportsektorns klimatmål på 70 procents minskning till 2030 måste alltså lite drygt hälften av de flytande bränslena ersättas med biodrivmedel år 2030. Skillnaderna mellan de fyra scenarierna är relativt små.

Regeringen har beslutat att reduktionsplikten sänks till 6 procent åren 2024–2026, vilket skulle motsvara en total biodrivmedelsandel på 12 procent om dagens marknadsandel för HVO100 förblir oförändrad. Det är för närvarande osäkert hur andelen biodrivmedel kommer att utvecklas efter år 2026. Figur 9 visar transportsektorns beräknade utsläpp (huvudscenariot) under tre hypotetiska antaganden från och med år 2027: konstant 12 procent; linjär ökning till 100 procent 2027–2045; linjär ökning för att nå transportsektorns klimatmål 2030, sedan linjär ökning till 100 procent 2031–2045.



Figur 9. Vägtrafikens koldioxidutsläpp relativt 2010; tre scenarier för biodrivmedelsandelen 2027–2045.

Figur 10 visar den totala förbrukade volymen biodrivmedel i de tre scenarierna, relativt 2018 års volym.



Figur 10. Förbrukad volym biodrivmedel i transportsektorn, relativt 2018 års volym.

2.4 Teknikskiften i transportsystemet

Bedömningar i korthet:

- Elektrifiering, digitalisering och automatisering bedöms leda till att infrastrukturen inom alla trafikslag kan nyttjas effektivare. Samtidigt bedöms transportefterfrågan öka.
- Utbyggnad av kapacitet i elnät, laddningspooler och industrins förmåga för omställning är exempel på omständigheter som är avgörande för ökad elektrifiering av vägtransportsystemet. Även tankstationer för vätgas kan spela en roll, främst för vissa tunga fordon.
- Data behöver nyttjas mellan och inom organisationer, för att skapa förutsättningar för ett mer digitaliserat och elektrifierat transportsystem. Trafikverket bör ha en aktiv roll i uppbyggnaden av ekosystemet för digitala tjänster.
- Järnvägssystemet måste moderniseras, digitaliseras och standardiseras, särskilt gällande signalsystemet, för att järnvägen ska förbli ett hållbart och konkurrenskraftigt transportmedel.
- Digitalisering kan öppna upp för ett bättre utnyttjande av sjöfartens infrastruktur, högre sjösäkerhet i farlederna och bidra till utvecklingen av nya digitala lösningar och tjänster. Digital teknik skapar även förutsättningar för att effektivisera hamnanlöp och underlätta kopplingen till andra trafikslag.
- En generation av nya flygplan med andra drivmedel än fossila väntas kommersialiseras under planperioden. De kan leda till bättre lönsamhet och förbättrad tillgänglighet, men det finns utmaningar bland annat kring räckvidd, infrastrukturen för laddning och flygplatsernas utformning.
- Obemannade, på sikt autonoma, drönare förutspås ha omfattande användningsområden inom vitt skilda verksamheter, bland annat kommersiell trafik med såväl frakt som passagerare. En utmaning är att drönare i luftrummet behöver integreras med traditionell flygtrafik.

Elektrifiering, digitalisering och automatisering skapar stora möjligheter

Teknikskiftena elektrifiering, digitalisering och automatisering slår igenom i allt större utsträckning i transportsystemet, bland annat för att möta utmaningar som trängsel, miljöpåverkan och behovet av mer effektiva transporter. Kunskapen om

vilka följder teknikskiftena får samt hur omfattande och i vilken takt som olika tekniker får genomslag behöver byggas upp successivt.

Elektrifiering öppnar upp nya förutsättningar i transportsystemet. Det gäller speciellt för vägtransporter, men på sikt även för flygtrafik. Ett helt elektrifierat vägtransportsystem skulle innebära att det inte finns några lokala utsläpp av växthusgaser, inga avgasutsläpp från fordonen och inget motorbuller. Den avgörande drivkraften för elektrifiering kommer från styrmedel och lagstiftning samt nationella mål och internationella åtaganden.

Digitalisering möjliggör ökad samverkan, uppkoppling och automatisering, samtidigt som det skapas förutsättningar för delningstjänster och tillgänglighet utan transporter. Data är digitaliseringens kärna och datavolymerna ökar i takt med att fler delar av samhället kopplas upp, till exempel fordon och infrastruktur. Nyttorna med digitalisering handlar i första hand om förbättrad trafiksäkerhet, ökad tillgänglighet och effektivare användning av kapaciteten i infrastruktur och fordon.

Automatisering sker i hela transportsystemet och dess angränsande system, såväl automatisering av fordon som i processer och stödsystem. För godstransporter på väg är den huvudsakliga drivkraften ökad kostnadseffektivitet, medan det för personbilresor snarare är bekvämlighet och komfort under resan som är viktiga drivkrafter. Automatisering förväntas också kunna bidra till ökad trafiksäkerhet. Tidigare förhoppningar om en snabb introduktion av fullt automatiserade fordon i vägtransportsystemet har dämpats, och det är osäkert på vilken sikt tekniken kan få ett genomslag i den komplexa vägmiljön. Inom järnvägssystemet väntas digitaliseringen och automatiseringen bidra till att infrastrukturen kan nyttjas effektivare. Detta genom att det blir lättare att förutse effekter av en störning i anläggningen för att undvika stora förseningar och för att kapaciteten kan fördelas mellan trafik och banarbeten på ett bättre sätt.

Offentliga aktörer bör ta ett större ansvar

Den gröna och digitala omställningen medför både möjligheter och utmaningar i och med teknikskiftena. Den innebär också risker och osäkerheter som behöver hanteras. Funktion behöver balanseras med rätt säkerhetsnivå och transportsystemet måste i alla skeden vara robust och klara av olika slags störningar.

Lagstiftning, regelverk och standarder behöver utvecklas i takt med teknikutvecklingen för att inte utgöra ett hinder men samtidigt främja konkurrens, innovation och funktion. Behovet att utveckla befintliga och nya affärsmodeller samt samverkansformer mellan offentliga och privata aktörer ökar, samtidigt som effektiv samverkan behöver vara situationsanpassad och syftesdriven. Inom järnvägsområdet pågår en omfattande förändring av

kapacitetstilldelningsprocessen i Europa, som kommer att ge bättre förutsättningar för trafikering med hänsyn till behov för olika typer av trafik.

Konsekvenserna av teknikskiftena blir snabbt svåröverskådliga. Det är utmanande att ta hänsyn till den snabba teknikutvecklingen i den långsiktiga planeringen. Att i större utsträckning testa potentiella utvecklingsspår skapar bättre förutsättningar att hantera osäkerheter som uppstår och säkerställa att rätt förutsättningar för implementering utvecklas.

I vissa delar behöver offentliga aktörer ta ett större ansvar och aktivt delta i, främja och påverka utvecklingen som teknikskiftena innebär, för att inte hamna på efterkälken samt bidra till att teknikskiftenas genomslag genererar positiva effekter i transportsystemet. Exempelvis genom att använda efterfrågan, de offentliga affärerna, för att driva utvecklingen mot ökad måluppfyllelse (se vidare kapitel 2.5, 4.3 och 4.4). Det kan även handla om att skapa stabilitet för marknaden och övriga aktörer genom att skapa förutsättningar för att implementera ny teknik. Förutsättningsskapande åtgärder behöver utvecklas systematiskt så att kunskap och förmåga byggs upp i takt med utvecklingen i omvärlden.

Exempel på förutsättningsskapande åtgärder för elektrifiering är laddinfrastruktur för både personbilar och tyngre fordon och tankinfrastruktur för vätgas. Grundförutsättningar för digitalisering består exempelvis av en utbyggd och välfungerande it- och kommunikationsinfrastruktur, ett samlat grepp om informationsstyrningen samt tillhandahållande av grunddata som kan bidra till, och implementeras i, digitala tjänster så som navigationssystem och mobilitetstjänster. Förutsättningar för automatisering speglas i stort av det som gäller för digitalisering. För automatiserade fordon är även regelverk en viktig förutsättning som kan möjliggöra samt reglera utvecklingen framöver.

För att skapa förutsättningarna krävs bland annat en ändamålsenlig informationsstyrning och att information tillgängliggörs som en gemensam resurs. Relaterat till grunddatadomänen transportsystem föreslår Trafikverket att ansvar, finansiering och regleringar för att delta i att utveckla en nationell digital infrastruktur utvecklas. Det behövs även arkitektur och infrastruktur för att analysera, skicka och i övrigt hantera stora mängder data på ett bra och effektivt sätt. Data om trafikregler och trafikinformation är en förutsättning för många digitala tjänster, till exempel navigeringssystem och avancerade förarstödssystem. Det är därför angeläget att arbeta med att tillgängliggöra digitala trafikregler samt att tillhandahålla aktuella och korrekta data om trafikpåverkande situationer samlat för hela det svenska vägnätet.

Teknikskiftena bedöms leda till ökad transportefterfrågan

Teknikskiftena kommer att förändra transportsystemet på ett sätt som är svårt att förutse och effektbeskriva. Det beror på hur samhället, politiken, normer samt

individers preferenser till resande förändras i takt med teknikskiftenas genomslag. Det beror också på hur industrins förmåga att tillgodose sitt transportbehov påverkas av de nya teknikernas egenskaper, möjligheter och begränsningar.

Elektrifieringen kan ha en direkt eller indirekt påverkan på efterfrågan på transporter. Elektrifierade fordon är billigare att använda och bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Digitaliseringen kan påverka transportefterfrågan, exempelvis genom nya och förbättrade förutsättningar till resande och transporter samt alternativ tillgång till varor, tjänster och service. Digitaliseringen kan även påskynda graden av elektrifiering och automatisering. Automatiseringen kan påverka transportsystemet genom att nya tjänster introduceras och att befintliga blir mer effektiva. Automatiserade och elektrifierade fordon kan leda till att det blir mer attraktivt att färdas med bil och öka incitamenten att resa mer. På sikt gäller det även övriga trafikslag, inklusive flyg.

Trots osäkerheterna bedöms den sammanlagda effekten av elektrifieringen, digitaliseringen och automatiseringen leda till en ökad transportefterfrågan. Beroende på hur systemet utformas och organiseras är det dock inte självklart att teknikskiftena leder till ökat trafikarbete.

En ökad elektrifiering i vägtransportsystemet

Omställningen till ökad elektrifiering i vägtransportsystemet utvecklas i snabb takt, framdrivet av befintliga och aviserade nationella och internationella styrmedel, mål och åtaganden. Med stöd av detta genomför marknaden utbyggnaden och ställer om fordonsflottorna.

Många avgörande omständigheter för ökad elektrifiering ligger utanför transportinfrastrukturplaneringen. Utbyggnad av kapacitet i elnät, laddningspooler och industrins förmåga för omställning är exempel på omständigheter som är avgörande för ökad elektrifiering av vägtransportsystemet. Även tankstationer för vätgas kan spela en roll, främst för vissa tunga fordon. Trafikverket har dock ett ansvar att följa och förstå utvecklingen samt bidra utifrån myndighetens roll och ansvar.

Det finns en rad tekniker som påverkar omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Det gäller exempelvis flytande och gasformiga drivmedel, batteribyte, batteristorlek i fordonen, dubbelriktad laddning, elväg, laddhybrider med lång körsträcka på el, stationär laddning, landanslutning av el till fartyg och tankinfrastruktur för vätgas. Det krävs en bredd i kunskapen kring olika lösningar och dess effekter. Förutsättningar kan förändras snabbt, vilket kan påverka takten i omställningen. Kunskap om olika elektrifieringsteknologier skapar förutsättningar för anpassning till uppkomna hinder. Osäkerhet i hur olika aktörer påverkas ökar behovet av samverkan och kunskapsbyggnad.

Trafikverket har idag ett ansvar att samordna och driva på utvecklingen gällande elvägar. Det motiveras bland annat av att Trafikverkets verksamhet kommer att påverkas då elvägar behöver integreras i det befintliga vägtransportsystemet. Det gäller exempelvis utveckling av trafikstyrning, påverkan på drift och underhåll samt utvecklande av eldriftsystem. En utbyggnad av elvägar i Sverige kan rent praktiskt komma igång kring år 2030, och en eventuell större utbyggnad kan sannolikt vara på plats tidigast kring år 2035. Om elvägar ska byggas i Sverige kommer det att innebära en relativt stor påverkan på transportinfrastrukturplaneringen och medelstilldelningen i kommande plan.

Den samlade bedömningen är att den publika energiförsörjningen för elektrifierad tung trafik i första hand sker genom laddningspooler följt av tankstationer för vätgas. Viss teknikutveckling kan påverka behovet av laddningspooler och tankstationer för vätgas. Ökad batteristorlek skulle kunna leda till att en större andel av resorna kan genomföras utan publik (det vill säga allmänt tillgänglig) laddning. Dubbelriktad laddning och elväg bedöms inte ha någon betydande påverkan på behovet av laddningspooler eller elektrifieringstakten under det kommande decenniet. Batteribyte skulle kunna ha en påverkan, men det är osäkert hur marknaden utvecklas.

Digitalisering och automatisering gör vägsystemet mer effektivt och säkrare

Digitalisering i vägtransportsystemet handlar i stort om en ökad grad av uppkoppling, samverkan, delningstjänster och automatisering. Den teknikutveckling som bedöms få störst genomslag på kort sikt är digitala tjänster i form av trafikinformation och navigationssystem, avancerade förarstödssystem baserade på sensorer och kameror samt uppkopplade fordon med möjlighet att både ta emot, skicka och agera på data.

Mobilitetstjänster utgör i dagsläget en marginell andel av det totala persontrafikarbetet och även med antaganden om en förhållandevis snabb utveckling och tillväxt inom de nya tjänsterna lär deras andel av det totala persontrafikarbetet vara litet även framåt år 2030. Teknikskiften som påverkar godstransporter under planperioden bedöms främst handla om omställning till fossilfria energibärare, där elektrifiering spelar en viktig roll, även om automatisering kan möjliggöra nya tillämpningar i godstransportsystemet på längre sikt.

Vägtransportsystemet befinner sig i en övergångsperiod, där en stor andel fordon varken har avancerade förarstödssystem eller uppkoppling. Samtidigt behöver Trafikverket ta höjd för den pågående teknikutvecklingen i såväl den långsiktiga infrastrukturplaneringen som inom systemutveckling. Övergången till ett digitaliserat transportsystem kommer att ske stegvis. En utmaning under

kommande planperiod är att hitta nya åtgärder som möjliggör nyttogörande av ny teknik innan den har fått genomslag i hela fordonsflottan.

Teknikutvecklingen skapar förutsättningar att i större utsträckning identifiera nya typer av åtgärder baserat på digitala tjänster som, med relativt små investeringar, kan bidra till att förbättra tillgänglighet, säkerhet och miljö. Möjligheten att samla in data om tillståndet i transportsystemet genom uppkopplade fordon samt nå ut med information i realtid till fordon och trafikanter ökar förmågan att trafikinformera och trafikleda i hela landet.

Trafikverket kommer fortsatt öka takten i att identifiera och implementera lösningar som använder digitalisering som ett verktyg för att adressera problem i transportsystemet, framförallt där det av olika anledningar är svårt att få till stånd fysiska åtgärder. Det handlar om att hitta nya lösningar i fyrstegsprincipens åtgärder i steg 1 och 2. Det är samtidigt viktigt att poängtera att teknikutvecklingens nyttogörande inte får ske på bekostnad av basfunktionen i transportsystemet. Teknikutvecklingen ska ses som ett mervärde och fordon kan inte räkna med tillgång till tjänster som baseras på uppkoppling i alla lägen, exempelvis vid höjd beredskap.

Utvecklingen mot mer automatiserade fordon går, i de flesta fall, via avancerade förarstödssystem. Allt eftersom fordonsflottan byts ut kommer en högre andel av trafikarbetet genomföras av fordon med avancerade förarstödssystem. För att olika nivåer av automatiserade fordon ska fungera över landsgränserna behöver de kunna hantera olika trafikmiljöer och vägstandarder under en lång tid framöver. Utgångspunkten är därmed att intelligensen primärt finns i fordonen och Trafikverket har en restriktiv hållning till att göra större anpassningar av den fysiska väginfrastrukturen för att stödja delvis eller fullt automatiserade fordon.

Det finns vissa delar i infrastrukturen som är speciellt viktiga för avancerade förarstödssystem. Det gäller bland annat vägmarkeringar för kurshållningssystem och vägmärken för intelligent hastighetsanpassning. Genomslaget och användningen av avancerade förarstödssystem kan på sikt minska behovet av vissa fysiska åtgärder som Trafikverket genomför i vägtransportsystemet. Mer information om tekniskiften inom vägtrafiken finns i underlagsrapport Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet.

Järnvägens signalsystem moderniseras och digitaliseras

För att järnvägen ska förbli ett hållbart och konkurrenskraftigt transportmedel måste systemet inte bara underhållas och vidmakthållas utan också moderniseras, digitaliseras och standardiseras. Detta är en samsyn som finns inom hela Europa. Detta gäller särskilt signalsystemet. EU har därför lagstadgat om införandet av det standardiserade och digitala signalsystemet European Rail Traffic Management System (ERTMS).

Med en ensad standard kan fordon åka sömlöst över landsgränser och fler positiva effekter uppnås såsom:

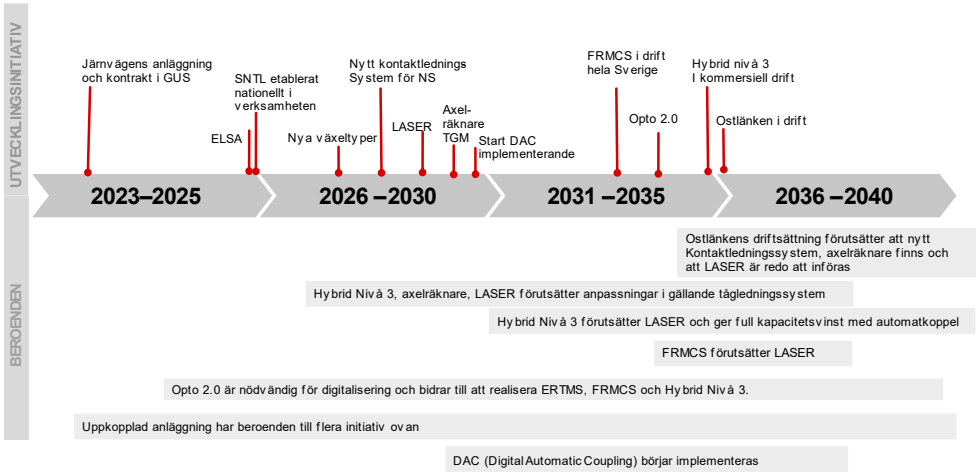
- Standardisering. ERTMS, enligt EU-standard, möjliggör en sund konkurrenssituation bland systemleverantörer och möjliggör prispress.
- Minskat underhållsbehov. Vid användandet av ERTMS digitaliseras vissa signalobjekt vilket bidrar till en minskad anläggningsmassa och därmed ett reducerat underhållsbehov.
- Ökad driftsäkerhet. Driftuppföljning indikerar att ett ATC-system har över tre gånger så många fel per bankilometer jämfört med driftsatta ERTMS-system.
- Kostnadseffektivitet. Kostnaden att införa ett digitalt ställverk är idag densamma oberoende vilket signalsystem som används, men om några år kommer ERTMS kosta mindre än ATC.
- Framtidssäkring. Kostnaden för och möjligheten att vidmakthålla ett leverantörsspecifikt system försämras för varje år, vilket talar för ett snabbt införande av ERTMS.

Det blir alltså svårare att vidmakthålla det äldre systemet och reservdelar kommer inte längre att finnas tillgängliga. Det gör att takten i bytet av signalsystemet behöver öka, för att funktionen på järnvägsnätet i hela Sverige ska kunna garanteras från 2040. Behov av medel för vidmakthållandet och för den tekniska utvecklingen beskrivs i kapitel 5.3 och 6.3.

Flera andra teknikskiften på gång inom järnvägen

Teknisk utveckling är nödvändig för att både utveckla transportsystemet och vidmakthålla funktionen i befintliga järnvägsanläggningar i takt med att teknik, kompetens och produkter går ur tiden. Ändrad lagstiftning är en annan anledning till teknikskiften. Förutom bättre signalsystem pågår det många initiativ för att modernisera järnvägen. Några exempel är nya växeltyper, ny elkraftsanläggning, axelräknare som positioneringssystem, det nya telekommunikationssystemet FRMCS som ersätter dagens GSMR, fibernätet opto 2.0 som möjliggör högre grad av digitalisering. Flera av dessa initiativ är kopplade till varandra vilket visas schematiskt i Figur 11. Digitala automatiska koppel (DAC) är ett standardiserat digitalt koppel mellan godsvagnar vilket bör kunna införas i hela EU. Parallellt med detta utvecklas verksamheten inom avancerad teknisk dataanalys som möjliggör test av digitala koncept, att utveckla och förvalta automatiska analysflöden och att använda AI-algoritmer för val av rätt åtgärder. Det pågår också initiativ för att ersätta den manuella besiktningen av spårområdet med automatiska metoder.

Nedan finns en aggregerad bild över teknisk utveckling för järnväg på hög nivå:



Figur 11. Urval av pågående utvecklingsinitiativ med inbördes beroenden.

Digitaliseringen möjliggör att nya tekniska lösningar kan utvecklas snabbare och billigare där delar av provdrift och erfarenhetsdrift kan genomföras virtuellt, vilket innebär mer omfattande och säkrare utfall. Utvecklingen med digital representation går fort och möjligheterna till virtuella platsbesök och planeringsverktyg kommer att öka. På sikt kan de troligen även erbjuda förstärkt verklighet i de fall verkliga besök trots allt är nödvändigt. Det pågår också initiativ med automatiserat underhåll, där olika grader av autonoma redskap kan utföra utvalda förvaltningsuppgifter med högre kvalitet till lägre kostnad och ökad säkerhet. Annan utveckling av stor betydelse är utvecklade metoder för trafikplanering, trafikledning och trafikinformation (beskrivs i kapitel 5.3) och för tilldelning av kapacitet på spår (beskrivs i kapitel 3.2). Mer information om tekniskiften inom järnvägen finns också i underlagsrapport Digitalisering och automatisering i järnvägssystemet.

Både automatisering och elektrifiering inom luftfarten

Utbudet av mindre, konventionella flygplan för regionala och andra kortare flygningar (jet och turboprop) med kapacitet under 50 passagerarsäten har minskat över tid. En generation av nya flygplan med andra drivmedel än fossila väntas dock under planperioden kommersialiseras, och dessa planeras att ha från 9 till 60 säten. Detta ger många alternativa lösningar för att utveckla såväl befintliga som nya linjer, inbegripet regionala och andra kortare flygningar. Eftersom luftfarten behöver minska sin klimatpåverkan pågår en betydande teknikutveckling. Detta innefattar bl.a. utveckling av nya framdriftsalternativ genom exempelvis el och vätgas, men även transporter med innovativa luftfarkoster såsom elektriska startande och landande luftfartyg (eVTOL) och drönare. Därtill utvecklas effektivare flygledning, konventionella motorer och luftfartygsmodeller.

Den nya fossilfria generationens flygplan kan dels få bättre lönsamhet eftersom elflyget beräknas ha lägre bränsle- och underhållskostnader, dels potentiellt

förbättrad tillgänglighet då elflyget sannolikt kommer behöva kortare landningsbanor och har lägre bullernivåer. Det finns dock utmaningar, bland annat krav på ny infrastruktur för att snabbt kunna ladda el- och vätgasflygplanen, att batteriernas tyngd gör att maxvikten och räckvidden kan begränsas och att det i dagsläget är oklart vad driftskostnaderna inklusive försäkringskostnaderna kommer att bli. Utvecklingen av nya flygplan påverkar den markbaserade infrastrukturen och flygplatsernas utformning, och den kan även komma att påverka var det behövs start- och landningsplatser och vilka principer som behövs för etablering av sådana platser.

Det finns en tydlig trend kring automatisering vid flygplatserna för att sänka olika typer av driftkostnader. Exempel på detta är flygtrafikledning på distans. Det skedde först i världen i Sverige, och görs i dag för nio svenska flygplatser. Andra områden på en flygplats som redan är eller kan bli föremål för automatisering är exempelvis automatisk gräsklippning och snöröjning, transportrobotar som levererar väskorna till flyget, helautomatiserad bagagehantering, informationsflöden direkt in till en ledningscentral för brand- och räddningstjänst eller biometri för incheckning och säkerhetskontroll.

En ytterligare sektor som kan öka de närmaste 10–15 åren är obemannade, på sikt autonoma, drönare som förutspås ha omfattande användningsområde inom så vitt skilda verksamheter som energisektorn, jordbrukssektorn, e-handel, logistik, blåljus-verksamhet, men också kommersiell trafik med såväl frakt som passagerare. Det finns dock många utmaningar, däribland att drönare i luftrummet behöver integreras med traditionell (bemannad) flygtrafik. Det innebär bland annat krav på helautomatiserade system för flygtrafikledning och att risker för personer på marken måste hanteras och reduceras.

Elektriskt startande och landande luftfartyg är ett nytt transportmedel som väntas få en betydande roll bland samhällsviktiga aktörer, såsom polisen, försvarsmakten och akutsjukvården. Även transporter av gods och passagerare bedöms i framtiden kunna bedrivas med eVTOL.

Sammantaget kan nya resmönster utvecklas och med detta nya affärsmodeller för transporter av passagerare och gods inom luftfarten. Mer information om teknikskiften inom luftfarten finns i underlagsrapport Luftfart.

Sjöfarten elektrifieras och digitaliseras

Globalt utgör närmare en tredjedel av skeppsvarvens nybeställningar fartyg avsedda för alternativa bränslen. En del i detta är att antalet laddhybrider ökar, även bland större fartyg, och konventionella bränslen till sjöss kombineras då med eldrift inomskärs. Behovet av att kunna erbjuda elektrisk laddström i hamnarna bedöms därför växa för fartyg i både internationell och inrikes trafik. Batterier utvecklas kontinuerligt och kapaciteten förbättras så att även korta internationella linjer

beräknas vara möjliga att bli fullt elektrifierade på lite längre sikt. En utbyggd landinfrastruktur för elektricitet som bränsle och för matning av fartygens elnät är väsentlig för att utveckla den nationella sjöfarten i en klimatneutral riktning.

En omställning förutsätter ett stort elbehov och en kapacitetsbrist kan delvis förhindra anslutning till elnätet. Hybridformen syftar till att skapa redundans i framdrivningen då tillgången på elektricitet är begränsad. Elektricitet för framdrivning av fartyg i internationell trafik är idag skattebefriad. Hur beskattningen kommer att se ut för inrikes sjöfart påverkar takten i svenska rederiers klimatomställnings- och investeringsförmåga.

Det sker en mängd forskning och utveckling mot en ökad grad av digitalisering inom sjöfarten. Det gäller såväl administrativa rutiner, logistikoptimering, fartygsutveckling som den nautiska infrastrukturen, vilka alla har potential att förbättras och då leda till en säkrare och effektivare sjöfart.

Inom sjöfarten kan digitalisering och automatisering optimera ett fartygs prestanda i realtid för att minimera drivmedelsförbrukningen. Machine learning kan användas för planering av fartygsunderhåll samt rutt- och hastighetsoptimering utifrån logistiska förutsättningar i transportkedjan. Genom initiativet ”Sea Traffic Management” har nya tjänster etablerats, exempelvis ruttoptimeringstjänster, ruttinformationsutbyte fartyg till fartyg, förbättrad trafikövervakning, synkronisering av hamnanlöp och stöd för vintersjöfart. Även inom hamnverksamheten pågår många initiativ för att effektivisera godsflöden och trafik till och från hamnen, bland annat med hjälp av artificiell intelligens.

I regeringens beslut om fastställelse av gällande nationell plan är området ”Digitalisering av sjöfart” en prioriterad utredning. Utredningen pågår och ska vara klar senast 31 mars 2024. Ett utökat digitalt teknikstöd kan öppna upp för ett bättre utnyttjande av sjöfartens infrastruktur, högre sjösäkerhet i farlederna och bidra till utvecklingen av nya digitala lösningar och tjänster. Digital teknik skapar förutsättningar för att effektivisera hamnanlöp och underlätta kopplingen till andra trafikslag. Det pågår ett flertal forsknings- och utvecklingsprojekt inom området. Utredningen genomförs i samarbete med Sjöfartsverket samt ett antal andra berörda aktörer.

Ett område för Trafikverket att fortsätta aktivt agera inom är det arbete som bedrivs inom EU:s utvecklings- och genomförande program FEDeRATED. Projektet syftar till att dela information och data i multimodala transportkedjor. Några exempel på andra pågående projekt är:

- Forskningsprojektet Navigationsstöd från land. Syftet är att utveckla lotsningstjänsten genom ett utökat teknikstöd både i farlederna, ombord på fartygen samt i hamnen.

- Det aktörsgemensamma programmet Smarta anlöp. Syftet är att skapa effektivare hamnanlöp genom digitalisering.
- En ny datamodell (S-100) för e-Navigation. Syftet är att samla information om sådant som vattenstånd, ytvattenströmmar, väder, status på sjömärken och hamninformation i ett navigationssystem.

Fartygens framdrift effektiviseras också med olika former av skrovoptimeringar, propellerutformningar, drivlinor med mera, och inom området digitalisering testas och implementeras teknik för att främst optimera energieffektiviteten i motorer för att minska bränsleförbrukningen. Machine learning och AI tillämpas vilka genererar underlag till olika typer av beslutsstödsystem för till exempel befälhavaren ombord eller en landbaserad funktion. Ett genombrott är klassningssällskapet Bureau Veritas första klassning av fartyget Fure Vinga som ett ”Smart fartyg”. Ett annat exempel är att Trafikverket Färjerederiet låter bygga en serie smarta elhybridfärjor avsedda för enbart eldrift. Mer information om teknikskiften inom sjöfarten finns i underlagsrapport Sjöfart.

2.5 Klimatneutral infrastruktur

Bedömning i korthet:

- EU:s regelverk får allt större genomslag och kommer innebära att utsläppen från hela samhället, inklusive infrastrukturen, behöver gå mot noll 2050.
- Omställningen mot klimatneutral infrastruktur kommer att innebära en ökad kostnad för Trafikverket, men den är liten i förhållande till den totala planeringsramen.
- Trafikverket har implementerat upphandlingskrav i syfte att påskynda introduktioner av nya tekniker, metoder och material som bidrar till utsläppsminskningar. Detta med målet att nå en klimatneutral infrastruktur redan 2040.
- Det finns ett behov av att utreda effekten av förändrad markanvändning vid nybyggnation samt potentialen att skapa inlagring av biogent kol i transportinfrastrukturen (så kallade negativa utsläpp).

Transportsystemets utsläpp av växthusgaser kommer från såväl trafik som från byggande, drift och underhåll av infrastrukturen. I takt med att vägtransporterna elektrifieras kan det komma att bli ett ökat fokus på utsläpp från bygg- och anläggningsarbeten, där elektrifieringen går långsammare.

Trafikverket ställer klimatkrav för att minska utsläppen

Sedan 2022 är Trafikverkets långsiktiga mål är att nå klimatneutral transportinfrastruktur senast 2040. Det finns delmål på vägen till det långsiktiga målet. Målen baseras på en analys av framtida teknikutveckling som gjorts i nära dialog med leverantörer och entreprenörer inom branschen. För att nå målen ställer Trafikverket i sin roll som byggherre klimatkrav i upphandlingar av konsulttjänster, entreprenader och material i syfte att minska koldioxidavtrycket från infrastrukturhållningen. Detta ligger i linje med ambitionen att använda de offentliga affärerna som ett strategiskt verktyg för att nyttja innovationskraften på leverantörsmarknaderna för att nå såväl klimatmålet som andra mål (se vidare kapitel 4.4).

Klimatkraven strävar både mot att minska den totala mängden material och bränsle som krävs, och att välja de klimatmässigt bästa alternativen för material och leverantörer. Minskad användning av material och bränslen uppnås genom exempelvis förbättrad design, optimerad masshantering, ökad återanvändning och återvinning eller genom att i ett tidigt planeringsskede lösa behovet på annat sätt än genom nybyggnation (enligt fyrstegsprincipen). Minskade utsläpp från materialproduktionen uppnås genom upphandlingskrav och satsningar på innovativa lösningar som understödjer omställningen till klimatneutrala tekniker. För övergång till mer klimatsmarta drivmedel och nollutsläppsfordon har Trafikverket utarbetat en strategi och en tillhörande handlingsplan som omfattar bland annat kartläggning av verksamhetsspecifika behov, dialog med branschen och kravutformning. Övergång till nollutsläppsfordon innebär ett systemskifte som påverkas inte bara av upphandlingsskedet utan även av val i de tidiga planeringsskedena. Samarbete krävs med andra större upphandlare internationellt för att skapa en efterfrågan som driver skiftet.

Trafikverket ställer klimatkrav främst i form av kontraktsvillkor, vilket innebär att den leverantör som vinner anbudet åläggs att leverera en produkt där klimatpåverkan understiger ett gränsvärde eller uppnår en viss procentuell reduktion jämfört med ett utgångsläge. Produkten kan vara såväl ett helt byggprojekt som ett enskilt material. Leverantörer kan dessutom premieras med bonus om bättre klimatprestanda uppnås än vad som kravställts. Kraven gäller vad som ska uppnås och inte hur det ska gå till, detta för att skapa utrymme för innovativa lösningar. För att nå framgång krävs dialog och samverkan med aktörerna i leverantörskedjan.

Kraven kompletteras med forskning, utveckling och demonstrationsprojekt med syfte att lyfta åtgärder som innebär en initial utvecklingskostnad eller där det finns andra hinder för att införa dem. Trafikverket ser en utveckling där leverantörerna minskar sina utsläpp för att leva upp till kraven. Det märks också ett internationellt intresse för Trafikverkets arbete med klimatkrav i offentlig upphandling och

erfarenheterna av de arbetssätt som tillämpas efterfrågas av Trafikverkets motsvarigheter i exempelvis Tyskland och USA. Det finns exempel på projekt som uppnått utsläppsreduktioner på upp till 40 procent. Optimerad masshantering och aktiva val av material och materialleverantörer har visat sig vara betydelsefulla åtgärder för att nå höga utsläppsreduktioner. Återanvändning av material (till exempel spont) och återvinning (till exempel inblandning av slagg i betong eller återvinning av asfalt) bidrar till utsläppsreduktionerna. När det gäller asfalt, som är ett av de material som bidrar signifikant till transportinfrastrukturens totala utsläpp, har utvecklingen mot mer klimatneutrala produktionsmetoder sannolikt drivits av en kombination av krav från beställarsidan och möjligheten till finansiering av teknikskifte (från fossila bränslen till biobränslen i asfaltsverken) via investeringsstödet Klimatklivet.

Vid sidan av klimatkrav i upphandling har Trafikverket också möjlighet att som anläggningsägare skapa så kallade negativa utsläpp genom att använda material med biogent kolinnehåll i tillämpningar som innebär lagring över lång tid. Det kan exempelvis handla om att byta ut fossil bitumen i asfalt mot ett alternativ med biogent ursprung, att välja trämaterial eller att bygga in biokol. I nuläget utnyttjas sannolikt denna potential inte fullt ut och det finns ingen möjlighet att i projekt tillgodoräkna sig negativa utsläpp i sin klimatredovisning.

Alla utsläpp från transportsystemet omfattas framöver av EU:s regelverk

Trafikverkets utsläpp utifrån ett globalt livscykelperspektiv uppskattas ligga på ca 1–2 miljon ton koldioxidekvivalenter per år. I den siffran inkluderas inte utsläpp till följd av förändrad markanvändning, något som kan förväntas bidra signifikant till utsläppen men för vilken det i dagsläget saknas kvantifiering. Ungefär 70 procent av Trafikverkets utsläpp uppstår inom Sveriges territoriella gränser, framförallt inom sektorerna bygg, industri och arbetsmaskiner. Merparten av resterande utsläpp sker i länder inom EU.

EU:s klimatramverk bedöms komma att få stor betydelse för utvecklingen av Trafikverkets utsläpp fram till 2050. Drygt hälften av Trafikverkets utsläpp uppstår inom industrier som omfattas av EU:s handelssystem ETS1 och drygt 30 procent är drivmedel som i framtiden kommer att införlivas i EU:s handelssystem för transporter och bostäder, ETS2. Utsläpp som uppstår vid produktion av material som importeras till EU kommer att täckas av EU:s gränsjusteringsmekanism för koldioxid, CBAM. Detta innebär att nästintill samtliga utsläpp som uppstår till följd av Trafikverkets verksamhet redan omfattas eller framöver kommer att omfattas av EU:s regelverk.

Trafikverket har inom ramen för inriktningsplaneringen tagit fram olika scenarier för utsläppsutvecklingen fram till 2050 som speglar olika ambitionsnivå i arbetet

med att ställa om utsläppen förknippade med Trafikverkets verksamhet. Det är ett business-as-usual scenario där utsläppen kvarstår på dagens nivå, ett scenario med lägre ambition där Trafikverkets utsläpp går mot noll 2050 (i linje med EU:s klimatmål) och ett scenario med högre ambition där Trafikverkets utsläpp går mot noll 2040 (i linje med Trafikverkets klimatmål för infrastrukturen).

Utifrån dessa scenarier i kombination med EU-kommissionens prognoser över utsläppsrättspriser inom EU ETS1 har en kostnadsuppskattning gjorts för Trafikverkets omställning mot klimatneutralitet. Uppskattningsvis ligger den klimatrelaterade kostnaden på omkring 20 miljarder under nästa planperiod, vilket motsvarar omkring 2 procent av den totala planeringsramen. Detta är kostnader som i hög grad inte går att välja bort i och med att EU:s klimatramverk är bindande. I kostnadsuppskattningarna som ligger till grund för behov av medel i anslagen för vidmakthålla respektive utveckling ingår dessa omställningskostnader.

Mer information om scenarierna och kostnadsberäkningarna finns i underlagsrapporten Klimatneutral transportinfrastruktur.

2.6 Risker och hot mot transportsystemets funktionalitet

Bedömning i korthet:

- Det krävs allt större insatser för att stärka krisberedskap och krishantering
- Klimatförändringarna är redan en utmaning för delar av infrastrukturen och de bedöms bli än mer påtagliga framöver.
- Risken för cyberattacker och andra sabotage ökar.
- Vikten av att kunna stå emot störningar kan påverka svenska företags värde- och leverantörskedjor.

Transportsystemet behöver bli ännu bättre rustat för att klara höga belastningar som orsakas av oväntade händelser. Höjd beredskap och krig är den yttersta påfrestningen som transportsystemet ska kunna hantera. Det geopolitiska läget i Europa har under flera år försämrats. Läget eskalerades dramatiskt den 24 februari 2022 när Ryssland inledde en fullskalig invasion av grannlandet Ukraina. Till detta kommer klimatförändringar, cyberangrepp och kriminalitet som påverkar systemets funktionalitet.

Ökat behov av beredskap för att möta olika typer av hot

För att möta den förändrade hotbilden har Sverige påbörjat upprustningen av såväl det militära som det civila försvaret – se vidare kapitel 3.6. Totalförsvarets forskningsinstitut konstaterar att ett väl fungerande civilt samhälle står för en betydande del av den tröskeleffekt som kan ha en avskräckande effekt på en antagonist. Fungerande transporter är centralt för vårt samhälle, och av avgörande betydelse när samhället utsätts för påfrestningar.

Planeringen för totalförsvaret har återupptagits, vilket bland annat medfört ett ökat fokus på gråzonsproblematik och hybrida hot. Ofta används termerna synonymt för att beskriva aktiviteter som ligger under gränsen för väpnad konflikt. Det är en tydlig utveckling att det krävs allt större insatser för att stärka krisberedskap och krishantering utifrån alla samhällstillstånd. Även andra initiativ har tagits för att stärka Sveriges säkerhet. I december 2021 infördes ändringar i säkerhetsskyddslagen för att skydda säkerhetskänslig verksamhet.

Transportsystemet kan också vara både mål och medel för terrorattacker, vilket det finns flera exempel på i Europa. För att skydda det öppna järnvägssystemet har EU beslutat om en handlingsplan för att förbättra säkerheten för passagerare i Europa, genom att främja en riskbaserad strategi för järnvägssäkerhet, samtidigt som järnvägstjänsterna hålls öppna och tillgängliga (EU-kommissionen, 2021). Trafikverket och Transportstyrelsen har också ett regeringsuppdrag som ska redovisas 31 januari 2024 om att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet. Inom vägtransportsystemet pågår utvecklingen av digitala staket (även kallat geofencing), vilket bland annat kan användas för att förhindra fordon att få tillträde till vissa områden.

Klimatförändringarna en allt större utmaning för infrastrukturen

De pågående klimatförändringarna är redan i dag en utmaning för delar av infrastrukturen och de bedöms bli än mer påtagliga. Det handlar om ökad risk för extrema skyfall, översvämningar och stigande havsnivåer samt förändringar av grundvattennivåer och tjälförhållanden. Risken ökar även för extremtemperaturer, värmeböljor och bränder, vilket får konsekvenser för främst drift och underhåll.

Förutom direkta trafikstörningar medför klimatförändringarna ökade kostnader för att klimatanpassa infrastrukturen och för att åtgärda de skador som uppstår i anläggningen – se vidare kapitel 5.6.

Nationella expertrådet för klimatanpassning lyfter fram att klimatanpassningen av infrastrukturen och transportsystemet kommer att kräva en mer utvecklad samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer (Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022).

Till de mer direkta riskerna som klimatförändringarna innebär tillkommer utmaningar som klimatrelaterade flyktingströmmar kan komma att medföra. Enligt beräkningar från Världsbanken kan så många som 143 miljoner människor vara på flykt från sina hem på grund av klimatförändringar år 2050 (Världsbanken, 2018).

Cybersäkerhetshoten ökar

Cyberattacker fortsätter att öka i omfattning. Säkerheten i kritisk infrastruktur, där kommunikationer och transporter ingår, har därför blivit ett alltmer prioriterat område runt om i världen. Analysföretaget Gartner bedömer att 30 procent av de organisationer som arbetar med kritisk infrastruktur kommer att uppleva ett säkerhetsintrång 2025, och att det kommer att resultera i att drifts- eller verksamhetskritiska system går ner (Computer Sweden, 2021).

Sveriges transportnät styrs alltmer digitalt, samtidigt som de privata aktörerna över tid har blivit fler. Dessa två faktorer kan bidra till att risken för cyberattacker och andra sabotage ökar (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021). De konstaterar att de olika transportsätten i Sverige ofta är nära sammankopplade, vilket kan vara både en föroch nackdel. Det ger en god redundans eftersom de kan ersätta varandra; om tågen står stilla går det att köra gods på lastbil. Men digitala störningar riktade mot exempelvis betalsystem kan få stora konsekvenser för flera trafikslag samtidigt.

För att möta olika typer av hot är det viktigt att lagstiftning och regelverk utvecklas. Det finns dock en risk att lagstiftning med goda syften kan minska möjligheten att fullt ut använda digitaliseringens potential. I vissa fall kan det också uppstå målkonflikter mellan olika regelverk, där nationella säkerhetskrav ska vägas mot regler för harmonisering mellan europeiska system. Ett exempel är att vissa delar inom järnvägssystemet kan behöva hanteras med säkerhetsskydd, samtidigt som reglerna om driftskompatibilitet på europisk nivå bygger på en hantering enligt det så kallade NIS-direktivet.

Ökade initiativ för resiliens i transportsystemet

Covid-19-pandemin innebar ett stort avbräck för internationella transporter i spåren av stängda gränser och omfattande restriktioner. Fabriker och hamnar i Asien stängdes i olika takt gentemot västvärlden, vilket ledde till fartygsköer i hamnar, fördröjningar i avlastning, överfulla containerterminaler och i slutändan stora osäkerheter kring leveranstider. Till detta kan läggas begränsad tillgång till lastbilschaufförer, vilket ledde till förseningar i flera led i transportkedjan.

På sikt kan denna typ av förändringar påverka svenska företags värde- och leverantörskedjor. Många företag anser att det har blivit viktigare med ökad lagerhållning och ett större leverantörsnätverk för att minska sårbarheten i framtiden. En sådan strategi skulle inte förändra handelsmönstret eller inköpen,

men den skulle göra företag mindre sårbara jämfört med att driva verksamheten enligt just-in-time, som handlar om att ha så små lager som möjligt.

3 Förslag för ökad måluppfyllelse

I föregående kapitel redogjordes för utvecklingen av transporterna i Sverige. Utvecklingen av transportvolymerna kan påverkas, men de aggregerade volymerna påverkas endast i ringa utsträckning av underhåll och investeringar i fysisk infrastruktur. Framtidens transporter kommer i allt väsentligt att framföras på dagens infrastruktur. Även med en hög investeringsnivå kommer ny infrastruktur bara att utgöra ett marginellt tillskott till den infrastruktur som redan finns. Styrningen behöver därför rikta in sig på användningen av transportsystemet.

Exempel på faktorer som direkt påverkar transportsystemets användning är avgifter, skatter, regleringar, lagar, trafikledning och kapacitetstilldelning. I detta kapitel redovisas främst förslag som bedöms påverka användningen av transportsystemet i mer effektiv och hållbar riktning, men också förslag om infrastrukturhållningen. Förslagen ligger i huvudsak utanför Trafikverkets rådighet, men bedöms ha god effekt för måluppfyllelse.

Trafikanalys följer årligen upp hur transportsystemet utvecklas i relation till de transportpolitiska målen (Trafikanalys 2023). Deras bedömning är att samhället inte närmat sig en långsiktigt hållbar transportförsörjning. Detta eftersom det finns flera indikatorer som haft en negativ utveckling, och de olika hållbarhetsaspekterna inte kan anses kompensera för varandra. Funktionsmålets tillstånd bedöms sammantaget ha haft en negativ utveckling sedan målen antogs. Mest oroväckande är utvecklingen av transportsystemets standard och tillförlitlighet. Två nyckelindikatorer för hänsynsmålet (växthusgasutsläpp respektive omkomna och allvarligt skadade) visar en tydligt positiv utveckling sedan 2009. Utvecklingen för växthusgasutsläpp har dock för låg takt för att nå etappmålet till år 2030.

Bedömningarna och förslagen till styrningsåtgärder nedan är disponerade utifrån de transportpolitiska målen – se kapitel 1.3.

3.1 Prissättning av transporter

Bedömningar i korthet:

- För att transportsystemet ska användas effektivt bör priserna på transporter så nära som möjligt avspegla transporternas marginalkostnader. Rent finansierande avgifter bör utformas så att undanträngning av trafik minimeras, och bör därför vara lägre för kostnadskänsliga transportsegment.
- Farleds- och lotsavgifter bör utformas för att skapa maximal effektivitet på systemnivå. Kunderna bör i högre grad möta de marginella kostnaderna för att tillhandahålla lotstjänster, och därmed kunna välja lämplig servicenivå med hänsyn till marginalkostnaden. Användaravgifter med rent finansierande syfte bör vara lägre för kostnadskänslig trafik och omvänt.
- Banavgifter bör differentieras efter banans kapacitetsutnyttjande. Det skulle bidra till ett effektivare utnyttjande av järnvägssystemets kapacitet.
- Kilometerskatter kan vara ett sätt att hantera vissa av vägtrafikens externa effekter, som slitage och trängsel. De positiva effekterna måste vägas mot ett sådant systems drift- och utvecklingskostnader. Det är sannolikt mer kostnadseffektivt med andra instrument, bland annat långsiktig utveckling av trängselskatter och fordons- och trafikregleringar. Utsläpp prissätts enklast genom bränsleskatter.

Principer för effektiv utformning av skatter och avgifter på transporter

Väl utformad prissättning av transporter har stor potential att bidra till att transportsystemet används mer effektivt. Som inledning beskrivs generella principer för effektiv utformning av skatter och offentliga avgifter på transporter. De avgifter och skatter som berörs här bedöms inte öka statens utgifter.

För att transportsystemet ska användas effektivt bör priset på transporter så nära som möjligt avspegla transporternas marginalkostnader. Transporternas marginalkostnader består dels av de direkta kostnaderna för att genomföra en transport, som till exempel fordons- och bränslekostnader, dels de externa effekter[2] som transporten kan skapa, exempelvis utsläpp, buller och infrastrukturslitage. Med transporterna prissatta på detta sätt (så kallad marginalkostnadsprissättning) ger transportsystemet maximal samhällsnytta. Skälet är att användarnas val av de

[2] Externa effekter är effekter som drabbar (eller gynnar) andra än resenären själv. Huvuddelen av transporternas externa effekter är negativa, som t.ex. utsläpp och buller.

(ur deras synvinkel) mest prisvärda transportalternativen kommer att innebära en optimal avvägning mellan transportnyttor, transportkostnader och externa effekter.

Priser, skatter och avgifter kan dock inte vara hur komplicerade som helst. Komplicerade avgiftssystem medför ofta avsevärda drift- och utvecklingskostnader. Mer differentierade priser och avgifter ger högre effektivitet, men sådana system har vanligen högre drift- och utvecklingskostnader. Samhällsnyttorna som uppstår av effektivare prissättning måste därför vägas mot kostnaderna för själva avgiftsupptaget.

Hur stor samhällsnytta som skapas av att prissätta externa effekter beror dels på hur stora de externa effekterna är, dels på hur kostnadskänslig trafiken är; samhällsnyttan är proportionell mot effekternas storlek multiplicerat med trafikens kostnadskänslighet. Om trafiken inte är kostnadskänslig ändras inte trafikvolymen av prissättningen, och då uppstår inte heller någon samhällsnytta.

Marginalkostnadsprissättning ger en effektiv användning av transportsystemet, men det svarar inte på frågan hur transportsystemet ska finansieras. Intäkterna från marginalkostnadsprissättning kan vara såväl högre som lägre än de fasta kostnaderna för drift, underhåll och investeringar[3]. Finansieringsprinciperna för de olika trafikslagen skiljer sig åt. Väg- och järnvägsinfrastrukturen finansieras huvudsakligen med skattemedel[4], medan sjöfarts- och luftfartsinfrastrukturen huvudsakligen finansieras av användaravgifter. Vissa större sjöfarts- och luftfartsinvesteringar bekostas dock av skattemedel, ofta via den nationella infrastrukturplanen. Användaravgifter medför som regel en effektivitetsförlust, eftersom priset på transporten överstiger den faktiska kostnaden för att genomföra transporten, vilket tränger undan vissa transporter vars nytta vore större än den faktiska kostnaden. Effektivitetsförlusten blir större ju mer kostnadskänsliga transporterna är. Vid finansiering med användaravgifter bör man därför i första hand avgiftsbelägga transporter med låg kostnadskänslighet, för att minimera dessa effektivitetsförluster.

Farleds- och lotsavgifter bör utformas för effektivitet på systemnivå

Sjöfarten betalar statliga avgifter på omkring 1,8 miljarder kr per år, av vilket en knapp tredjedel är lotsavgifter och resten farledsavgifter. Lotsavgifterna är kopplade

[3] Intäkterna från vägtrafikens skatter och avgifter är dock betydligt högre än kostnaderna för vägarnas drift och underhåll, trots att stora delar av vägtrafiken är underprissatt ur marginalkostnadssynvinkel. För järnvägen är förhållandet det omvända: banavgiftsintäkterna är betydligt lägre än kostnaderna för järnvägarnas drift och underhåll, trots att banavgifterna motsvarar en större del av järnvägstrafikens marginalkostnader.

[4] Skatteintäkterna från vägtrafiken är som sagt betydligt högre än vägarnas drift-, underhålls- och investeringskostnader. Dessa skatteintäkter är dock inte öronmärkta för vägar, utan går in i den generella statsbudgeten precis som vilken statlig skatt som helst.

till en direkt kostnad för att genomföra transporten (lotsningskostnaden), medan farledsavgifterna har ett rent finansierande syfte. Principiellt bör därför lotsavgifterna avspegla den marginella kostnaden för lotsningen, medan farledsavgifterna bör tas ut på ett sätt som skapar så lite undanträngningseffekt som möjligt. Så är dock inte avgifterna konstruerade idag. På uppdrag av Sjöfartsverket analyserar och utreder VTI för närvarande sjöfartens avgifter, inför nästa avgiftsöversyn år 2028. Även regionerna betonar att sjöfarten behöver ses över med avseende på finansieringsmodeller för att främja hållbara transporter på vatten (se bilaga 2).

Lotsavgifter

Lotsavgifterna beräknas, med viss förenkling, genom att de totala lotsningskostnaderna divideras med antalet lotsningstimmar, och fartygen betalar en startavgift och en avgift per lotsningstimme[5]. Detta avspeglar dock inte marginalkostnaden för att tillhandahålla lotstjänsten. Lotsningsavgiften ser likadan ut i alla hamnar och vid alla tider, och bestämmelserna om till exempel framförhållning och inställelsetid vid beställning av lotsning ser också likadana ut överallt. I verkligheten kostar det olika mycket att tillhandahålla denna tjänst, bland annat beroende på lotsarnas olika beläggningsgrad i olika hamnar och vid olika tidpunkter. Möjligheten att kunna beställa eller omboka lotsning med relativt kort varsel kostar pengar, i synnerhet i hamnar med relativt få lotsuppdrag. Den marginella kostnaden för att kunna tillhandahålla lotstjänster med kort varsel överallt tas alltså inte ut av de transporter som faktiskt drar nytta av denna möjlighet, utan slås ut på samtliga användare av lotsning.

Eftersom sjöfarten inte ser den verkliga marginalkostnaden för lotstjänsten har de för svaga incitament att minska kostnaderna för den. Om fartygen betalade den faktiska marginalkostnaden för att tillhandahålla lotsningstjänst dygnet runt med kort framförhållning i olika hamnar och för sena kostnadsdrivande ändringar, skulle incitamenten för beställarna bättre stämma med de verkliga marginalkostnaderna för lotsning. Det skulle kunna minska de sammanlagda kostnaderna för att tillhandahålla lotsning, vilket skulle gynna sjöfarten som kollektiv. Det skulle också öppna för möjligheten att de som ville ha högre servicenivå på lotsningstjänsten än idag (till exempel fler resurser för att kunna hantera trafikanhopningar eller kort framförhållning) skulle kunna få det, och betala den marginella kostnaden för det – något som inte är möjligt idag, trots att efterfrågan på detta finns. Det skulle också, på sikt, kunna bidra till en mer optimal hamnstruktur med avseende på hamnarnas storlek och marknadsinriktning.

[5] Lotsavgiften består av en beställningsavgift, en startavgift, en tidsbaserad lotsningsavgift samt reseersättningar (Merkel et al 2021).

Att vissa sjötransporter betalar högre avgifter än vad som egentligen är befogat innebär att vissa transporter som egentligen är kostnadseffektiva inte blir attraktiva. Sådana onödigt höga avgifter kan bland annat utgöra ett hinder för viss logistik på vatten, till exempel masshantering från byggen.

Sjöfartsverkets avgiftssättning utgår från principen att alla fartyg ska behandlas lika. Det är en rimlig princip om de faktiskt efterfrågar samma tjänst. Men eftersom kostnaden för tjänsten är olika beroende på till exempel framförhållning eller inställelsetid, är det också rimligt att avgiften för tjänsten varierar efter sådana faktorer.

Farledsavgifter

Farledsavgifterna är i huvudsak fiskala, det vill säga de är främst till för att finansiera statens kostnader för sjöfartens infrastruktur. Marginalkostnaden för att använda sjöfartsinfrastruktur såsom farleder är mycket låg, och en marginalkostnadsbaserad farledsavgift skulle inte täcka statens kostnader för att utveckla och underhålla denna infrastruktur. Att man har valt att finansiera sjöfartsinfrastruktur med avgifter på användarkollektivet, och inte med skattemedel, torde bero på att en stor del av sjöfarten bedrivs av internationella aktörer.

Som beskrevs ovan bör finansierande avgifter sättas lägre på mer kostnadskänsliga transporter, och omvänt, för att minimera undanträngningen av effektiva transporter. En vanlig bedömning är att sjöfart på inrikes vattenvägar är mer kostnadskänslig än långväga utrikes sjöfart. Just för sjötransporter på inrikes vattenvägar blir konsekvenserna av de olika finansieringsprinciperna för sjöfart, järnväg och vägtrafik påtagliga. Gods som transporteras på inrikes vattenvägar betalar en farledsavgift som bidrar till att täcka sjöfartsinfrastrukturens fasta kostnader. Någon motsvarande användaravgift för väg- eller järnvägstrafik finns inte; de skatter och avgifter de betalar avspeglar enbart en del av (och inte ens hela) denna trafiks externa effekter. Eftersom åtminstone en del av trafiken på inrikes vattenvägar har en konkurrensyta mot väg och järnväg medför detta en oönskad undanträngningseffekt från sjöfart. I princip vore det därför lämpligt att ha låga farledsavgifter på inrikes vattenvägar, så att undanträngningseffekten minimeras.

Farledsavgifterna är också differentierade efter fartygens miljöpåverkan. När sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln EU-ETS gradvis under 2024–2026 bortfaller behovet av att miljödifferentiera sjöfartens klimatpåverkande utsläpp, eftersom de då redan är reglerade genom EU-ETS. För övriga miljöeffekter baseras miljödifferentiering genom ett certifieringssystem, som enligt VTI (2021) inte är så transparent att det går att veta vilka effekter det ger eller om det är effektivt utformat.

Järnvägens banavgifter bör differentieras efter banans utnyttjande

Sedan början av 2010-talet har banavgifterna gradvis förändrats för att bättre avspegla järnvägstrafikens externa kostnader för infrastrukturslitage. Banavgifterna per tonkilometer och tågkilometer har höjts, medan avgifter som inte är marginalkostnadsbaserade gradvis tagits bort. Trafikverket beräknar att järnvägstrafiken från och med år 2025 kommer att betala banavgifter som motsvarar de marginella slitagekostnaderna på infrastrukturen. Däremot avspeglar inte banavgifterna samhällskostnaderna för buller, emissioner och olyckor.

Banavgifter avspeglar inte heller marginalkostnaden för kapaciteten som utnyttjas. Det finns potential att effektivisera kapacitetsutnyttjandet genom att använda banavgifterna för att jämna ut kapacitetsefterfrågan, alltså att låta tåglägen vara dyrare på sträckor och tider där det råder kapacitetsbrist, och tvärtom. Det skulle till exempel öka operatörernas incitament att köra ett längre tåg hellre än två kortare, vilket skulle öka den faktiska transportkapaciteten: mer gods och passagerare skulle kunna transporteras med samma spårkapacitet. Det skulle också ge incitament att flytta transporter till mindre belastade tider och sträckor, i de fall det är möjligt. Banavgifter som differentieras i rum och tid efter kapacitetsutnyttjandet kan inte ensamt lösa alla kapacitetsbrister eller ensamt lösa konflikter mellan tåglägesönskemål – men det vore ett relativt enkelt sätt att ge högre incitament till ett effektivare utnyttjande av hela järnvägssystemets kapacitet. (Kapacitetstilldelningsprocessen diskuteras också i kapitel 3.2). Intäkterna från sådana banavgifter skulle kunna användas för att utveckla järnvägssystemet.

När processen att förändra banavgifterna inleddes under tidigt 2010-tal var Trafikverkets avsikt att differentiera banavgifter efter graden av kapacitetsutnyttjande. Under 2010-talet togs vissa steg i denna riktning. Men denna utveckling avbröts efter att Transportstyrelsen i en tillsyn 2018 ansåg att EU-förordningen om banavgifter från 2015 inte gav stöd för att differentiera banavgifter efter kapacitetsutnyttjande. Enligt Transportstyrelsens tolkning av EU-förordningen fick banavgifter endast baseras på marginella infrastrukturslitagekostnader. Trafikverket konstaterar dock att den svenska Järnvägsmarknadslagen (2022:365) anger att extra avgifter får tas ut för att uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av överbelastad infrastruktur (8 kap., 4§). EU:s direktiv 2012/34 öppnar också för denna möjlighet (artikel 31:4).

I dagsläget ges en ekonomisk miljökompensation till järnvägsföretag som utför godstransporter på järnväg, för att kompensera för att vägtrafiken betalar för sina externa effekter i lägre grad än järnvägstrafiken. Miljökompensationen är beslutad fram till och med 2025. Vilken effekt styrmedlet har haft och om det bör fortsätta eller justeras behöver klarläggas.

Anläggningar för tjänst är anläggningar i järnvägsnoder som används för grundläggande tjänster (SFS 2022:365, 9kap 1§). Dessa skiljer sig från järnvägsinfrastruktur där tåglägestjänster utförs. Trafikverket har hittills haft hållningen att tillhandahålla uppställningsspår för att kunna avsluta tåglägen och bangårdsspår för att utföra växling och tågbildning, men inte för att utöver det skapa förutsättningar för effektiva tågvändningar. Järnvägsföretag efterfrågar i växande omfattning möjlighet att effektivisera sina tågvändningar. Som ett led av detta avser Trafikverket att öka sitt åtagande och i större utsträckning erbjuda tjänster som järnvägsföretagen efterfrågar där så är motiverat. Samtidigt behöver Trafikverket se över prissättningen för både nuvarande och i framtiden utvecklade tjänster, dels för att säkerställa rätt medeltillgång i relation till tjänsternas förvaltningskostnader och dels för att bättre harmonisera mot lagstiftningens intentioner om självkostnad vid försäljning av tjänster. Tjänsterna levereras också till största delen på en öppen marknad och det är då även väsentligt att prissättningen är korrekt ur ett konkurrensperspektiv. Trafikverket kan därför inte utesluta att avgifterna för grundläggande tjänster kommer att öka under planperioden.

Vägtrafikens externa effekter behöver hanteras

Vägtrafiken orsakar betydande externa effekter i form av bland annat trängsel, buller, olyckor, infrastrukturslitage och olika sorters utsläpp. En del av dessa effekter internaliseras delvis genom bränsle-, fordons- och trängselskatter samt parkeringsavgifter. Andra externa effekter internaliseras genom andra typer av fordons- och trafikregleringar.

I takt med elektrifieringen försvinner bränsleskatterna som instrument för att internalisera vissa av vägtrafikens externa effekter. Vissa externa effekter försvinner å andra sidan också, till exempel många typer av utsläpp, men flera kvarstår. I princip skulle en kilometerskatt som differentieras med avseende på tid, plats och fordonsegenskaper kunna internalisera dessa kvarstående effekter, och nyttan av en sådan kilometerskatt skulle kunna öka när bränsleskatten försvinner.

De positiva effekterna av en kilometerskatt måste dock vägas mot drift- och utvecklingskostnaderna för ett kilometerskattesystem. Dessa kostnader kan vara avsevärda, eftersom en kilometerskatt behöver vara starkt differentierad med tanke på att vägtrafikens effekter varierar så kraftigt med tid, plats och fordonsegenskaper.

Det är framför allt den tunga trafiken som skapar väsentliga externa effekter även efter elektrifiering, och då främst genom infrastrukturslitage. Som noterades i inledningen är nettonyttan av att prissätta externa effekter proportionell mot trafikens kostnadskänslighet multiplicerad med effektens storlek. För tung trafik är de ofta betydande även med elektrifierade fordon, men å andra sidan är kostnadskänsligheten låg. Det är därför tveksamt om nettonyttorna av en

differentierad kilometerskatt på tung trafik kan bli så stora att det överstiger systemets drift- och utvecklingskostnader.

För elektrifierad lätt trafik är de externa effekterna oftast små, medan systemkostnaderna är relativt höga eftersom det handlar om många fordon. Trängsel är den mest betydande negativa effekten för elektrifierad lätt trafik, men eftersom den i hög grad är koncentrerad till storstädernas centrala delar under rusning är det sannolikt mer kostnadseffektivt att prissätta trängsel genom passageavgifter (som dagens trängselskattesystem) än genom differentierade kilometerskatter.

Bränsleskatterna ger också intäkter till statskassan som klart överstiger kostnaderna för det statliga vägnätet. När bränsleskatteintäkterna bortfaller i takt med elektrifieringen måste statens intäktsbortfall täckas på något vis. En möjlighet vore kilometerskatter i rent fiskalt syfte, alltså användaravgifter i analogi med hur sjöfarten och luftfartens infrastruktur finansieras idag.

Problemet med kilometerskatter på personbilstrafik med fiskalt syfte är dels att det är en regressiv skatt (det vill säga drabbar låginkomsttagare proportionellt sett hårdare), dels att den inte uppfyller kriterierna för så kallad horisontell rättvisa. Horisontell rättvisa innebär att individer med samma inkomst och förmögenhet bör bidra lika mycket till de allmänna medlen, med andra ord att andra skillnader mellan medborgare än inkomst och förmögenhet i princip inte ska påverka det rent fiskala skatteupptaget. Hur mycket bil som körs skiljer sig dock kraftigt åt mellan invånarna, bland annat beroende på var de bor. Till exempel kör boende på landsbygd i genomsnitt ungefär dubbelt så långt med bil (per person) som boende i större tätorter. Poängen är dock inte sådana strukturella skillnader – de kan åtminstone i princip kompenseras – utan att variationen mellan invånare är stor, även med hänsyn tagen till inkomst, förmögenhet och bostadsort. En rent fiskal kilometerskatt har därmed problematiska fördelningseffekter. I den mån som bortfallande bränsleskatteintäkter behöver kompenseras är därför traditionella fiskala instrument som till exempel inkomstskatt och moms att föredra, eftersom de lättare uppfyller kriteriet om horisontell rättvisa och lättare kan ges politiskt önskvärd fördelningsprofil.

3.2 Tillgänglighet

Förslag och bedömningar i korthet:

- Järnvägens kapacitetstilldelningsprocess står inför en omfattande förändring, som bland annat innebär att kapacitetsplanering måste ske med mycket längre framförhållning än idag.

- Fortsätt öppna ett större vägnät för tyngre och längre lastbilar. För detta krävs bland annat arbete med att förstärka vissa broar, med högsta prioritet för de broar som ingår i vägnätet för längre lastbilar. Det krävs också att det utpekade kommunala anslutningsvägnätet öppnas.

- Ett effektivt intermodalt transportnätverk är nödvändigt, men det finns i dag ingen som har ett ansvar för samordningen.

- Utvecklingen av luftfarten kan hämmas av regelverk och brist på finansiering.

- God tillgänglighet med kollektivtrafik är viktig för medborgare utan tillgång till bil, och av central betydelse för storstädernas transporter. Det finns samtidigt stor efterfrågan på förbättringar i kollektivtrafiksystemet.

- Väg- och banhållares entreprenörer bör få ekonomiska incitament att minimera trafikstörningar från väg- och banarbeten. Andra aktörer som beställer arbeten på vägar och gator bör betala en trafikstörningsavgift.

- Anpassa trafiklagstiftningen till cykeltrafikens förutsättningar, bland annat genom att ge möjlighet för väghållare att tillåta cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött ljus där så är lämpligt.

- För att underlätta turistresor är det angeläget med bättre statistik, förbättringar av boknings- och betalsystem för hela resan, lösningar för ”sista kilometrarna” och laddinfrastruktur med god kapacitet.

Effektivare tilldelning av järnvägskapacitet

I ett järnvägssystem där flera oberoende operatörer bedriver trafik är kapacitetsplanering och tilldelning av central betydelse. Processen för detta står inför en genomgripande förändring genom ett gemensamt europeiskt reformarbete för att utveckla och harmonisera kapacitetstilldelningen i hela Europa. EU-kommissionen presenterade sitt förslag till ny förordning om användning av järnvägsinfrastrukturkapacitet i juli 2023. Förordningen ska implementeras år 2026–2030 och få full effekt till 2050.

Kommissionens förslag är omfattande. Det speglar i stort sett den utveckling som sedan flera år tillbaka bedrivs gemensamt av infrastrukturförvaltarna i Europa, i

sammanslutningen RailNet Europe (RNE), främst genom projekten TTR for Smart Capacity och European Traffic Management Network, Commercial Conditions. inklusive prioriteringsmodell för samhällsekonomisk och miljömässig prioritering. I detta ingår regler för kapacitetsplaneringen och internationell störningshantering som tagits fram i de godskorridorer som inrättats enligt godskorridorsförordningen. Trafikverket har inspirerat utvecklingen i Europa som är i linje med ett sedan flera år tillbaka planerat och delvis infört förfarande för en mer långsiktig, förutsägbar och stabil planering av kapacitet på järnväg. Det görs genom bl.a. kapacitetsstrategin, genomförandeplanen, strategisk och tidig dialog, trafikpåverkande åtgärder, servicefönster, internationell störningshantering samt koordinering av banarbeten. Inriktningen underlättas och stärks genom den nya förordningen.

Syftet med reformerna är att harmonisera över landsgränser och effektivisera hur länderna arbetar med järnvägstjänster, både nationellt och gränsöverskridande. Både person- och godstrafikens behov av kapacitet och hantering i det operativa skedet ska tillgodoses på ett mer harmoniserat, flexibelt och marknadsanpassat sätt.

Det är utmanande i nuvarande process att en gång per år få in alla intressenters efterfrågan av kapacitet och på kort tid lägga pusslet med att skapa tidtabeller utifrån allas önskemål, inklusive åtgärder i anläggningen. I den nya processen startar planeringen flera år innan tågen ska gå och det bör leda till en mer tillförlitlig process och ge bättre kvalitet.

Förslaget innebär att planering och koordinering av banarbeten ska ske tidigare än i nuläget för att kunna ge intressenterna stabila förutsättningar för trafikering, det vill säga fördelning av den kapacitet som finns tillgänglig för trafikering när nödvändiga banarbeten planerats in. Därför krävs en tidigare planering och budget för åtgärder i infrastrukturen. Hur detta ska hanteras i den statliga budgetprocessen behöver analyseras vidare. För att veta hur produktionen kommer att se ut om fem år, behöver beställningar av åtgärder göras sju år innan produktion. Resurser behöver omfördelas och förstärkas för att möjliggöra det. Det kräver också mer konkret och detaljerad upphandling av åtgärder i anläggningen i ett tidigare skede.

Infrastrukturförvaltare har fortsatt ansvar för kapacitetsplanering och trafikledning och krav ställs på ökad koordinering och samordning med samtliga intressenter. Detta för att i större utsträckning möjliggöra och skapa förutsättningar för effektiva gränsöverskridande och multimodala transporter.

Kapacitetsdelningsprocessen påbörjas fem år innan start av varje tågplan. Kapacitetsplaneringen blir mer långsiktig, stabil och förutsägbar med planerad flexibilitet för behov av kapacitet som uppstår i ett senare skede. Dialog och samordning mellan alla intressenter som har behov av eller planerar kapacitet och infrastrukturförvaltare utvecklas. En segmentering sker där tid reserveras för olika

kapacitetsbehov (banarbeten, årlig tågplan, rolling planning, ad hoc) i dialog med alla intressenter.

Konceptet Rolling Planning introduceras, vilket innebär att större nya eller förändrade produktionsupplägg söks efter att transportbehovet har identifierats och konkretiserats. Målet är att ansökningar på spekulation i årlig tågplan försvinner eller minskar, dessutom skapas möjligheten till flerårig tilldelning. Operatörers produktionsplanering kan starta mer än två månader tidigare än idag, och bokningssystem för personresor kan öppnas avsevärt tidigare. Affärsregler inklusive en europisk modell för samhällsekonomisk och miljömässig prioritering är under utveckling. Denna typ av mekanismer för att styra beteenden är angeläget för att den nya processen kan fungera som avsett.

I Sverige planeras fullt införande den nya kapacitetsplaneringsprocessen och tillhörande affärsregler inklusive prioriteringsregler och incitament, från och med tågplan 2029.

Öppna ett större vägnät för längre och tyngre lastbilar

Att möjliggöra transporter med längre och tyngre lastbilar gör att infrastrukturen kan utnyttjas effektivare. Eftersom samma mängd gods kan transporteras med färre fordon minskar transportkostnaderna och transportsystemets kapacitet ökar, utan att vägkapaciteten behöver ökas. Dessutom minskar utsläpp och buller, och trafiksäkerheten påverkas positivt eftersom det krävs färre fordon för samma godsmängder. Med rätt utformade fordon ökar inte slitaget på infrastrukturen generellt sett, utan beräknas till och med minska totalt sett. Erfarenheterna från liknande reformer i Finland är positiva.

I stora delar av transportsystemet är innebär det knappt några kostnader att möjliggöra transporter med längre och tyngre fordon. Vissa delar behöver förstärkas, bland annat vissa broar. På dåligt uppbyggda vägar finns en risk för ökad nedbrytning, trots att de tyngre lastbilarna har fler axlar som sprider ut vikten. Det kan dock motverkas genom krav på dubbelmontage. För vissa vägar kan ändå nedbrytningstakten öka, vilket ökar underhållskostnaderna på dessa vägar. Kostnaderna för förstärkta broar och ökat underhåll på vissa vägar är dock små i förhållande till de stora samhällsnyttorna i form av sänkta transportkostnader, minskade utsläpp, minskat slitage på många vägar och förbättrad trafiksäkerhet (Trafikverket, 2015). I vissa fall går det att istället tekniskt begränsa fordonshastigheten (genom så kallad geofencing) över vissa mindre tåliga broar eller vägsträckor, vilket kan göra att de kan klara högre fordonsvikter utan ombyggnad.

Från och med 2018 har en allt större del av vägnätet öppnats för tyngre lastbilar (bärighetsklass BK4, upp till 74 ton). Hittills har cirka 3 700 mil väg öppnats, och ambitionen till 2029 är att 70–80 procent av det strategiska vägnätet för tyngre

transporter ska öppnas. Eftersom samhällsnyttorna är mycket stora i förhållande till kostnaderna bedömer Trafikverket att det är angeläget att fortsätta arbetet med att öppna upp ett större vägnät för tyngre lastbilar, och helst öka takten. Kostnaderna för förstärkning till bärighetsklass BK4 framgår av Tabell 7 i kapitel 5.2. Det är viktigt att följa upp effekterna av BK4-reformerna, bland annat vad gäller vägarnas nedbrytningstakt.

Ett regeringsbeslut 2022 möjliggjorde även längre lastbilar (upp till 34,5 m mot tidigare maximalt 25,25 m). Transportstyrelsen har därefter tagit fram detaljerade fordonskrav. Trafikverket har identifierat omkring 450 mil sammanhängande vägnät som efter smärre åtgärder snart kan öppnas för längre lastbilar (de detaljerade fordonskraven är sedan den 1 dec 2023 beslutade). Baserat på transportbranschens inlämnade önskemål planeras ytterligare delar av vägnätet öppnas i ett andra steg, preliminärt från och med 1 juli 2024.

För att komma ända fram till målpunkterna behöver transporten ofta gå en viss sträcka på kommunalt vägnät, vilket berör ca 140 mil inom 160 kommuner. Trafikverket samarbetar för närvarande med dessa kommuner för att även den berörda delen av deras vägnät ska kunna öppnas för längre och tyngre lastbilar. I vissa fall, huvudsakligen rörande broar, krävs investeringar i det kommunala vägnätet för detta.

Ett effektivt intermodalt transportnätverk är nödvändigt

Logiken bakom intermodalitet är att varje trafikslag utför den del av godstransporten där det har bäst förutsättningar givet parametrar som ledtid, kostnad och klimatpåverkan. Den intermodala transportkedjans styrka är låga kostnader för sjö- och järnvägstransporter under den långa delen av förflyttningen. För transport av stora godsvolymer över långa avstånd är sjö- och järnvägstransporter överlägset energi- och resurseffektiva. Flexibiliteten i vägtransporter möjliggör effektiv distribution från terminal till mottagare. Vägtransporterna skapar lokal och regional tillgänglighet och rätt kombinerat med sjö- och järnvägstransporter skapar de tillsammans effektivitet och konkurrenskraft i intermodala godstransporter på medellånga och långa transportavstånd. Ett effektivt intermodalt transportnätverk är en nödvändig förutsättning för näringslivets, och speciellt för den exportberoende basindustrins, konkurrenskraft.

Strategin för hållbar och smart mobilitet som EU-kommissionen antog i december 2020 innehåller EU:s mål och åtgärder för transportområdet. Mobilitetsstrategin syftar till att ställa om till ett klimatneutralt Europa senast 2050 och bidra till den europeiska gröna given. Enligt strategin bör mobiliteten i EU baseras på ett effektivt och sammankopplat multimodalt transportsystem för såväl passagerare som gods. Strategierna syns tydligt i den kommande reglering som tagits fram i EU och där förhandlingar pågår, exempelvis i TEN-T-förordningen och förslaget till reviderat kombidirektiv. Enligt förslaget ska medlemsstaterna ta fram en nationell politisk

ram för hur intermodala transporter ska utvecklas i respektive land och i den redovisa vilka åtgärder de vidtar för att reducera kostnaderna för intermodala transporter med 10 procent.

Utveckling av noder (hamnar och terminaler) är en förutsättning för ökad intermodalitet, men det sker utan gemensamma riktlinjer och standarder för ett sammanbindande nätverk av intermodala noder. Det sker stora förändringar i lager- och terminalstrukturen i Sverige för närvarande, vilket bland annat beror på geopolitiska frågor, och under 2022 planerades det för logistikbyggen i Sverige för ytterligare 1,4 miljoner m² logistikytor. Avsaknaden av en systemägare för nodsystemet påverkar målbilder, strategier, åtgärdsval och investeringsplaner. För att säkerställa en effektiv och hållbar transportförsörjning för näringslivet i hela landet behövs en förbättrad samordning av aktörerna. Det är många aktörer involverade och det finns idag ingen som har ett ansvar för samordningen. Trafikverket föreslår därför att en utredning initieras inom området.

Underlätta intermodala transporter

För att få intermodala transportkedjor att fungera blir nodernas lokalisering, funktion och kostnadsbild central. Infrastrukturplaneringen behöver stödja den intermodala utvecklingen genom kapacitetsstarka trimningsåtgärder i anslutning till noderna. För väg innebär det bärighetsklass BK4 samt framkomlighet för 34,5 m långa fordon till anslutande statlig infrastruktur och till närliggande industrier och verksamhetsområden. För järnväg innebär det att infrastrukturen möjliggör rationell tågproduktion genom få växlingar och, om möjligt, att alla rörelser kan göras med eldrift. Nodens hanteringsspår bör rymma 750 m långa godståg. För sjöfart handlar det exempelvis om farledsdjup för att kunna ta emot större fartyg. Stråk med många godståg samt stråk som leder till stora internationella och intermodala noder bör ha kapacitet att hantera 750 m långa tåg i betydande omfattning. Intermodala lastbärare är generellt relativt lätta och längre tåg är en relativt enkel effektiviseringsåtgärd för intermodala transporter.

Regelverk och styrmedel bör också utvecklas som ökar attraktiviteten för intermodala transporter. Det finns även stora behov att utveckla teknik och tjänster som effektiviserar de intermodala transporterna och digitalisering av intermodala transportkedjor är nödvändigt för att de ska vara attraktiva och konkurrenskraftiga.

Luftfarten kan hämmas av regelverk och brist på finansiering

Enligt dagens regelverk finansieras investeringar i luftfarten via avgifter. En ny generation fossilfria luftfartyg kan bli en del i lösningen i omställningen av luftfarten. Det kan också öka tillgängligheten då elflyget sannolikt behöver kortare landningsbanor och har lägre bullernivåer. Det finns dock utmaningar med krav på ny infrastruktur för att snabbt kunna ladda el- och vätgasflygplanen, att

batteriernas tyngd gör att maxvikten och räckvidden begränsas och att det i dagsläget är oklart vad driftskostnaderna inklusive försäkringskostnaderna kan bli. Utmaningen förstärks av att de icke-statliga flygplatserna i dagsläget går med förlust. I tillägg till detta har den negativa passagerarutvecklingen för inrikes- och regionalflyg under senare år försvagat ekonomin för många flygplatser, såväl statliga som icke-statliga. När kommersiellt tillgängliga elflyg finns är därför en risk att omställningen till sådant flyg kommer att hämmas av att lönsamheten i luftfarten inte räcker för att finansiera nödvändiga investeringar av laddinfrastruktur.

Flygplatser med en bana över 1200 meter kräver tillstånd enligt miljöbalken innan de anläggs. I tillståndet anges hur många rörelser (landning och start) som tillåts för en flygplats liksom olika typer av villkor kopplade till verksamheten. Exempelvis finns det 37 villkor i Arlandas miljödomar som påverkar utnyttjande av flygplatsens kapacitet. Ett annat exempel är Karlstads flygplats som kan komma att behöva hållas stängd mellan klockan 22 och 06, vilket skulle få konsekvenser för flygplatsens status som beredskapsflygplats. Trafikverket ser en för totalförsvaret och samhällsviktiga transporter negativ utveckling kopplad till såväl befintliga som nya miljötillstånd.

Pålitlig, trygg och konkurrenskraftig kollektivtrafik

Kollektivtrafik, gång och cykel är ofta yt-, kostnads- och miljöeffektiva sätt att skapa hög tillgänglighet, i synnerhet i täta stadsmiljöer. Inom de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har det länge funnits ambitioner att driva kollektivtrafiken så klimatvänligt som möjligt.

God tillgänglighet med kollektivtrafik, gång och cykel möjliggör även att medborgare utan tillgång till bil kan åtnjuta hög tillgänglighet. Det är viktigt inte minst för barn. Att transportsystemet är säkert och upplevs som tryggt, är en viktig faktor för att det ska vara tillgängligt för alla. Stora samhällsgrupper upplever vissa stationsmiljöer som otrygga och är även mer utsatta för brott under och innan sin tåg- eller bussresa. Forskningsresultat och kundundersökningar pekar på att personal på plats är det som främst efterfrågas av resenärerna för att känna ökad trygghet.

Den största delen av kollektivtrafikresorna är arbetsresor. Det övriga resandet är oftast mer heterogent när det gäller tidpunkt och resmål, vilket innebär att det är svårare att tillfredsställa med konventionell kollektivtrafik på ett kostnadseffektivt sätt.

För att kollektivtrafiken ska vara konkurrenskraftig krävs planering och förutsättningsskapande för ett effektivt transportsystem. För att öka marknadsandelen är både pålitlighet i systemet och en konkurrenskraftig restid och turtäthet viktigt. I städer och starka stråk är kapacitetsstark kollektivtrafik, med god

kapacitet och framkomlighet, effektivt. På landsbygder behöver affärsmodeller och nya lösningar utvecklas som utnyttjar digitaliseringens möjligheter och samordnar transporter och resor.

Ett flertal regioner har egna mål om ökad kollektivtrafikandel och under 2000-talet har utbudet av, och resandet med, regionaltåg ökat kraftigt. För många regioner har utvecklingen varit värdefull genom att tillgängligheten ökat och arbets- och bostadsmarknader vidgats. Samtidigt är det ökade utbudet inte utan kostnader. De totala subventionerna för kollektivtrafik har nästan tredubblats de senaste 20 åren.

Regionerna framför i dialog med Trafikverket stor efterfrågan på ökade satsningar på järnväg och medfinansiering av kollektivtrafik inklusive depåer. I storstadsregionerna lyfts också vikten av att skapa snabbusskoncept med hög framkomlighet och stor kapacitet fram. Trafikverket gavs i beslutet om fastställelse av nationell plan ett utredningsuppdrag kring detta (se underlagsrapport Utveckling av transportinfrastrukturen). I Göteborg finns en samsyn om en stegvis utbyggnad av ett metrobussystem. I Stockholm arbetar berörda aktörer sedan några år med konceptet Grönt ljus stombuss och i Malmöregionen finns sedan knappt tio år ett upplägg med Bus Rapid Transit (BRT) genom den så kallade MalmöExpressen.

Staten medfinansierar vissa satsningar som syftar till att skapa och förbättra förutsättningarna för resande med kollektivtrafik och cykel, framför allt via länsplanerna men sedan 2015 också via stadsmiljöavtalen. Regeringen har nyligen aviserat att stadsmiljöavtalen ska fasas ut. En statlig medfinansiering till kollektivtrafik kommer dock fortsatt kunna ske via länsplanerna.

Minskade trafikstörningar av infrastrukturarbeten

På vägar, järnvägar och gator är det ibland nödvändigt att genomföra olika typer av arbeten, vilket medför trafikstörningar. Det går ofta att minska trafikstörningarnas omfattning och varaktighet på olika sätt, men å andra sidan medför det vanligen att arbetet kostar mer. Frågan är hur en effektiv avvägning mellan trafikstörningar och arbetskostnad ska kunna nås.

När arbeten som görs på uppdrag av väg-/banhållaren själv, det vill säga vanligen Trafikverket eller en kommun, har uppdragsgivaren ett eget intresse av att minimera trafikstörningarna utan att göra kostnaden för arbetet alltför hög. Problemet är att väg-/banhållaren inte har full information om vad det skulle kosta för den entreprenör som genomför arbetet att minska trafikstörningarnas omfattning eller varaktighet. Därmed blir det svårt att göra en optimal avvägning mellan trafikstörning och arbetskostnad.

För att lösa dessa problem borde väg-/banhållarnas upphandlingar i högre grad värdera anbud på en sammanvägning av pris och trafikstörning. Den entreprenör som kan erbjuda lägst sammanvägd anbudssumma av arbetskostnad och

trafikstörning – där minskade trafikstörningar åsätts ett visst avdrag på anbudspriset – vinner affären.

En stor del av Trafikverkets arbeten upphandlas genom så kallade baskontrakt, där en entreprenör till exempel uppdras att genomföra smärre underhållsarbeten under en längre period. Eftersom det inte är bestämt vilka dessa arbeten är när upphandlingen görs kan inte trafikstörningarna värderas direkt i själva upphandlingen. I stället kan det i baskontraktet[6] införas incitament där entreprenören får mer betalt ju mindre väg- eller bankapacitet de tar i anspråk för ett givet arbete. Därmed kan entreprenörerna själva dels göra en optimal avvägning mellan trafikstörning och arbetskostnad, dels få incitament att utveckla metoder som gör att arbeten kan genomföras med mindre trafikstörning. Sådana baskontrakt är för närvarande på väg att testas i verkligheten.

En annan situation är när trafikstörande arbeten genomförs av andra aktörer än väg-/banhållaren. I synnerhet på kommunala gator är det vanligt att huvuddelen av trafikstörande arbeten görs av ledningsdragande bolag och fastighetsägare, men det är vanligt även på statliga vägar. Kommunerna samverkar ofta med dessa andra aktörer för att försöka koordinera arbeten och minska trafikstörningarna, men aktörernas egna incitament för att minimera trafikstörningar är små. Kommunerna har små möjligheter att tvinga fram samordning, och aktörerna har i praktiken få skäl att ta hänsyn till andra samhällskostnader än sina egna genomförandekostnader. Väghållarna har i praktiken svårt att kräva att arbetet ska klaras på kortare tid eller ta mindre plats i anspråk än vad aktören anser sig behöva, eftersom väghållaren inte har tillräcklig information om arbetet för att bedöma vad som är möjligt eller kostnadsmässigt rimligt. Dilemmat är alltså att väghållarna inte har tillräcklig information för att göra en god avvägning mellan trafikstörningar och genomförandekostnader.

För att lösa problemet behövs ett instrument som ger aktörerna ett eget ekonomiskt intresse av att minimera trafikstörningarna av ett arbete. Det kan exempelvis göras genom att minska dem i omfattning, förlägga dem vid tillfällen när störningarna blir mindre eller genom att bättre samordna sig med andra aktörer. Aktörer som vill genomföra trafikstörande arbeten borde därför betala en avgift som står i proportion till den störning som arbetet ger upphov till, så att de själva tvingas göra en samhällsekonomiskt effektiv avvägning mellan sina egna kostnader och trafikstörningskostnaderna.

Kommunerna har dock idag ingen laglig möjlighet att ta ut en sådan avgift, eftersom relaterade avgifter endast får stå i proportion till kommunens självkostnad för att hantera ärendet. En ändring av kommunallagen borde utredas som kunde tillåta kommuner att ta ut en trafikstörningsavgift vid trafikstörande arbeten och

[6] Baskontrakten är de avtal som Trafikverket har med entreprenörer för att löpande utföra drift- och underhållsarbeten under en längre tidsperiod.

aktiviteter. En sådan avgift måste utformas på ett sätt så att inte kommuner frestas att utnyttja den som finansieringskälla. Principerna för avgiftssättningen måste därför prövas av en regional eller nationell aktör, lämpligen länsstyrelsen som redan har liknande statliga tillsynsansvar. Även Trafikverket bör få en motsvarande möjlighet.

Anpassa trafiklagstiftningen till cykeltrafikens förutsättningar

Nuvarande trafiklagstiftning är i flera avseenden dåligt anpassad till cykeltrafikens förutsättningar och behov. Det finns flera typer av trafikregleringar som ofta vore användbara för att skapa bättre förutsättningar för cykeltrafik, men som idag inte är tillåtna. Regionerna framför också önskemål om regelförenklingar för cykelinfrastrukturen (se bilaga 2). Genom att tillåta fler typer av trafikregleringar än idag skulle väghållarna få fler verktyg för att möjliggöra ett transportsystem med bättre möjligheter för cykling, och till försumbara kostnader förbättra tillgängligheten med cykel i hög grad. Nedan tas två exempel upp.

Cykling mot enkelriktat

Genom att tillåta cykling mot enkelriktning går det ofta att uppnå genare cykelvägar, vilket ökar tillgängligheten med cykel. Det finns gott stöd i forskning för att detta inte innebär trafiksäkerhetsproblem.

Flera kommuner tillåter redan i praktiken cykling mot enkelriktat på lämpliga gator. Juridiskt sett är dock inte gatan enkelriktad, eftersom det inte är tillåtet att undanta cykeltrafik från enkelriktning. I stället uppnås syftet genom att förbjuda infart med fordonstrafik i gatans ena ände, och undanta cyklar från infartsförbudet. Denna lösning fungerar, men är inte ideal. Tydligast för trafikanterna vore att göra det möjligt att undanta cykeltrafik från enkelriktning, och därmed kunna skylta med enkelriktat-pil (vägmärke E16) + tilläggsskylt ”Gäller ej cykel”. Därmed görs trafikanterna medvetna om att trafiken är enkelriktad.

Högersväng mot rött

I vissa fall kan cyklisters tillgänglighet öka utan påtagliga nackdelar genom att tillåta cyklister att svänga höger mot röd trafiksignal samtidigt som de lämnar företräde för gående och annan trafik. Ett typiskt fall är när det fortsätter en cykelbana till höger efter ett trafikljus. Sådana åtgärder på lämpliga platser skulle förbättra cykeltillgängligheten genom att förkorta cykelrestiden och minska antalet stopp. Idag är detta bara möjligt om cykelbanan dras till höger om trafikljuset. Denna lösning är dyr, eftersom den kräver fysisk ombyggnad av gatan, och ibland omöjlig på grund av platsbrist.

En betydligt bättre lösning vore om väghållaren hade möjlighet att undanta cyklar från trafiksignalen genom en tilläggsskylt, som samtidigt signalerar att cyklar ska lämna företräde för gående och annan trafik. Denna möjlighet finns redan i flera länder. Det är tänkbart att ett sådant cykelundantag kunde tillämpas även i andra situationer, exempelvis vid signalreglerade övergångsställen som inte ligger vid korsningar.

Transportstyrelsen avrådde i en utredning från oktober 2022 från att införa denna möjlighet, dels för att man ansåg att detta skulle strida mot FN:s konventioner om vägtrafik, dels för att man menade att tillgänglighetsvinsterna var små i förhållande till negativa trafiksäkerhetseffekter. Vad gäller den första bedömningen noterar Trafikverket att många länder har gjort en annan bedömning av förenligheten med FN-konventionerna. Vad gäller den andra bedömningen delar inte Trafikverket uppfattningen att tillgänglighetsvinsterna skulle vara små. Tvärtom kan de ofta vara betydande, i synnerhet i tätorter med många signalreglerade korsningar. Vad gäller eventuella negativa trafiksäkerhetseffekter noterar Trafikverket att Transportstyrelsen inte anför några empiriska utvärderingar som stöd för sin uppfattning (utöver en studie från USA på 1980-talet som handlar om riskerna med att tillåta högersväng mot rött för biltrafik), och att många länder möjliggjort denna reglering utan att det framkommit indikationer på negativa trafiksäkerhetseffekter. Trafikverkets bedömning är därför att väghållaren bör få möjlighet att införa denna reglering där det är lämpligt, och att inriktningen bör vara att lösa eventuella juridiska problem.

Angeläget med långsiktiga lösningar för tillgänglighet på landsbygder

Landsbygden består av en mängd olika miljöer. Vissa landsbygder upplever en renässans där exempelvis digitalisering, nya tjänster, företagsetablering, betydande turism samt större arbetsmarknadsregioner ger nya möjligheter men också ställer ökade krav på god tillgänglighet. Andra landsbygder avfolkas där tillgången till service minskar, befolkningen åldras och tillgängligheten försämras.

I landsbygder är grundläggande tillgänglighet avgörande för att näringsliv och boende ska fungera. Vägstandard och resmöjligheter är viktiga frågor –inte minst eftersom avstånd till service och jobb ofta är långa och växande (genom centralisering av verksamheter). Det är därför viktigt att satsa på underhåll av lågtrafikerade statliga vägar och bidrag till enskilda vägar, även när trafikflödena är så små att det inte går att motivera satsningarna utifrån samhällsekonomisk lönsamhet. Regioner pekar på att en försämrad funktion i lågtrafikerade områden kan komma att förstärka skillnaderna mellan stad och landsbygd (se bilaga 2).

Vägbelysning är ofta starkt efterfrågad i mindre samhällen. Här finns ett omfattande förnyelsebehov längs vägarna på landsbygden. Ungefär hälften av

ljuspunkterna ägs av kommuner och den tekniska livslängden är slut för majoriteten av dessa. Även längs statliga vägar är belysningen på långa sträckor ojämn och trafiksäkerhetsmässigt undermålig. Trafikverkets inriktning är att följa standard enligt Vägar och gators utformning (VGU), vilket innebär att antalet belysta sträckor kan reduceras samtidigt som nya anläggningar behövs vid ett antal gång- och cykelpassager samt i blandtrafik.

Boende på landsbygd reser i genomsnitt ungefär dubbelt så långt med bil (per person) som boende i större tätorter, samtidigt som skillnader mellan individer ofta är stor. Därför spelar det också stor roll hur bränslepriserna utvecklas och hur på sikt bortfallande skatteintäkter ska kompenseras (se vidare kapitel 3.1). Grundläggande tillgänglighet handlar dock inte bara om fysisk tillgänglighet utan i stor utsträckning om tillgång till varor och tjänster.

Vägar genom mindre tätorter ska ofta fylla flera funktioner, både som genomfartsled och lokalgata för boende, och brister i trafiksäkerhet och tillgänglighet finns. Ofta är de oskyddade trafikanternas behov och tillgänglighet till eventuell kollektivtrafik underordnad den långväga trafikens anspråk.

Mycket av det utvecklingsarbete som genomförs i dag i relation till mobilitet och tillgänglighet på landsbygder görs i projektform. En utmaning är att hitta modeller och arbetssätt som kan få lyckade projekt att gå vidare som långsiktiga lösningar.

Bättre statistik om turistresor är önskvärt

Turisters resande är (till skillnad från vardagresande och pendling) till stora delar koncentrerat till vissa kortare perioder under året, främst till sommarens semesterveckor, skollov och helger.

Den vanligaste orsaken till turistresor är att besöka släkt och vänner men många reser också för att uppleva natur, motion och friluftsliv, besöka sevärdheter, shopping, delta i evenemang eller för vistelse i eget fritidshus. Turister reser främst till storstäder, men per capita ligger Jämtland, Gotland/Öland, Dalarna och Norrbotten i topp, både vad gäller inhemska och utländska turister.

Viktiga faktorer när turister väljer destination är framförallt restid och pris samt att det ska vara enkelt, smidigt, innebära god komfort och finnas ett bra utbud av resmöjligheter.

Turister har behov att både resa till, från och inom den valda destinationen. Storstadsregionerna har ett förhållandevis väl utbyggt transportsystem, dit många turister först anländer eller inleder sina resor ifrån. Särskilda utmaningar finns i transportsystemet kopplat till orter och platser längre ut i kapillärerna, både vad gäller utbud, tillförlitlighet och infrastrukturens standard.

Data om turistresandet är begränsade. I öppna data är det svårt att särskilja turistresor från pendling och annat vardagsresande. Det finns inkvarteringsstatistik som ger indikationer om resande till turistdestinationer, men resande till eget fritidshus är svårare att få information om. Det går inte heller att urskilja turister specifikt i statistik om vägtrafik, tågtrafik, färjetrafik och kollektivtrafik. En förbättrad statistik om turisters resande bedöms, beroende på ambitionsnivå, kosta ca 2–9 miljoner kronor vart fjärde år.

De digitala data om resande som nu snabbt växer fram behöver också bättre tas tillvara för att förstå, analysera och kunna planera för mer hållbara och tillgängliga turistresor. Vissa utvecklingsinitiativ har tagits.

Förutom bättre statistik efterfrågar besöksnäringen förbättringar av boknings- och betalsystem för resan och vistelsen, hållbara resalternativ för turistresor, möjlighet att boka tågbiljetter i god tid, bättre lösningar för ”sista kilometrarna” till vissa destinationer, anpassat underhåll av vägar och järnvägar samt laddinfrastruktur med god kapacitet. När det gäller anslutningar och laddning pågår ett utvecklingsarbete. Policy och regelverk analyseras och goda exempel kartläggs under 2024 för att hitta bättre lösningar för ”sista kilometrarna” och ett nationellt handlingsprogram för laddinfrastruktur finns framme för att skapa bättre förutsättningar för bland annat turistresor.

3.3 Klimatpåverkan

Förslag i korthet:

- Genomför Handlingsprogram för ladd- och tankinfrastruktur för vätgas. Åtgärderna syftar till att snabbt skapa en ändamålsenlig ladd- och tankinfrastruktur i hela landet.
- Förstärk EU:s inriktning mot nollutsläppsfordon genom styrmedel som stöttar omställningen i Sverige, exempelvis genom ökad beskattning av nya förbränningsmotordrivna fordon.
- Prissättningen av fossila koldioxidutsläpp bör vara enhetlig i hela transportsektorn.
- Säkerställ att användningen av fossila drivmedel hålls tillräckligt låg genom att använda befintliga eller nya styrmedel för fossilfria drivmedel.
- Främja den inhemska biodrivmedelsproduktionen.
- Sträva efter tät och funktionsblandad bebyggelse, god tillgänglighet med gång och cykel samt attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

Hela transportsektorn omfattas framöver av EU:s ramverk

Sverige ska inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Etappmålet för transportsektorn gör gällande att växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart– ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

EU:s klimatmål är att nå klimatneutralitet till 2050. För att nå EU:s övergripande klimatmål har en rad olika mål och styrmedel införts, eller kommer att införas i en nära framtid, som påverkar transportsektorn. Några av de mest betydelsefulla är:

- Utsläpp från förbränning av fossila drivmedel från den svenska vägtrafiken regleras bland annat genom EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) där även till exempel jordbruket ingår. Genom ESR tilldelas varje medlemsstat under åren 2021–2030 en årlig utsläppskvot för hela perioden och om vi inte når det får vi betala böter. Sveriges tilldelning 2030 motsvarar en minskning med 50 procent jämfört med de svenska ESR–utsläppen 2005. Till detta finns även flexibilitetsmekanismer med möjlighet att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar i andra sektorer och länder.

- Från och med 2027 kommer delar av ESR-utsläppen ingå i ett nytt utsläppshandelssystem ETS2 som också omfattar bränslen som används i byggnader och vägtransporter.
- Utsläpp från flyg har sedan 2012 inkluderats i EU:s utsläppshandelssystem ETS1 och från och med 2024 kommer även sjöfarten gradvis att inkluderas.
- Såväl lätta som tunga fordon omfattas av så kallade koldioxidkrav för att minska utsläppen från nya fordon och driva elektrifiering.
- Reglerna i AFIR (Alternative Fuels Infrastructure Regulation) ställer krav på antalet och avståndet mellan laddinfrastruktur för tunga och lätta fordon och vätgastankar på de största vägarna.

Idag står inrikes transporter för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Utsläppen har minskat med 34 procent sedan 2010, men måste snabbt fortsätta minska för att Sverige ska kunna nå det nationella målet och sannolikt även Sveriges ESR-beting. Med nu beslutade styrmedel kommer gällande mål inte att nås.

Regeringens klimathandlingsplan, ”Hela vägen till nettonoll”, presenterades 21 december 2023. Den beskriver hur det klimatpolitiska arbetet bör bedrivas under mandatperioden, inklusive de beslutade och planerade åtgärder som regeringen avser att vidta för att förbättra förutsättningarna för hushåll och företag att fatta de beslut som krävs för att de nationella och globala klimatmålen samt Sveriges klimatåtaganden gentemot EU ska nås.

Av handlingsplanen framgår att transportsektorns klimatomställning är av avgörande betydelse för att kunna nå både Sveriges åtagande om att minska utsläppen inom ESR med 50 procent till 2030 (jämfört med 2005), liksom Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp senast 2045. Det bör i huvudsak ske genom en elektrifiering av transportsektorn, men även genom ökad användning av fossilfria drivmedel och ökad transporteffektivitet. Flera av förslagen i klimathandlingsplanen har direkt bäring på infrastrukturplaneringen, inte minst Stärkt samordning av transportsektorns klimatomställning; Elektrifieringen av fordonsflottan; Laddinfrastruktur för vägtransporter; Ökad transporteffektivitet; Fossilfritt flyg; och Fossilfri sjöfart. Det gäller även Ökad cirkulär hantering av byggavfall inklusive schaktmassor och Upphandling för arbetsmaskiner.

Inom transportsystemets ramar uppstår även utsläpp från byggande, drift och underhåll av infrastrukturen. Dessa utsläpp beskrivs separat i kapitel 2.5.

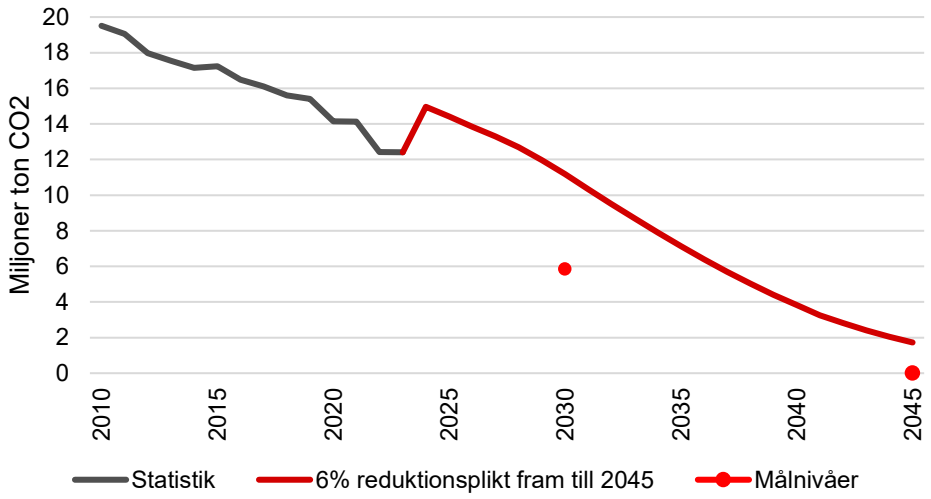
Målen för klimatpolitiken kan nås, med ytterligare styrmedel

Tre faktorer avgör hur stora utsläppen av koldioxid är från transportsektorn: fordonen, drivmedlet och trafikmängden. Flera regioner betonar klimatmålens

betydelse och lyfter också upp elektrifiering, biodrivmedel, höjda bränslepriser och transporteffektivitet som angelägna åtgärder (se bilaga 2).

I Figur 12 redovisas utvecklingen av utsläppen fram till 2050 där utgångspunkten är trolig utvecklingstakt för elektrifiering, trafikarbete och fossilfria flytande och gasformiga drivmedel.[7] Det finns en osäkerhet kring reduktionsplikten där reduktionsnivåerna för bensin och diesel sänks till 6 procent för åren 2024–2026, men det i nuläget är oklart hur reduktionsnivåerna kommer att se ut för åren efter 2026.

I figuren nedan antas att 6 procent gäller för hela perioden 2024–2050. Röda punkter visar hur utvecklingen skulle behöva vara för att nå klimatmål 2030 och 2045. Det framgår av den svarta linjen att utsläppen har minskat, och av den röda linjen att utsläppen först kommer öka närmaste åren och sedan åter minska, men inte tillräckligt snabbt för att nå klimatmålen 2030 och 2045. Förnybara drivmedel säljs också höginblandade och den totala andelen förnybart antas därför vara 14 procent i diesel och 8 procent i bensin. Med denna utveckling kommer inte det nationella målet för transportsektorn att nås 2030 och sannolikt inte heller Sveriges åtagande inom ESR till 2030.



Figur 12. Utveckling av utsläpp för vägtransporter i ett scenario med trolig utveckling av elektrifiering och trafikarbete samt en reduktionsplikt på 6 procent under samtliga år 2024–2045.

Trafikverkets bedömning är emellertid att transportpolitikens mål och målen för klimatpolitiken skulle kunna nås, men att det då krävs ytterligare styrmedel. Som

[7] Scenarierna grundas i förutsättningar om utveckling av elektrifiering som tagits fram gemensamt av Trafikverket, Energimyndigheten och Naturvårdsverket under hösten 2022/vintern 2023 och som redovisats av Trafikverket i PM Vägtrafikens utsläpp vår 2023 (TRV 2023/22533). Komplettering har gjorts utifrån uppdateringar av trafikarbete under hösten 2023 samt reduktionspliktsförändringar.

angivits ovan kan utsläppsminskningar ske inom flera sektorer för att klara det nationella klimatmålet till 2045 och Sveriges ESR-beting. Här behandlas endast styrmedel inom transportsektorn. I scenariot ovan inkluderas en kraftig elektrifiering. Därmed är det svårt att nå så mycket längre med elektrifiering till 2030 än vad som visas ovan. Att införa styrmedel för att minska trafiken i tillräcklig omfattning för att nå klimatmålen skulle ge kraftigt minskad tillgänglighet och snedvridande fördelningseffekter. Detta innebär att det är nödvändigt att öka andelen fossilfria drivmedel mer än den nu beslutade reduktionsplikten för att nå det nationella transportmålet för 2030 och sannolikt även för att nå ESR-målet.

De infrastruktursatsningar som behandlas i denna inriktningsplan kan och ska bidra till transportsektorns klimatmål, även om bidraget är litet. Skälet till att effekten på trafiken från nya investeringar är liten är att nya tillskott utgör en så liten del av den totala infrastrukturen. Det betyder att det med enbart infrastruktursatsningar inte går att nå klimatmålen, utan kompletterande styrmedel krävs.

En snabb elektrifiering av transportsystemet

Elektrifiering av transportsystemet är den långsiktigt viktigaste inriktningen för att minska växthusgasutsläppen ner till noll. Nästan all järnvägstrafik körs på redan elektrifierade banor. Korta sträckor inom sjö- och luftfart kan elektrifieras med den teknik som är känd idag. Elektrifieringen av flyget kan möjliggöra nya regionala linjer då korta flygningar med små flygplan ser ut att bli attraktiva, men för att minska utsläppen från hela sjö- och luftfarten krävs fossilfria drivmedel (se även kapitel 2.4). Den stora elektrifieringspotentialen de närmaste åren är inom vägtrafiken.

För att åstadkomma en snabb elektrifiering av vägtrafiken krävs både elfordon och laddinfrastruktur samt tillräcklig kapacitet i elnäten. Elektrifieringen har gått starkt framåt de senaste åren. Ungefär hälften av de nya personbilarna är laddbara och en tiondel av hela flottan är laddbar. Elektrifieringen av lastbilar har inte kommit lika långt, men har börjat ta fart.

Både teknik- och policyutveckling är snabb. Trafikverkets roll har dock varit begränsad till att ge investeringsstöd till så kallade vita sträckor där snabbladdare saknats i glesbygd, försök med elvägar samt genomförande av regeringsuppdrag inklusive expertstöd i EU-förhandlingar. Utvecklingen av både fordon och laddinfrastruktur är marknadsdriven, men kan skyndas på och samordnas av staten. Statens roll är dessutom att röja hinder eftersom en rad lagar och förordningar stiftades innan elektrifieringen av transportsektorn startat. Det är angeläget att det sker en utbyggnad av laddstationer, inte bara enligt EU-reglerna i AFIR längs de största vägarna, utan i hela landet.

Trafikverket skulle kunna underlätta detta genom att upplåta rastplatser där marknaden kan erbjuda laddning. Trafikverket äger inte marken på rastplatserna men det bedöms som juridiskt möjligt att upplåta marken för laddning. Det skulle dock kräva ett uppdrag från regeringen och sannolikt även en anpassning av Vägförordningen. Att Trafikverket skulle erbjuda laddning är av konkurrensskäl sannolikt inte aktuellt då privata aktörer också erbjuder dessa tjänster. Staten kan bidra på olika sätt, exempelvis via investeringsstöd eller koncession genom ett auktionsförfarande. För fjärrlastbilar som inte återvänder till depå varje dygn är det viktigt att kunna ladda där de parkerar för dygnsvilan. För dessa fordon är det angeläget med laddmöjligheter vid uppställningsplatser eller andra platser där det tillbringar sin dygnsvila.

Även utbyggnad av tankstationer för vätgas regleras i AFIR. Där har marknaden inte kommit lika långt och fordonen är få. Utvecklingen behöver följas innan en eventuell omfattande utbyggnad utöver AFIR sker.

I upphandlingen av pilotprojekt elväg visade sig tekniken vara betydligt dyrare än tänkt och upphandlingen avbröts tills vidare. Det råder osäkerhet hur elvägar kommer att utvecklas. Det finns både signaler om satsningar på tekniken och signaler från till exempel europeiska fordonstillverkare om elvägar som en nischapplikation där de samtidigt varnar för att välja olika lösningar i olika länder.

Flera utredningar har genomförts eller pågår inom laddinfrastrukturområdet. Bland annat ett regeringsuppdrag till Energimyndigheten och Trafikverket att ta fram ett nationellt handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas (Energimyndigheten 2023). En särskild utredare är utsedd för att undanröja hinder för den fortsatta elektrifieringen inom transportsektorn (Kommittédirektiv 2023:80).

Handlingsprogrammet för ladd- och tankinfrastruktur för vätgas (ER2023:23) innehåller 55 åtgärder som syftar till att skynda på en ändamålsenlig ladd- och tankinfrastruktur i hela landet. Dessa behöver genomföras.

Utbyggnaden av laddinfrastruktur bedöms i huvudsak ske på marknadsmässiga grunder där statens insatser fokuseras på att samordna och följa upp. Visst stöd kan behövas där marknadsmässiga förutsättningar initialt saknas. Att etablera och underhålla vätgasinfrastrukturen innebär höga kostnader och bedömningen är att stöd kommer behövas både till investering och kanske även drift under flera år. Total kostnad för laddningspooler för lätta fordon har beräknats till 2,6 miljarder kronor till 2035 (gäller AFIR:s minimikrav) och för tunga fordon till cirka 2 miljarder kronor, medan vätgasinfrastrukturen uppskattas till cirka 140 miljoner kronor. Hur stor del av total kostnad som kommer att belasta statens budget påverkas bland annat av marknadens utveckling och hur stödet utformas.

Ett område där marknadsförutsättningar initialt saknas är ladd- och vätgasinfrastruktur för luftfart. För elflyg är en risk att omställningen kommer att hämmas av att lönsamheten i luftfarten inte är tillräcklig för att finansiera nödvändiga investeringar av laddinfrastruktur. Trafikverket bedömer därför att ett statligt investeringsstöd framöver eventuellt kan behövas.

Utöver ladd- och tankinfrastruktur ser Trafikverket behov av att förstärka EU:s inriktning mot nollutsläppsfordon genom styrmedel som stöttar omställningen i Sverige, exempelvis genom ökad beskattning av nya förbränningsmotordrivna fordon.

Ökad andel fossilfria drivmedel

Andelen fossilfria drivmedel har ökat snabbt de senaste tio åren som en effekt av olika styrmedel, först skattebefrielse för biodrivmedel som år 2018 ersattes med reduktionsplikten (skattebefrielse finns dock kvar för exempelvis HVO100). År 2022 ökade andelen biodrivmedel till 27,5 procent. Från årsskiftet 2023/24 sänks reduktionsnivåerna för bensin och diesel till 6 procent. Reduktionsplikt för flygfotogen infördes 2021 med ett krav på 0,8 procent inblandning som ökar till 27 procent 2030. Det är oklart om detta fortsatt kommer att gälla när inblandningskravet på EU-nivå (RefuelEU Aviation) införs 2025.

Att prissätta transporternas koldioxidutsläpp är ett centralt verktyg för att kunna nå klimatmålen. Det är angeläget att ett sådant styrmedel utformas utan att snedvrida kostnadsbilden för dieselfordon jämfört med bensinfordon, så som varit fallet fram till 2023 i och med att reduktionsplikten varit betydligt högre för diesel än för bensin. Optimalt vore att i stället få till en enhetlig prissättning av koldioxidutsläpp för hela transportsektorn. Genom att sätta ett enhetligt pris på alla (fossila) koldioxidutsläpp i transportsektorn kan varje aktör anpassa sig på det sätt som är enklast för just dem. Skälet till att Sverige införde reduktionsplikt istället för en koldioxidskatt på fossila bränslen är att EU:s skatteregler inte medger att bränslen beskattas proportionellt mot deras fossila koldioxidinnehåll.

Även om andelen elektrifierade fordon ökar så kommer fordon med förbränningsmotorer att rulla länge än och nya säljs fortfarande. Hela transportsektorn kan inte heller elektrifieras med nuvarande tekniska lösningar. Trafikverkets bedömning är att det är svårt att uppnå klimatmålen för 2030 (både det tvingande ESR-betinget från EU och det inhemska klimatmålet för transportsektorn) utan en högre andel fossilfria drivmedel i transportsektorn än den som gäller från 2024. Därför är fossilfria drivmedel en nödvändig övergångslösning för vägtrafiken och en mera långsiktig lösning för sjö- och luftfart.

Trafikverket bedömer att reduktionsplikten eller annat styrmedel som ökar andelen fossilfritt bränsle bör användas i någon form. Om priserna på drivmedel blir höga

till följd av ett högre pris på koldioxid och det får stora snedfördelande konsekvenser kan kompensationsåtgärder för hushåll som drabbas hårt övervägas.

För att få ner priset och upp tillgången på fossilfria drivmedel behövs långsiktiga spelregler. Idag kommer efterfrågan främst från vägtrafiken och den kommer nu gradvis att öka för sjö- och luftfart på grund av nya EU-direktiv. För att begränsa klimat- och miljöpåverkan från biodrivmedel är det viktigt med en effektiv användning och strikta hållbarhetskrav. På lång sikt kommer efterfrågan att minska från vägtrafiken på grund av ökad elektrifiering.

Successivt har en inhemsk produktionskapacitet byggts upp, men fortsatt importeras en stor andel både av bioråvaran och av färdigt biodrivmedel. Av beredskapsskäl finns fördelar med att öka såväl råvarubasen som produktionskapaciteten för produktionen av fossilfria drivmedel i Sverige. Eftersom bioråvara och drivmedel är internationella handelsvaror kan det dock behövas riktade stöd för att åstadkomma en hög grad av självförsörjning, vilket i nuläget är svåra att införa av statsstödsskäl.

Styrning mot ökad effektivitet och minskade trafikmängder

Begreppet transporteffektivitet används ibland för att beskriva en minskad trafik, men det är tydligare om transporteffektivitet pekar på just effektiviteten. Det handlar alltså om att skapa transportnytta med så låg resursförbrukning som möjligt där både trafikarbetet och dess energi-, miljö- och ekonomiegenskaper spelar roll. Det är en sådan definition som användes i den senaste infrastrukturpropositionen.

Ökad transporteffektivitet minskar utsläppen om den leder till minskad trafik eller överflyttning till fordon med lägre utsläpp. Styrmedel som minskar trafiken har både för- och nackdelar: klimatpåverkan och andra negativa externa effekter av trafiken minskar, samtidigt som tillgängligheten och andra nyttor som trafiken ger också kan minska.

Lokalisering av bostäder, arbetsplatser och andra verksamheter påverkar hur effektiv användningen av transportsystemet är. Kommuner och regioner har stor rådighet över markanvändningen genom den fysiska planeringen. Genom att sträva efter tät och funktionsblandad bebyggelse fås en god tillgänglighet med gång och cykel. En attraktiv och effektiv kollektivtrafik kan öka tillgängligheten med låg resursförbrukning. Bebyggelsestrukturer förändras långsamt och effekten på kort till medellång sikt är därför liten. För att underlätta ett bra samspel mellan bebyggelse och trafik medverkar Trafikverket i kommuners och regioners fysiska planering.

Staten har också en viktig roll genom utformning och nyttjande av vägar och spår, olika former av statsbidrag till cykelbanor och kollektivtrafik, utformning av

regelverk med mera. Detta är åtgärder som generellt bidrar till ökad transporteffektivitet och som kan ha stor lokal och regional betydelse. Däremot är det svårt att genom denna typ av åtgärder minska den totala trafikvolymen på ett betydande sätt och kompletterande styrmedel krävs för att realisera en sådan inriktning.

Det krävs dock starka styrmedel för att minska trafikmängderna på nationell nivå. Det kan illustreras med erfarenheterna från covid-pandemin då stora delar av samhället stängdes ned, alla som kunde uppmanades till distansarbete, fritidsaktiviteter ställdes in och reserestriktioner gällde. Under de mycket starka styrmedlen minskade vägtrafiken endast omkring 7 procent. Att minska trafiken med styrmedel är alltså svårt.

Trafikverket föreslår styrmedel som ökar användningen av fossilfria drivmedel och en prissättning av koldioxidutsläpp (se även kapitel 3.1). Det minskar i någon mån även trafikmängderna.

3.4 Miljö och hälsa

Förslag i korthet:

- Öka effektiviteten i miljöarbetet där det finns ett beroende till omgivande landskap, genom att inkludera prioriterade miljötillgångar i Trafikverkets instruktion och ge verket tillgång till lämplig avtalsform för att säkra strategiska värden.
- Utred hur statens resurser för bekämpningen av invasiva arter kan användas så kostnadseffektivt som möjligt när spridningen påverkar flera fastighetsägare och samhällsintressen samtidigt.
- Utred hur urbefolknings rättigheter förhåller sig till statsstödsreglerna, eller möjliggör avtalsformer för Trafikverket att lösa effektiva åtgärder längs infrastruktur som krävs för att bygga infrastruktur utan oproportionella intrång för renskötseln.
- Utred förutsättningarna för att utveckla befintligt system för ekonomiskt stöd till enskilda väghållare så att åtgärder som stärker viktiga natur- och kulturvärden också kan inkluderas.

- Sverige bör delta i utvecklingen om EU-regelverk för tystare däck på vägfordon. Det bör även finnas bättre konsumentinformation om däckens bulleregenskaper för att möjliggöra aktiva konsumentval.
- Sverige bör bidra med ytterligare kunskap gällande kompositbromsblockens bromsförmåga under vinterförhållanden, för att minska bullret från godsvagnar.

Det transportpolitiska hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen är beskrivning av önskat tillstånd inom 16 miljöområden: begränsad klimatpåverkan, friskluft, bara naturlig försurning, giftfri miljö, skyddande ozonskikt, säker strålmiljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö, god bebyggd miljö samt ett rikt växt- och djurliv.

I direktivet till inriktningsplaneringen anges att infrastrukturens påverkan på den biologiska mångfalden ska beaktas.

Stärk arbetet med biologisk mångfald

Infrastrukturen och dess användning påverkar landskapet och dess natur-, kulturmiljö och upplevelsevärden. Biologisk mångfald, kulturmiljö, en god gestaltning samt klimatanpassning är därför inriktningar vars behov överlappar och kan förstärka varandra om de hanteras som en helhet. Trafikverket arbetar integrerat med dessa frågor genom landskapsanpassad infrastruktur. Den biologiska mångfalden kan stärkas framför allt genom att låta djur röra sig friare tvärs vägar och järnvägar, undvika att djur dödas, insatser för artrika miljöer längs vägkanterna och minska utbredningen av invasiva arter.

Vid inventering av skötselstatus i Trafikverkets anläggning framgår att det finns stora områden som är infekterade av invasiva arter. Cirka 60 procent av artrika vägkanter och 75 procent av artrika stationsmiljöer är infekterade. Skötsel av växtlighet i vägkanter, stationsmiljöer, banvallar och stationer bör förbättras med avseende på förutsättningarna på artrikedom. Förutsättningarna för stora däggdjur att passera vägar och järnvägar utan att förolyckas och även orsaka trafikproblem kan också förbättras, bland annat genom skötsel av ekodukter och underhåll av viltstängsel.

Vad som också inskärper brådskan av åtgärder är att invasiva arter lätt sprider sig och snabbt växer i omfattning med ökade kostnader som följd. Därtill har en god skötsel av sidoområden även positiv påverkan på anläggningens robusthet.

Behov av åtgärder på området styrs även av FN-konventionen om biologisk mångfald COP15. Enligt konventionen ska markanvändning grundas i planer som beaktar biologisk mångfald och hållbar användning och alla aktörer ska utreda och vidta åtgärder för att stärka biologisk mångfald i respektive verksamhet. Trafikverket ianspråktar omfattande arealer mark med vegetation i stationsområden, banvallar, trädsäkringszoner, vägkanter, trafikplatser med mera. Dessa ytor har stor potential att bidra till stärkt biologisk mångfald, produktion av förnybar energi och ökad kolinlagring. Samtidigt behöver invasiva arter bekämpas. Planer för skötsel av alla sidoområden kommer därför bli nödvändigt för att uppfylla kraven i COP15, och en strategi för vegetationsskötsel behövs för att samordna skötseln och kostnadseffektivt tillvarata potentialen i de ianspråktagna markerna.

Förslagen nedan (undantaget förslaget om enskilda vägar) är regeländringar som i sig inte bedöms generera ökade statliga utgifter utan däremot ger förutsättningar för staten samlat att arbeta mer effektivt. Stora kostnader för komplicerade miljötillståndsprocesser belastar investeringsprojekten med dagens regleringar. Genom förslagen nedan bedöms ledtider kortas och förutsägbarheten ökas.

Miljötillgångar i landskapet

Synen på vilka åtgärder som kan ingå i en väg- och järnvägsanpassning är snäv och delvis föråldrad. En modernare hållning som är bättre anpassad till befintlig lagstiftning och möjligheten för Trafikverket att agera proaktivt i miljöfrågor skulle skapa större förutsägbarhet och effektivitet för verksamheten.

Trafikverket behöver enklare kunna miljökompensera genom att få möjlighet att agera utanför egen anläggning. Syftet är att öka effektiviteten i miljöåtgärder som är beroende av omgivande landskap, exempelvis åtgärder relaterade till ökad biologisk mångfald eller klimatanpassningsåtgärder (se vidare kapitel 5.6). Detta kan åstadkommas genom en justering i Trafikverkets instruktion. Justeringen bör dels möjliggöra att utöver tekniska funktioner inkludera prioriterade miljötillgångar i Trafikverkets miljöarbete (som exempelvis alléer eller uppsamlingshagar för renar), dels innebära att Trafikverket får mandat och tillgång till en lämplig avtalsform för att kunna säkra strategiska värden i landskapet via naturvårdsavtal (miljökompensation) när verksamheten kräver det. För fördjupat förslag och konsekvensanalys, se Miljömålsrådet 2021.

Bekämpning av invasiva arter

Utred hur statens resurser för bekämpningen av invasiva arter kan användas så kostnadseffektivt som möjligt när spridningen påverkar flera fastighetsägare och samhällsintressen samtidigt. Jämför med modell i förordning (2022:98) för förorenade områden.

Om invasiva arters spridning inte hindras kommer kostnaderna för både vidmakthållande och nybyggnationer öka snabbt över tid. När åtgärder måste genomföras finns också en risk för tillfällig avstängning av infrastrukturen. Händelsekedjan med spridning från enskild markägare till infrastruktur och vidare spridning längs infrastrukturen behöver brytas för att begränsa de totala kostnaderna.

Konfliktlösning med rennäringen

De stora industrisatsningarna i Norrbotten och Västerbotten kräver en utbyggnad av infrastruktur som inte skapar konflikter med renskötseln. Trafikverket saknar idag möjligheter att bygga eller bidra med medel till effektiva lösningar när konflikter uppstår med renskötseln, som uppsamlingshagar eller omlastningsplatser. Idag överklagas i regel alla nya infrastruktursatsningar av samebyar.

En framkomlig väg är att utreda hur en urbefolknings rättigheter förhåller sig till statsstödsreglerna. En annan väg är att tillgängliggöra avtalsformer för Trafikverket som kan skapa de effektiva åtgärder som krävs för att bygga infrastruktur utan oproportionella intrång för renskötseln. Fördjupad beskrivning återfinns i Trafikverkets rapport ”Rennäring och infrastruktur, återrapportering av uppdrag kopplat till juridiska knäckfrågor”, 2023.

Potential vid enskilt vägnät

Det enskilda vägnätet är fyra gånger så omfattande som det statliga. Att gynna den biologiska mångfalden och bekämpa invasiva arter där är angeläget och potentiellt kostnadseffektivt. Förutsättningar bör utredas för att utveckla befintligt system för ekonomiskt stöd till enskilda väghållare så att stöd även kan ges för åtgärder som stärker viktiga natur- och kulturvärden. Det förslag om stöd till enskilda vägar som inkluderar fler nyttor och som Miljömålsrådet tidigare skickade in till regeringen är angeläget att genomföra i syfte att förbättra förutsättningarna för biologisk mångfald. För fördjupat förslag och konsekvensanalys se Miljömålsrådets årsrapport 2021.

Genomför åtgärder för att minska buller

Idag är över två miljoner personer drabbade av trafikbuller och det är ett folkhälsoproblem. Höga bullernivåer medför bland annat ökad risk för hjärtinfarkt eller stroke. Trafikverket arbetar för att antalet utsatta för trafikbuller över riktvärdena ska halveras och att ingen ska utsättas för buller på mer än tio dB över riktvärdena för trafikbuller. Trafikverket bidrar med bullerskydd, men kan också minska bullret med bullerreducerande beläggning istället för traditionell asfalt och genom bulleranpassad spårslipning.

Trots bullerskyddsåtgärder ökar antalet personer som är utsatta för mer än riktvärdet på 55 dBA utomhus vid sin bostad. Det beror främst på ökad trafik, ökad inflyttning till städerna och ökat byggande i bullerutsatta miljöer. Den höjning av riktvärden i förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader som genomfördes 2017 har medfört att fler har sin bostad i områden där bullret överskrider riktvärdet.

Tystare däck

I takt med att fordonsflottan elektrifieras blir vägfordonen tystare i hastigheter under ca 30 km/h. Det gäller både för tunga och lätta fordon. Vid högre hastigheter uppstår bullret i friktionen mellan däck och vägbana. Att öka andelen gator i tätort med lägre hastigheter som berörs nedan i avsnitt om säker cykling har med andra ord även positiv effekt på ljudmiljön.

Lägre bullernivåer från nya vägfordon kan förväntas ge betydande effekter om först 10–20 år. För däck går utbytet snabbare, vilket gör att betydande effekter kan förväntas inom 5–10 år. Att skärpa kraven på däck bedöms vara den mest kostnadseffektiva bullerminskningsåtgärden (EU-kommissionen, 2023). Därför bör Sverige delta i utvecklingen om EU-regelverk om tystare däck på vägfordon. Det bör även tillgängliggöras konsumentinformation om däckens bulleregenskaper för ett aktivt konsumentval. För fördjupad beskrivning se Trafikverkets åtgärdsprogram enligt Förordning om omgivningsbuller, 2019–2023.

Tystare godsvagnar

Järnvägsfordon som tillverkats och godkänts efter 2006 är betydligt tystare än äldre fordon. 2019 beslutade EU att skärpa bullerreglerna för befintliga godsvagnar. Kraven innebär att endast bullergodkända godsvagnar får framföras på sträckor som trafikeras av fler än 12 godståg nattetid, så kallade quieter routes. Kraven införs december 2024, men Sverige är ett nationellt specialfall vilket innebär att kravet införs först 2032.

Åtgärden ger bäst effekt där det är mycket godstrafik, till exempel i Örebro, Hallsberg, Karlstad och Lund. En beräkning visar att åtgärden har en potential att

minska antalet utsatta för >55 dBA L_{eq24h} med 30 procent och antalet utsatta för >60 dBA L_{eq24h} med 45 procent (Trafikverket, 2018:188).

Kraven på befintliga godsvagnar uppnås genom ändringar i bromssystemet, byte av bromsblock av gjutjärn till bromsblock av kompositmaterial. Under vissa vinterförhållanden kan dock detta ge nedsatt bromsförmåga. Svenska järnvägsföretag har vidtagit ett antal åtgärder för att minimera säkerhetsriskerna med kompositblock, men ytterligare åtgärder behövs innan problematiken är löst.

Lösningen på problemet bör vara en säkrad tillgång till kompositbromsblock som ger önskad bromskraft i alla lägen, även under vintern. För att nå dit behövs det dels mer kunskap om de block och konfigurationer av dessa som finns på marknaden idag, dels incitament för tillverkarna av bromsblock att utveckla sina produkter. Först och främst handlar det om att testförfarandet, inför certifiering, kompletteras med kriterier som utvärderar bromsblockets förmåga att bromsa på ett säkert och tillförlitligt sätt även under vinterförhållanden. De kriterier som idag ligger till grund för certifieringen har visat sig vara otillräckliga.

Att ytterligare skjuta fram införandet av kraven i Sverige är inte en lösning på problemen och kommer att försena de nyttor som åtgärden ger. Nyttorna handlar om minskad negativ hälsopåverkan, minskade kostnader för andra bullerskyddsåtgärder som till exempel bullerskärmar och bulleråtgärder på bostadshus, förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande och andra fysiska etableringar intill järnvägen.

Sverige bör bidra med kunskap om orsak till problem och förslag till lösningar, som exempelvis att testförfarande inför certifiering kompletteras med kriterier för bromsförmåga under vinterförhållanden (Trafikverket, 2017-11-20).

Skydda grundvattnet och minimera påverkan

Vatten är vårt viktigaste livsmedel och en förutsättning för allt liv. Vatten och vattenlandskapet levererar en mängd ekosystemtjänster som är helt avgörande för oss. Vatten är dessutom en viktig teknisk förutsättning för mycket av infrastrukturen. Det innebär att konkreta åtgärder som att skydda grundvatten, inte skära av vandringsleder eller grumla vatten i onödan är nödvändiga. Se fördjupning i Trafikverkets miljörapport 2022.

Öka kunskapen om farliga ämnen

Trafikverket strävar efter att minimera miljö- och hälsopåverkan från farliga ämnen i de kemiska produkter, material och varor som används. Men användningen av kemikalier ökar och en av utmaningarna är att få tillräckligt med kunskap om innehållet av farliga ämnen i material och varor, både de som används i dag och de som finns ute i befintlig anläggning. Kunskap och tillgång till information är en

förutsättning för att kunna göra aktiva val och få både en miljö- och arbetsmiljösäker hantering. Proaktiva åtgärder gör att mängden farligt avfall minskar och förhindrar att nya områden blir förorenade. Samtidigt som man tänker framåt finns ett ansvar för saneringen av förorenade områden från gamla utsläpp, till exempel av kreosot. Se fördjupning i Trafikverkets miljörapport 2022.

Dammbindning och sänkt hastighet för frisk luft

Luftkvaliteten i Sverige är förhållandevis god, tack vare att fordon och bränslen har blivit renare över tid och att andelen fordon med dubbdäck har minskat i större tätorter. Trots detta överskrids lagstadgade miljökvalitetsnormer för utomhusluft längs med statlig infrastruktur i några tätorter. Ett mer oberäkneligt vinterväder samt ett nytt luftkvalitetsdirektiv kan leda till fler överskridanden. Exponeringen för partiklar kommer inte heller att minska med en elektrifierad fordonsflotta då den till stor del beror på slitagepartiklar på grund av dubbdäck. Det innebär en exponering av luftföroreningar med negativa effekter på människors hälsa. För att minska den krävs fortsatt arbete med till exempel dammbindning eller sänkta hastigheter. Se fördjupning i Trafikverkets miljörapport 2022. Sverige bör också arbeta aktivt för bra vinterdäck för nordiska förhållanden som innebär mindre slitagepartiklar.

3.5 Trafiksäkerhet

Förslag i korthet:

- Fler vägar behöver mötesseparereas för att nå etappmål 2030 för trafiksäkerhet väg. Det bör synliggöras i direktiv att mötesseparerade vägar behöver utökas.
- Förbättra tillgängligheten på regionala vägar genom ökad trafiksäkerhetsstandard. Det bör tydliggöras i direktiv till länsplaneupprättarna att prioritera trafiksäkerhet på viktiga regionala stråk med särskilt fokus på mötesseparering.
- Arbetet med anpassning av hastighetsgränserna i relation till vägens säkerhetsstandard behöver fortsätta, för att kunna nå etappmålet för vägtrafiksäkerhet 2030.
- Uppdra åt Polismyndigheten och Trafikverket att utreda juridiska förutsättningar, it-resurser och finansiering av sträckbaserade trafiksäkerhetskameror.
- Staten bör visa vägen genom att myndigheter och statliga bolag upphandlar hastighetssäkrade transporter.
- Öka andelen sträckor i tätort med 30–40 km/hkm/h genom att justera trafikförordningen så att trygg och säker tillgänglighet för oskyddade förstärks.
- Transportstyrelsen bör få i uppdrag att föreskriva att väghållarna ska precisera sina krav på utformning och underhåll av gång- och cykelvägar.
- Utred effekten av att skärpa lagkrav på hjälm för cyklister på elcyklar, cyklar och elsparkcyklar.
- Ge Folkhälsomyndigheten en samordningsfunktion för ”Stärkt suicidpreventivt arbete” enligt ett av delmålen som föreslagits i nationell strategi.

De transportpolitiska målen där trafiksäkerhet är ett av delområdena, beskrivs närmare i kapitel 1.3. Det har funnits etappmål för trafiksäkerhet väg mellan åren 2008 och 2020 som uppnåddes och därefter satte regeringen ett nytt etappmål till 2030 som gäller för alla trafikslag. Etappmålet för trafiksäkerhet har följande lydelse: Antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken, sjöfarten respektive luftfarten ska halveras till år 2030. Antalet omkomna inom bantrafiken ska halveras till år 2030. Antalet allvarligt skadade inom respektive trafikslag ska till år 2030 minska med minst 25 procent. Utgångsvärdet för etappmålet om trafiksäkerhet utgörs av ett medelvärde av utfallet åren 2017, 2018 och 2019.

Under 2022 omkom totalt 227 personer i vägtrafikolyckor 2022. 76 personer omkom i bantrafiken samma år, varav 8 i olyckor och 68 i självmord. Av dödsfallen sker cirka 95 procent i järnvägssystemet (d.v.s. exklusive spårväg och tunnelbana). Omkomna inom sjöfarten sker främst inom fritidssjöfarten där en successiv minskning har skett sedan 2006–2008 då i snitt 40 personer omkom, och år 2022 var det 16 personer. Inom yrkessjöfarten omkommer 0–1 person per år. Det är många faktorer som har bidragit till att dödstalet gått ner inom fritidssjöfarten. Bland annat har båtar generellt blivit säkrare, flytvästanvändandet har ökat och alkoholvanorna har förändrats. Omkomna och allvarligt skadade inom lufttransport är få. För den del av flyget som kallas linjefart och ej regelbunden trafik är utfallet i princip noll med något enskilt undantag vissa år. För det övriga flyget har dödsolyckor främst skett inom fallskärmshoppning där 0–9 personer omkommit per år.

De scenarier som Trafikverket har tagit fram visar att vi står inför stora utmaningar när det gäller möjligheten att nå målen för väg- och järnvägssystemet.

För att vägtrafiken ska vara långsiktigt hållbar krävs att den är säker. Det kan konstateras utifrån både regeringens mål för transportsystemet och målen för en hållbar utveckling enligt Agenda 2030. I den senaste infrastrukturpropositionen anges följande: ”För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet”. Det betyder att tillgängligheten inom transportsystemet i huvudsak bör utvecklas utifrån bland annat de krav som följer av nollvisionen.

Sex insatsområden prioriteras för att öka trafiksäkerheten

För att prioritera rätt trafiksäkerhetsåtgärder använder Trafikverket en målstyrningsmodell för att årligen följa ett tiotal tillstånd i vägtrafiksystemet som har ett verifierat samband med utvecklingen av antalet omkomna och allvarligt skadade. Övergripande prioriteras åtgärder som förbättrar säker vägutformning för olika trafikantkategorier, säkrare fordon, ökad nykterhet, hastighetsefterlevnad, bältes- och hjälmanvändning.

De åtgärder som hittills haft störst betydelse för att förbättra trafiksäkerhetsläget är utvecklingen av säkrare fordon, säkrare vägar och en anpassad hastighetsgränssättning utifrån människans tolerans mot yttre våld i relation till vägens säkerhetsstandard. Baserat på prognoser och scenarion för år 2030 i syfte att nå etappmål 2030 och EU:s mål för 2050 dras följande slutsatser (Trafikverket, 2022:093):

- Planerade vägåtgärder (nationell plan) och kommande fordonsutveckling räcker inte för att nå 2030 målen. Kommande fordonsteknik har stor potential, men störst nytta kommer ske efter år 2030 eftersom det tar tid att byta ut fordonsparken. Ytterligare åtgärder behövs för att kunna nå etappmålet.

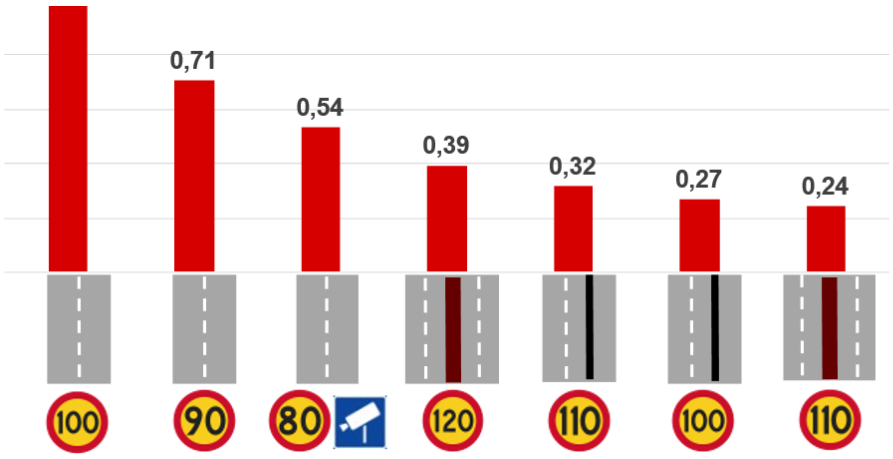
- Hastighetsefterlevnaden är avgörande för att det ska vara möjligt att nå etappmålet 2030, liksom hastighetsanpassning till vägens säkerhetsstandard.
- Det behövs nya trafiksäkerhetsåtgärder med särskilt fokus på allvarliga skador hos oskyddade trafikanter.

Nedan lyfts de sex mest betydande insatsområden som Trafikverket mer eller mindre inte har rådighet över och som skulle ha stor inverkan för att nå etappmålet 2030.

Fler vägar behöver mittsepareras

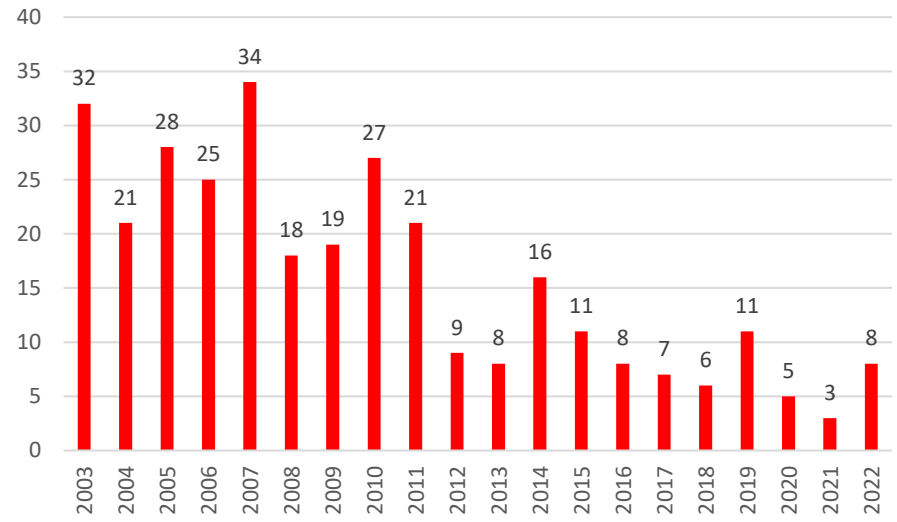
Att mittseparera vägar med hastighetsgräns 90–100 km/h till så kallade 2+1 vägar minskar risken för dödliga skador med 70–80 procent och ger bättre framkomlighet. När en väg har mittseparering kan Trafikverket normalt höja hastighetsgränsen till 100 km/h och därmed åstadkomma goda effekter på både restider och trafiksäkerhet. I dagsläget mittsepareras ca 5–8 mil per år medan behovet är ca 90 mil till och med år 2030, det vill säga cirka 15–20 mil per år. Att bygga 2+1 väg varierar i kostnad och i genomsnitt uppgår kostnaden till 20–30 miljoner kronor per kilometer, men då ingår mycket annat som exempelvis viltövergångar. Med enklare lösningar som bara fokuserar på själva mittsepareringen bedöms kostnaden bli cirka 3 miljoner kronor per kilometer. Det är en förenklad lösning som är under utredning.

Figur 13 visar effekten av mittseparering. Den visar hur personbilar, vägutformning och hastighetsgräns kan hantera krockvåld och förebygga svåra eller dödliga skador när olyckan är framme. För exempelvis hastighetsgränsen 100 km/h minskar andelen dödade och svårt skadade med tre fjärdedelar när vägen är mittseparerad jämfört med utan mittseparering. Referenspunkten (100 procent) är icke-mötesseparerade vägar med hastighetsgräns 100 km/h.



Figur 13. Relativ risk att skadas svårt eller omkomma i en olycka med personskador.

Figur 14 visar hur mycket väg som mittseparerats genom åren och antal tillkommande mittseparerade mil har kraftigt minskat de senaste 20 åren. Trafikverket har rådighet att mittseparera mer, men i praktiken finns inte tillräckliga medel att allokera. Notera att behovet främst finns på regionala vägar som ingår i länsplanerna och att det därför är angeläget med utökade möjligheter att genomföra mittsepareringar inom ramen för länsplanerna. Ambitionen med att öka takten med mittseparering skulle därmed behöva synliggöras i kommande direktiv till åtgärdsplaneringen.



Figur 14. Antal mil som årligen mittseparerats, så kallad 2+1 väg, 2003–2022.

Ökad trafiksäkerhetsstandard på regionala vägar

På det statliga vägnätet sker cirka 70 procent av alla dödsolyckor på det regionala vägnätet och cirka 30 procent på det nationella vägnätet, trots att trafikarbetet är

jämnt fördelat (se Tabell 4). Hastighetsanpassningen för säker tillgänglighet, som ska vara genomförd år 2030, medger max 80 km/h på vägar som inte mötesseparerats. Genom att trafiksäkerheten inte förbättrats i samma utsträckning på de regionala vägarna medför det att hastigheterna behöver sänkas, med längre restider som följd. Särskilt på landsbygden med långa avstånd kan restiderna öka. Anslagen till länsplanerna är begränsade, men den regionala planeringen skulle behöva öka andelen mötesseparerade vägar för att förbättra tillgängligheten. Många regioner instämmer i denna beskrivning och konstaterar att ökade kostnader har begränsat deras möjligheter att mötesseparera i den takt som bedöms lämplig (se bilaga 2). Ett förslag är därför att tydliggöra i direktivet till länsplaneupprättarna att de ska prioritera trafiksäkerhet på viktiga regionala stråk, med särskilt fokus på mötesseparering. Det vore också önskvärt med generellt ökade medel i länsplanerna för trafiksäkerhetssatsningar.

Tabell 4. Andel och antal omkomna liksom trafikarbetet på regionalt och nationellt vägnät år 2021 och 2022.

	Omkomna % (antal)	Trafikarbete %	Trafikarbete på mötesfri väg 80–120 km/h	Antal omkomna i mötesolyckor
Statlig nationell	31% (95)	51%	88%	40
Statlig regional	68% (205)	49%	25%	64

Öka hastighetsefterlevnad och anpassa hastighetssystemet

Förbättrad hastighetsefterlevnad som leder till lägre hastighetsnivåer är det område som beräknas ha störst potential för att minska antalet omkomna. Nivåerna har under lång tid varit relativt oförändrade, men uppvisat en stegvis förbättring sedan 2018. Andelen trafik som kör inom gällande hastighetsgräns var 2022 cirka 54 procent och Trafikverkets mål är 80 procent för år 2030. Om alla höll hastigheten skulle cirka 50 liv sparas årligen.

Anpassa hastighetssystemet

För vägar utan mötesseparering är 80 km/h den hastighetsgräns som är lämplig att föreskriva både ur ett trafiksäkerhetsperspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dödsrisken ökar cirka 40 procent vid 90 km/h jämfört med 80 km/h. Trafikverket (och tidigare Vägverket) har jobbat med hastighetsanpassningar under flera år och många vägsträckor har genom arbetet föreskrivits med hastighetsgränser som är anpassade till vägens säkerhetsstandard, det vill säga både höjda och sänkta hastighetsgränser.

Trafikverket har redovisat ett uppdrag till regeringskansliet över hur arbetet med hastighetsanpassning till vägarnas säkerhetsstandard kan utvecklas, och där ökad tillgänglighet vägs in i större utsträckning (Trafikverket, 2023:036). Framförallt handlar det om när vägsträckorna är så pass långa att en hastighetssänkning resulterar i betydande restidsförluster. Inte minst regionerna är angelägna om att inte restider och tillgänglighet påverkas negativt (se bilaga 2). Kortare sträckor kommer att hastighetsanpassas som planerat eftersom den negativa påverkan på restiden är mycket liten jämfört med trafiksäkerhetsnyttan som uppnås.

Cirka 200 mil sänkningar har uteblivit av tidigare planerade sträckor som skulle förses med hastighetsgräns 80 km/h. Det beror på att ett antal sträckor med långa pendlingsavstånd överklagades och sköts upp år 2021. Därefter har planerade sänkningar pausats. Tidigare var målet att Trafikverket skulle ha genomfört hastighetsanpassningarna senast år 2025, nu är siktet istället inställt på 2030. I och med att anpassningen av hastighetsgränser till vägarnas säkerhetsstandard går långsammare än planerat och att större hänsyn till tillgängligheten på längre stråk tas, så kommer det att bli än viktigare att lösgöra resurser till mötesseparerade vägar. Enklare och billigare lösningar för mötesseparering behöver utvecklas vilket är ett arbete som pågår. Eftersom möteskollisioner på höghastighetsvägar är en av de olyckstyper där flest personer omkommer, är det dock viktigt att arbetet med anpassning av hastighetsgränserna fortsätter enligt de planer som finns som ett viktigt komplement till ökad mötesseparering.

Anpassning av vägens hastighetssystem efter människans och vägens förutsättningar är en av grundförutsättningarna för att åstadkomma ett säkert vägsystem. Det behövs därför regeringsstöd för att anpassning av hastighetsgränserna fortsätter enligt plan.

Sträck-ATK

I dag finns cirka 600 mil väg med trafiksäkerhetskameror (ATK, automatiska trafiksäkerhetskameror). De räddar cirka 20 liv per år. Sedan 2006 har Trafikverket tillsammans med polisen installerat ett system med fasta digitala kameror, så kallade punkt-ATK. De placeras nästan alltid ut i serie längs en vägsträcka, där kameror mäter punkthastigheten i vissa punkter längs vägsträckan för att skapa en ökad hastighetsefterlevnad även utmed sträckan och inte bara vid stolpen. Nya studier visar att det finns en stor potential att införa sträck-ATK som komplement till dagens punkt-ATK (VTI, 2017 och Trafikverket, 2022-09-15). Det skulle innebära att medelhastigheten mäts för hela sträckan. Beräkningar baserat på de sträckor där det idag finns punkt-ATK visar att cirka 38 personer skulle omkommit per år utan ATK. Med punkt-ATK sänks antalet omkomna till 23 personer och med sträck-ATK skulle antalet sänkas till 16 personer (se Tabell 5).

Tabell 5. Antal omkomna på vägsträckor med och utan ATK baserat på faktiskt utfall på sträckor med punkt-ATK år 2010–2020.

	Omkomna personer/ år
Ingen ATK	38
Punkt-ATK	23
Sträck-ATK	16

Den samhällsekonomiska kalkylen visar stor nytta av ATK-etablering. För varje satsad krona på punkt-ATK erhålls cirka 12 kronor i trafiksäkerhetsnyttor och för sträck-ATK cirka 13–21 kronor (Arbets-PM EVA-kalkyl 230406). Det behövs ingen lagändring för att möjliggöra sträck-ATK, men däremot en översyn av juridiska och tekniska förutsättningar samt it-utvecklingsresurser hos Polisen och Trafikverket. Sträck-ATK används i flera länder – bland annat i Norge, Nederländerna och i Storbritannien. Norge har föraransvar som Sverige medan Storbritannien och Nederländerna har ägaransvar vilket innebär olika juridiska förutsättningar. Det som krävs för att komma vidare med en utveckling av sträck-ATK i Sverige är att utreda juridiska förutsättningar, it-resurser och finansiering. Ett regeringsuppdrag till Polisen och Trafikverket skulle påskynda utvecklingen.

Upphandlingskrav – mät trafiksäkerhetsavtryck

Ungefär hälften av alla dödsolyckor som sker i vägtrafiken sker vid företags och organisationers resor och transporter, det gäller dels anställda, dels tredje part som blir inblandad i olyckan. Hastighetsefterlevnaden är inte bättre för företags resor och transporter jämfört med den totala trafiken. En ökad hastighetsefterlevnad hos yrkestrafiken liksom resor som görs i tjänsten, bedöms ha stor potential att påverka såväl trafikrytmen som hastighetsnivåerna hos den övriga trafiken. Trafiksäkerhet är en hållbarhetsfråga så på samma sätt som företag redovisar sina klimatavtryck och åtgärder för att förbättra dem, borde de också redovisa sina trafiksäkerhetsavtryck.

Trafikverket är en stor offentlig beställare där affären är en förutsättning för att de transportpolitiska målen ska nås. Därför finns exempelvis en färdplan där olika trafiksäkerhetskrav succesivt införs, bland annat krav om hastighetsefterlevnad i transporter som utförs inom ramen för upphandlade entreprenader. Senast år 2025 behöver leverantören mäta och redovisa avvikelser i hastighetsefterlevnad på aggregerad nivå. Liknande krav har införts av andra stora transportköpare, i samband med ett gemensamt upprop kring ”Hållbara hastigheter”[8].

[8] https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/Samarbeten-for-trafiksakerhet/fardplan-for-hallbara-hastigheter/

För att påskynda utvecklingen mot mer hållbara hastigheter skulle statliga företag i ägardirektiv liksom myndigheter kunna uppmanas att mäta och följa upp sitt trafiksäkerhetsavtryck eller åtminstone hastighetssäkra sina transporter på liknande sätt som Trafikverket.

Öka säkerhet för oskyddade trafikanter

Allvarliga skador bland cyklister är fler än i bil och drabbar cirka 2 000 personer per år. Cirka 80 procent sker i singelolyckor, men de svåraste sker i kollisioner med fordon. Allt fler vårdas på sjukhus och enligt Socialstyrelsen tillhör cykelolyckor, inklusive sparkcykelolyckor, den olyckskategori som ökat mest i antal. Nästan 4 100 personer vårdades på sjukhus under 2021 och året innan var det 3 400.

De främsta åtgärderna för att motverka att de allvarligaste skadorna uppstår är vägens utformning och hastighet med bland annat separering, fordonens krockegenskaper vid kollisioner med oskyddade personer samt cyklistens användning av cykelhjälm. För minskning av singelolyckor spelar även drift och underhåll en stor roll.

För att utveckla ett tryggt och säkert gång- och cykelsystem krävs att effektiva åtgärder vidtas utifrån en helhetssyn och riktas mot de tre komponenterna infrastruktur, fordon och användning. Det handlar bland annat om behov av ny regelgivning inom dessa områden, men också medel till utformning och underhåll av såväl kommunal som statlig infrastruktur och vidareutveckling av cyklars/elsparkcyklars utformning med mera.[9] Det krävs även en effektiv kommunikation med medborgare och trafikanter i dessa frågor. Nedan följer de mest betydande åtgärderna.

30–40 km/h i tätort

För att uppnå en nödvändig minskning av antal omkomna och allvarligt skadade 2030 behöver låga hastigheter säkras i områden där oskyddade trafikanter blandas med biltrafik på ett frekvent och planerat sätt. I tätort, som i detta fall mer eller mindre sammanfaller med kommunalt vägnät, antas 30–40 km/h vara en grundförutsättning för att nå en säker stadsmiljö. Det är önskvärt att i stort sett alla gator i tätort uppfyller detta år 2030. År 2022 var 71 procent av gatorna i tätort 30–40 km/h av gator med hastighetsgräns 30–50 km/h.

Kommunerna har själva möjlighet att sätta hastighetsgränser för att successivt anpassa hastigheten till människans förutsättningar, det vill säga 30 km/h (prop. 1997 och 2006). Bedömningen är att kommunerna själva har bäst insikt i var behoven och möjligheterna till sänkta hastigheter finns och dessutom

[9] Regionerna har också framfört en ökad bredd av styrning för att påverka cykling och oskyddade trafikanter.

skiljer sig förutsättningar åt i landet. Vid ett antal tillfällen har dock Transportstyrelsen överprövat kommuners förslag till sänkning av hastighetsgränsen då de gjort en annan tolkning av propositionen, vilket därmed hämmat trafiksäkerheten.

EU driver på för att sänka hastighetsgränsen i städer till 30 km/h av trivsel-, trygghets- och säkerhetsskäl och för att stimulera fler att gå och cykla. Som exempel antog Nederländerna i oktober 2020 en plan som innebär att 30 km/h ska vara normen för alla gator i tätort. Paris, Bryssel, Grenoble och Edinburgh har också antagit 30 km/h, medan Luxemburg och Milano överväger att göra likadant.

För att öka andelen 30–40 km/h gator där många oskyddade rör sig, bör trafikförordningen justeras så att trygg och säker tillgänglighet för oskyddade förstärks. Därmed skulle Transportstyrelsen få stöd för att inte överpröva kommuners hastighetssättning av lägre hastighetsgränser.

Utformning och underhåll

Över 60 procent av alla cykelolyckor är relaterade till brister i underhållet eller vägutformningen (VTI, 2022). Främsta anledningen är halka på grund av grus, löv, snö eller is, men också på grund av utformning av exempelvis trottoarkanter. Den stora andelen cykling sker på det kommunala vägnätet där cirka 80 procent av olyckorna inträffar.

Transportstyrelsen bör få i uppdrag att föreskriva att väghållarna ska precisera sina krav på utformning och underhåll av gång- och cykelvägar. Kravet på att väghållarna ska precisera sina skallkrav på utformning av gång- och cykelvägar bör endast gälla ny- och ombyggnad, inte befintlig infrastruktur. Däremot bör krav ställas på att väghållarna ska ha en plan för anpassning av befintlig cykelinfrastruktur till nuvarande och kommande behov för gående, cyklister och mopedister. Detta eftersom det är inom den infrastruktur som redan finns som det mesta trafikarbetet bland gående och cyklister sker. Mer utförligt underlag finns i (Trafikverket, 2021-12-06).

Hjälmkrav för cyklister

Huvudskador är den vanligaste skadan som orsakar dödsfall hos cyklister. Nästan hälften av de mycket allvarligt skadade cyklisterna drabbas av huvudskador. Nästan 70 procent av alla huvudskador sker vid singelolyckor, det vill säga när cyklister kör omkull utan att någon annan varit inblandad. Mindre än en femtedel av alla huvudskador uppstår vid kollision med ett motorfordon, dessa olyckor resulterar dock oftast i mer allvarliga huvudskador (Trafikverket, 2021-12-06). Vad gäller elsparkcyklar så dominerar huvud- och ansiktsskador (44 procent).

Cykelhjälm minskar risken för huvudskador med minst 50 procent och ansiktsskador med en tredjedel. Ungefär hälften av alla cyklister använder hjälm, men bland elsparkcyklister är hjälmanvändningen betydligt lägre. En ökad hjälmanvändning är därför viktigt både för att motverka skallskador och ansiktsskador bland cyklister, elcyklister och elsparkcyklister.

Det finns en stor acceptans i Sverige för att det ska vara obligatoriskt att använda cykelhjälm. I den senaste medborgarenkäten från 2023 (Trafikverket 2022:190) anger 72 procent att det borde vara obligatoriskt med cykelhjälm. En ökad hjälmanvändning bland cyklister kan uppnås med frivilliga åtgärder, även om man inte når lika höga användningsnivåer som med lagstiftning. Förslaget är att ge lämplig myndighet i uppgift att utreda effekten av att skärpa lagkrav på hjälm för cyklister på elcykel, cykel och elsparkcykel.

Stärk arbetet med suicid och olycksfall relaterat till statlig järnväg

Årligen omkommer 80–90 personer inom statlig järnväg. Detta handlar om utomstående personer som inte reser eller arbetar i järnvägssystemet. Av antalet omkomna beror cirka 85 procent på suicidal handling. Omkring fem procent av alla suicidala handlingar i Sverige sker i järnvägstrafiken. Även om det är en liten andel av totalen påverkar det samhället i stort. Resterande cirka 15 procent av antalet omkomna beror på olycksfallshändelser. Dessa olycksfall inträffar dels i plankorsningar, bland gående och cyklister eller personer som framför någon form av fordon och dels bland gående som genar otillåtet över spåren. Sett utifrån var platsen där olyckshändelser med dödligt utfall skett (olycksfall och suicid) sker cirka 60 procent utmed linjen, 20 procent i plankorsningar och 20 procent kring plattformar på stationsområden.

När det gäller förebyggande av olycksfall har Trafikverket rådighet att agera och ett handlingsprogram finns för att successivt förbättra säkerheten i systemet även om det tar tid då järnvägssystemet är stort. Bedömningen är att etappmålet till 2030 kan nås för olycksfallshändelser. Däremot är det en stor utmaning att förebygga suicidala handlingar då det inte räcker med att försvåra tillträde till spåret genom fysiska åtgärder, utan även andra preventiva åtgärder behöver utvecklas tillsammans med berörda parter i samhället.

De åtgärder som prioriteras inom statlig järnväg och som bedöms ha störst effekt är:

- Förhindra obehöriga i spårmiljö genom fysiska barriärer utmed linjen samt på och kring stationsområden.
- Uppgradera plankorsningar, både aktiva och obevakade. Sker enligt handlingsplan, cirka 100 åtgärdade per år.

- Utveckling av mer kostnadseffektiva åtgärder vid obevakade plankorsningar, exempelvis digitala lösningar och säkrare utformning av anslutande väg som korsar järnvägen.

Det här är åtgärder som ingår i Trafikverkets systematiska arbete för att minska dödsfall i järnvägssystemet. För att förbättra förutsättningarna att förhindra suicidala handlingar krävs ett bredare samarbete i samhället. Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen har tillsammans med 24 andra myndigheter, där Trafikverket ingår, överlämnat ett förslag för en ny nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention till regeringen (Folkhälsomyndigheten, 2023). Det ses som en förutsättning att flera myndigheter samverkar för att bättre förebygga psykisk ohälsa liksom suicidförsök.

Den föreslagna nationella strategin är omfattande och involverar i stort sett alla samhällsaktörer på olika sätt. Förslaget till strategin innehåller sju delmål varav ett av dessa mål är ”Stärkt suicidpreventivt arbete”. Det är det mål som närmast hänger samman med de förebyggande åtgärder som Trafikverket råder över och som samtidigt involverar andra samhällsaktörer som kan förhindra impulsiva handlingar. Betydande insatsområden som föreslås inom detta delmål är bland annat ”Säker vård och omsorg vid risk för suicid”, ”Samordna insatser vid akuta suicidala händelser” och ”Minska åtkomst till metoder och medel för suicid”.

Insatsområdena är förutsättningar för ett framgångsrikt och hållbart suicidpreventivt arbete och bedöms kunna stärka varandra. Därför behöver de samordnas i större utsträckning. En sådan samordningsfunktion skulle Folkhälsomyndigheten kunna ta i större utsträckning än i dag. Trafikverket ska fortsatt arbeta självständigt och ansvara för de preventiva åtgärder som vi har rådighet över, men för att öka förutsättningarna att nå etappmålet krävs mer samordnade åtgärder. Därför föreslås att Folkhälsomyndigheten får en samordningsfunktion för ”Stärkt suicidpreventivt arbete” enligt ett av delmålen som föreslagits i nationell strategi.

Suicidprevention utmed järnvägslinjen

Till största delen handlar det om fysiska åtgärder i anläggningen som Trafikverket har rådighet över och som har som syfte att försvåra eller upptäcka intrång på otillåtna platser som i sin tur även kan göra järnvägen mindre attraktiv som suicidmetod. Cirka 60 procent av personpåkörningar sker utmed linjen, utanför stationsområde. Järnvägen behöver intrångssäkras, särskilt inom tätort eftersom flest händelser sker där. Hittills har det stängslats på sträckor som har haft fler än tre omkomna, vilket är cirka 15 procent av systemet. Trafikverkets bedömning är att det behöver utökas till 25–30 procent till 2037. En utvärdering av den stängsling som genomförts anses ha statistisk signifikans. Enligt internationell och nationell forskning har stängsling effekt för att minska antal inträffade suicid. Trafikverkets

erfarenhet är att inträffade händelser inte sker där det är väl stängslat, utan man söker upp platser där det saknas eller är bristfällig stängsling.

3.6 Civil beredskap

Bedömningar i korthet:

- Transporter, inklusive en fungerande transportinfrastruktur, är ett av fundamenten i såväl det civila som det militära försvaret
- Trafikverkets roll inom området utökas. Myndigheten är både beredskapsmyndighet, med ansvar inom sitt eget kärnområde, och sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Transporter.
- Ny kunskap byggds upp och Trafikverkets organisation har anpassats till de nya civilområdena. Det finns dock fortfarande oklarheter kring omfattningen av Trafikverkets uppdrag inom civil beredskap.
- Det finns också oklarhet kring finansiering av åtgärder. Finansiering av försvarsmaktens behov behöver ske i annan ordning om åtgärden motiveras av försvarsskäl. En långsiktig strategi för finansiering av olika åtgärder behövs, för en effektiv samplanering och samprioritering i ett nästa steg.

Transporter, inklusive en fungerande transportinfrastruktur, är ett av fundamenten i det civila försvaret och till stora delar även för det militära försvaret. Tillgängligheten behöver alltså vara hög även i kris. De senaste årens snabba förändring av det säkerhetspolitiska läget i världen har visat ett behov av att öka tempot i uppbyggnaden av totalförsvaret, ett arbete som nu pågår på bred front i Sverige. Återuppbyggnaden av den civila beredskapen fortsätter och en stärkt förmåga behöver sedan vara en del av samhällets ordinarie verksamhet.

Trafikverkets roll utökas

Regeringen beslutade i maj 2022 om en ny struktur för det civila försvaret och krisberedskapen i Sverige. Den nya strukturen ska minska sårbarheten i samhället och göra det enklare för aktörerna att förstå varandras roller och mandat. Strukturen består av 60 beredskapsmyndigheter uppdelade i 10 beredskapssektorer och 6 civilområden. Beredskapssektor Transporter bildades när förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft.

Trafikverket ska, enligt förordningen ovan, som beredskapsmyndighet ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida

krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Myndigheten ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I den planering som genomförs har åtgärder och behov av personella resurser, fysiska säkerhets- och skyddsarrangemang samt inledande fysiska beredskapsåtgärder identifierats och genomförts. Fortsatta åtgärder identifieras löpande. Vidare har beredskapsmyndigheterna ett ansvar att informera, samverka, utbilda och öva samt beakta behov av forskning- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring vid inträffad händelse.

Trafikverket som sektorsansvarig myndighet (utifrån samma förordning) ska inom beredskapssektorn Transporter leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare ska myndigheten driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Sektorsansvarig myndighet ska även verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Trafikverket arbetar utifrån ”Inriktning Civil beredskap” (Trafikverket dnr 2021:118251) som ger en vägledning till genomförandeplanering och verksamhetsplanering. Inriktningen vägleder också i frågor om prioriterade leveranser vid samhällsstörningar, säkerhetspolitiska kriser samt inför och under höjd beredskap. Den slår också fast att Trafikverket, utifrån myndighetens uppdrag och det aktuella läget, ska kunna:

- Leda egen verksamhet under kraftigt störda förhållanden.
- Upprätthålla en så långt som möjligt prioriterad transportinfrastruktur, som ska kunna återställas i brukbart skick inkluderat infrastruktur för telekommunikation.
- Upprätthålla en så långt som möjligt fungerande trafikledning och trafikinformation som är anpassad för kraftigt störda förhållanden.
- Stödja prioriterade aktörer vid deras planering av transporter.

I inriktningen beskrivs vidare beredskapshöjande uppgifter och åtgärder som ska genomföras. Åtgärderna omfattar: Etablera ledningsförmåga för kris och krig, stärka utbildningsförmågan, etablera ledningsplatser, värdera digitaliseringsprojekt ur ett beredskapsperspektiv, påbörja företagsplanläggning och säkra materialförsörjning, medverka i den sammanhängande totalförsvarsplaneringen, utveckla Trafikverkets samordningsansvar inom beredskapssektorn transporter samt skapa förmåga för säker kommunikation. Inriktningen omfattar även Trafikverkets del i den sammanhängande totalförsvarsplaneringen som rör utveckling och vidmakthållande av transportinfrastruktur.

Inom ramen för civilt försvar och krisberedskap arbetar Trafikverket med olika åtgärder och projekt, inklusive samverkan med interna, externa och internationella grupper, för att öka kompetensen och för att utbilda och öva. Trafikverket har förtydligat sin roll i totalförsvaret, utvecklat en systematik för krigsduglighet och arbetat med kontinuitetsplanering inom väg och järnväg. Vidare har det genomförts fysiska åtgärder för att stärka och säkerställa funktionaliteten inom skalskydd, signalskydd, krisledning, alternativa ledningsplatser och beredskapsviktig infrastruktur. Dessutom har det genomförts utvecklingsprojekt inom ersättningsförbindelser, kriskommunikation, materielförsörjning och samverkan.

Ny kunskap byggs nu upp

Arbetet med att utveckla förmågorna kopplat till kris och höjd beredskap behöver precis som andra områden bygga på planeringsunderlag, forskning och erfarenheter. Under kommande planperiod kommer kunskap och erfarenhet inom området att öka. I kombination med förändringen av omvärldsläget gör detta att kraven på samhället och Trafikverket ökar. Hur detta kommer att påverka framtida behov av resurser, utveckling av infrastruktur eller liknande är i dag inte möjligt att säga.

För framtida planering och utveckling för att stärka totalförsvaret är det viktigt att analysera och dra lärdomar, i den mån det är möjligt, från det nu pågående kriget i Ukraina. Ett exempel på erfarenheter är vilka sårbarheter som uppstått, exempelvis att civil infrastruktur varit ett prioriterat mål. Ett annat är framgångsrika åtgärder, till exempel vikten av ett civilt försvar som präglas av uthållighet, motståndskraft samt snabbhet och flexibilitet, liksom förmåga till såväl civil-militär som privat-offentlig samverkan.

Forskning pågår kopplat till frågor om hur hela transportsektorns förmåga kan stärkas för att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra uppgifter i höjd beredskap. Exempelvis forskar Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Trafikverket kring dessa frågor under kommande femårsperiod i två omfattande forskningsprojekt. Delresultat under arbetets gång, och så småningom slutresultaten, kommer att utgöra viktiga underlag i utvecklingen av området under kommande planperiod fram till 2037 och vidare framåt.

Beredskapshänsyn i transportsystemet (BULT) syftar till att bygga ny kunskap om vad beredskapshänsyn i transportsystem innebär utifrån nya tekniker, förändrade varuförsörjningskedjor och framtida hotbilder samt att undersöka hur beredskapshänsyn kan integreras i statens och näringslivets beslutsprocesser. Programmet utförs genom fem arbetspaket med fokus på följande:

- Resilienta varuförsörjningskedjor
- Tekniker som formar framtidens transportsystem

- Politik, policy och beslutsfattande
- Scenarier för hot mot framtida transportsystem
- Syntes och kommunikation

Projekt Skyddsvärd verksamhet i transportsystemet (SVIT) syftar till att undersöka förutsättningar, målsättningar och drivkrafter för offentliga och privata aktörer i transportsystemet. Detta ska utmynna i riktlinjer eller ramverk för att identifiera skyddsvärd verksamhet i transportsystemet.

Trafikverket arbetar idag med att ta fram flera olika planeringsunderlag som stöd för kommande utveckling av civil beredskap inom transportområdet. Exempel på dessa är planeringsunderlaget för samhällsviktig transportinfrastruktur (PUST) samt Transportsystemets omställningsförmåga – en scenarioanalys som innefattar att ta fram en metod för att simulera effekter på transportsystemet vid kraftiga störningar. Dessa projekt kommer att ge värdefull information om viktiga stråk och noder, potentialer och brister i infrastrukturen vid störningar samt metoder i arbetet med att integrera beredskapsperspektivet i den ordinarie planeringsprocessen.

Utifrån planeringsunderlag och prioritering kommer Trafikverket kunna fortsätta arbetet med att identifiera kritisk infrastruktur och arbeta med att skydda och stärka sådan samt arbeta med kontinuitetslösningar. Planeringsunderlagen kommer även vara en viktig utgångspunkt i samverkan med andra aktörer kring behov av samhällsviktiga transporter.

Oklarhet kring omfattningen av Trafikverkets uppdrag

Ett kommande Nato-medlemskap och utvecklingen av värdlandsstöd kommer att få stor påverkan på transportsektorn och Trafikverket. Omfattningen av personella resurser, infrastrukturkompletteringar, beredskapslager eller annat som kan krävas är ännu inte tydlig. Försvarsberedningen anser att behoven utifrån Natos operationsplanering i möjligaste mån bör beaktas i arbetet med inriktningsunderlaget (Försvarsdepartementet 2023). De noterar också att det finns ett stort underhållsbehov inom svensk transportinfrastruktur som påverkar även totalförsvaret negativt.

Om förslagen i slutbetänkandet (SOU 2023:50) av utredning avseende försörjningsberedskap beslutas påverkar det offentlig verksamhet på kommunal, regional och statlig nivå. Trafikverket har redan idag en stor roll inom beredskapssektorn transporter, både som beredskapsmyndighet med ansvar inom sitt eget kärnområde transportinfrastruktur och som sektorsmyndighet med långtgående ansvar för samordning och samverkan inom sektorn och med andra sektorer. Fastställs förslagen i utredningen kommer Trafikverket även bli försörjningsanalysmyndighet för sektorn transporter vilket medför ytterligare resursbehov under kommande planperiod. Transportsektorn har en

förutsättningsskapande funktion för samhällets övergripande försörjningsberedskap och den insats som skulle krävas av Trafikverket inom ramen för ett utökat ansvar är svår att bedöma idag.

En viktig fråga som ännu inte är klarlagd är hur finansiering ska ske för icke statlig reservinfrastruktur, exempelvis hamnar. Ett regeringsuppdrag (LI2023/02781) kopplat till utredning av reservhamnskapacitet på Gotland visar att kostnader för reservinfrastruktur är betydande. I fråga om icke statlig reservinfrastruktur finns även direkta kopplingar till statlig infrastruktur, exempelvis farleden till hamnen. Finansiering för dessa åtgärder behöver också förtydligas.

För att öka Trafikverkets förmåga att återställa statlig transportinfrastruktur i kris, höjd beredskap och krig pågår ett arbete med företagsplanläggning enligt den modell som MSB tagit fram. MSB pekar på att, inte minst utifrån erfarenheterna i Ukraina, bör Sveriges beredskapsförmåga inom bygg, reparation och röjning förstärkas, med en modern variant av den tidigare byggnads- och reparationsberedskapen (BRB). Viktiga sektorer med potentiellt stora reparationsbehov i krig är transport, energi och elektroniska kommunikationer. Även Försvarsmakten lyfter detta som en prioriterad åtgärd kopplat till civila försvarets roll att vid krigsfara och krig ska det civila försvaret också kunna stödja Försvarsmakten. Ansvarig huvudman för en modern byggnads- och reparationsberedskap finns inte utpekad och finansieringen för detta område är inte klarlagd.

Det är också viktigt med integration mellan ordinarie transportinfrastrukturplanering, åtgärderna för civil beredskap och reservinfrastruktur för utvecklad redundans i transportsystemet samt Försvarsmaktens betydande behov av åtgärder i transportsystemet. Finansiering av Försvarsmaktens behov behöver ske i annan ordning om hela, eller om övervägande del av, åtgärden motiveras av försvarsskäl. Trafikverket kan finansiera åtgärder där nyttorna utgår från transportpolitiska målen och till största delen tillfaller det civila samhället. När en långsiktig struktur för finansiering av de olika åtgärderna finns på plats kommer samplanering och samprioritering att bli ett nästa steg, detta för att samhällets och marknadens resurser ska kunna nyttjas så effektivt som möjligt.

Fördjupade beskrivningar av området finns i regeringsuppdrag (LI2023/02842) ”Uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter” som redovisas samtidigt med inriktningsunderlaget.

4 Förslag för effektivare genomförande av åtgärder

I föregående kapitel beskrevs transportsystemets förväntade utveckling samt förslag för att utnyttja det mer effektivt. För att få en hög måluppfyllelse måste också åtgärder genomföras effektivt. Inom detta område finns stora utmaningar. Kostnaderna för att genomföra såväl drift och underhåll som investeringar har under lång tid ökat snabbare än i samhället i stort, samtidigt som många upplever att det tar alltför lång tid att planera och genomföra åtgärder. Det är också vanligt att kostnaderna för infrastrukturinvesteringar blir högre än vad som bedömts i tidiga skeden.

Regeringens direktiv uppmärksammar detta, och bland annat sägs att tillgången på entreprenörer på marknaden, risk för överhettning, kompetensförsörjning och andra relevanta planeringsförutsättningar ska beaktas. Det understryker också att det krävs ett omfattande arbete för att motverka de kostnadsökningar för infrastrukturåtgärder som går att påverka. Vidare lyfter regeringen fram att kostnadskalkylerna behöver vara realistiska och projekten vid genomförande präglas av god budgetdisciplin, vilket förutsätter en realistisk tidsplan.

I detta kapitel ges först förslag om hur kostnadsstyrningen för infrastrukturinvesteringar kan förbättras. Fokus ligger på större investeringar, men flera av förslagen är relevanta för byggande och underhåll av infrastruktur generellt. Kostnadsstyrningen av infrastrukturinvesteringar är nära förknippad med processen för långsiktig infrastrukturplanering. I det andra avsnittet ges förslag på hur denna process kan utvecklas, bland annat för att stödja en bättre kostnadskontroll. Det tredje avsnittet beskriver Trafikverkets arbete för att öka produktiviteten i infrastruktursektorn. Därefter ges förslag på hur Trafikverket och andra offentliga beställare kan verka för en bättre fungerande marknad, både för att minska kostnader och för att öka hållbarhet och innovationsförmåga. Slutligen ges förslag till hur kompetensförsörjningen i branschen kan förbättras, vilket också är centralt för en väl fungerande marknad.

4.1 Kostnadsstyrning och kostnadskontroll

Förslag i korthet:

- Kostnadsökningar i investeringsprojekt inträffar framför allt i tidiga planeringsskeden.
- Problemet består inte av att alla projekt generellt ökar i kostnad, utan att en mindre andel av projekten visar sig vara väsentligt dyrare.
- Investeringar som kommit med i nationell plan tenderar att genomföras även om kostnaderna visar sig högre än bedömningarna i tidiga skeden.
- Definitiva beslut om investeringar bör därför inte fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda.
- Trafikverket har nyligen infört nya arbetssätt för systematisk avvikelsehantering, och arbetar med att utveckla dem ytterligare.
- Tillkommande standard- och utformningskrav bör konsekvens- och kostnadsbedömas, och det krävs långsiktig återkoppling av erfarenheterna i berörda verksamheter.
- Metoder och underlag för kostnadsbedömningar måste löpande förbättras.
- Det bör utredas om det ska finnas en riskreserv på portföljnivå i nationell plan.

Problemet med kostnadsökningar har funnits länge och uppmärksammats i flera utredningar och forskningsstudier, både i Sverige och i många andra länder. Regeringen noterar också problemet i direktivet till detta inriktningsunderlag, och konstaterar att det krävs ett omfattande arbete för att motverka kostnadsökningar. Detta avsnitt beskriver problemets omfattning, när och hur det uppträder, olika orsaker samt möjliga lösningar. Underlaget utgörs av internationell forskning och erfarenhet inom området, tidigare studier samt Trafikverkets egna undersökningar (se vidare Bilaga 2).

Om investeringar genomförs trots att de kostar mer än förutsett ger det flera typer av problem:

- Det snedvrider urval och utformning av investeringar: om de verkliga kostnaderna hade varit kända vid beslutstillfället hade kanske andra investeringar eller utformningar valts.
- Det kan vara en indikation på att projekten inte genomförs effektivt och därför blir dyrare än nödvändigt, till exempel på grund av bristfälliga underlag, ändringar i sena skeden eller omotiverade tillkommande tillägg eller krav.

- Det förskjuter alla projekts tidsplaner, eftersom de årliga anslagen inte räcker som planerat.

Det krävs därför flera olika typer av åtgärder för att komma till rätta med kostnadsökningar. Effektivare projektgenomförande och säkrare kostnadsbedömningar är nödvändiga delar, men kommer ensamt inte vara tillräckligt. För att komma till rätta med kostnadsökningarna krävs också att infrastrukturplaneringsprocessen tillämpas mer som den är avsedd, så att definitiva beslut fattas först när investeringars kostnader och nyttor är väl utredda.

Kostnadsökningar sker framför allt i planeringsskedet

Flera slutsatser återkommer i svenska och internationella studier av kostnadsökningar i infrastrukturprojekt

- Kostnaderna ökar framför allt i tidiga skeden – från första planbeslut till byggstart. Från byggstart till slutkostnad förekommer också kostnadsökningar, men de är i genomsnitt betydligt mindre.
- Hur stora kostnadsökningarna ska anses vara beror därför på om slutkostnaden jämförs med byggstartsbeslutet eller med de tidiga kostnadsuppskattningarna. Vilken jämförelse som är mest relevant beror på när det faktiska beslutet att genomföra en investering i praktiken fattas.
- Kostnadsökningar handlar inte om att alla projekt blir generellt dyrare. Spridningen är stor, både uppåt och nedåt. Att kostnaderna ökar i genomsnitt beror framför allt på att en mindre andel av projekten blir mycket dyrare än vad man först beräknat.

Beslut om infrastrukturinvesteringar sker i flera steg, och kostnadsbedömningar görs vid flera tillfällen i planerings- och beslutsprocessen. Det första beslutet är att en investering kommer med i den tolvåriga nationella planen. I detta skede är oftast inte investeringens utformning närmare bestämd, exempelvis exakt var vägen eller järnvägen ska gå och om den ska gå i tunnel eller på ytan. Efter att Trafikverket utrett investeringens utformning, effekter och kostnad beslutar regeringen, på förslag av Trafikverket, om investeringen får förberedas för byggstart. I detta skede utreds utformning, effekter och kostnader mera i detalj. I ett tredje och sista steg beslutar regeringen, också på förslag av Trafikverket, om investeringen ska byggstartas. Det är först i och med regeringens byggstartsbeslut som en investering är definitivt beslutad.

Kostnadsbedömningar i tidiga skeden är genuint osäkra, dels eftersom det finns så många okända faktorer i tidiga skeden, dels eftersom investeringens utformning och omfattning inte är bestämd. Det är först under planeringsskedet som en investerings utformning och omfattning, och därmed dess kostnad, utreds mer i detalj. Det är därför inte konstigt att kostnadsbedömningarna från tidiga skeden

kan skilja sig kraftigt från slutkostnaden. Osäkerheten i kostnadsbedömningarna är ofrånkomligen asymmetrisk: kostnader kan omöjligt minska mer än några tiotals procent, men kan mycket väl visa sig vara flerfaldigt högre. Om beslut som i praktiken är definitiva fattas baserat på tidiga kostnadsbedömningar, är det därför praktiskt taget oundvikligt att kostnaderna ökar i genomsnitt.

Det stora problemet är egentligen inte att tidiga kostnadsbedömningar är osäkra, utan att projekt tenderar att genomföras (förr eller senare) om de väl kommit in planen, i stället för att utgå om kostnaderna visar sig högre än man trott.

Kostnadsförändringarna under planeringsskedet beror på många olika faktorer. En del beror på innehållsförändringar, dvs. att investeringens utformning och omfattning förändras under planeringen. En del beror på att förutsättningarna för investeringen klarnar under planeringen, som till exempel markförhållanden och tekniska krav. När kostnadsbedömningar i tidiga och sena skeden jämförs är det därför viktigt att vara medveten om att det ofta inte är samma projekt som jämförs – både omfattning och utformning kan ha ändrats väsentligt. Hur stora kostnadsökningarna ska anses vara beror därför på vad slutkostnaden jämförs med. Jämförs slutkostnad med den allra första kostnadsbedömningen ger det betydligt större kostnadsökningar (i genomsnitt) än om slutkostnad jämförs med bedömningen vid byggstartsbeslutet. Som planeringsprocessen är avsedd att fungera så är det det sistnämnda som är mest relevant: det är byggstartsbeslutet som ska vara det definitiva beslutet, eftersom det är först då nyttor och kostnader är kända. Men i praktiken är det ovanligt att en investering utgår ur planen, vilket innebär att även den första, högst osäkra kostnadsbedömningen har stor betydelse för vad som faktiskt byggs.

Definitiva beslut bör inte fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda

Planeringsprocessen är alltså utformad så att investeringar ska utredas och beslutas i flera steg, där utformning, nyttor och kostnader utreds allt noggrannare. Meningen är att investeringar i planens senare del ska ses som preliminära förslag att utreda vidare, tills mer är känt om deras nyttor och kostnader. Först då bör ställning tas till deras utformning och eventuella genomförande. Investeringar vars kostnader visar sig vara alltför höga, eller nyttor alltför låga, bör utgå ur planen vid nästa planrevidering.

Det är dock sällsynt att projekt utgår ur planen när de väl kommit med, även om kostnaderna visar sig högre eller andra omständigheter förändras. Detta medför flera problem:

- Det snedvrider urval och utformning av investeringar: om de verkliga kostnaderna hade varit kända vid beslutstillfället hade kanske andra

investeringar eller utformningar valts. Detta är det allvarligaste och mest fundamentala problemet med kostnadsökningar.

- Det är närmast oundvikligt att investeringskostnaderna ökar i genomsnitt, jämfört med den första kostnadsbedömningen. Det beror på att kostnader ofrånkomligen är osäkra i tidiga skeden, och osäkerheten är asymmetrisk: kostnaden kan öka mer än vad den kan minska.
- Det skapar incitament för aktörer som vill få igenom en viss investering att underskatta kostnader och överskatta nyttor tidigt i processen.
- Det ökar risken för omfattningsökningar, s k ”scope creep”. Av flera skäl kan det vara svårt att hålla emot önskemål om utökningar och tillägg till projekt, även sådana vars nyttor egentligen inte står i proportion till kostnaderna. Det gäller i synnerhet om önskemålen kommer från aktörer vars medverkan är nödvändig för projektets genomförande. Om möjligheterna att avbryta är små minskar trycket på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll, och därmed får sådana önskemål oproportionerlig tyngd.
- När de totala kostnaderna ökar skjuts allt mer medel ”över kant”, dvs. läggs efter planperiodens slut. Det minskar handlingsfriheten och därmed möjligheterna att möta nya anspråk som uppstår med relativt kort varsel. Det är samtidigt ett demokratiskt problem i och med att det binder upp framtida regeringars handlingsutrymme.

En grundläggande förutsättning för att komma till rätta med kostnadsökningar är därför att planeringsprocessen fungerar mer som avsett. Definitiva beslut om utformning och eventuellt genomförande ska inte fattas förrän nyttor och kostnader är väl utredda. Syftet med de regelbundna planrevideringarna och kontrollstationerna är att ge möjlighet att ompröva och prioritera mellan projekt och utformningar vartefter kostnader och nyttor klarnar under planeringsskedet. Det är också en förutsättning för att skapa ett tillräckligt tryck på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll genom hela planeringsprocessen.

Även Riksrevisionen efterlyser att regeringen i större utsträckning bör avbryta planerade investeringar när förutsättningarna för genomförandet har försämrats (Riksrevisionen, 2023).

För att planeringsprocessen ska fungera mer som avsett behöver arbetssätt och kommunikation utvecklas på flera sätt. Detta diskuteras i kapitel 4.2.

Fortsätta utveckla en systematisk avvikelsehantering

För att löpande hantera kostnadsförändringar i åtgärder är det viktigt med etablerade arbetssätt för systematisk avvikelsehantering där det är tydligt och transparent hur Trafikverket gör i olika situationer. Varje objekt ska analyseras och

bedömas för sig, förutsättningarna varierar men principiella kriterier bör ändå finnas, för en transparent och tydlig process. Det kan till exempel handla om att hantera avvikelser om objektets nytta, kostnad eller innehåll förändras väsentligt, eller om objektet försenas. Trafikverket har nyligen infört nya arbetssätt för att hantera kostnadsförändringar för namngivna objekt i tidiga skeden

Respektive objekts avvikelse behöver dokumenteras och på ett enkelt sätt kunna kommuniceras. Detta görs till viss del i underlaget till byggstartsbeslut, men beskrivningen kan utvecklas. Även den systematiska dokumentationen som möjliggör aggregerade analyser behöver stärkas inom Trafikverket.

Trafikverket avser utveckla arbetssätt och dokumentation för avvikelsehantering i regional respektive nationell revisionsgrupp och ledning ytterligare. Det kan till exempel handla om vem som identifierar avvikelsen i olika skeden, vem som hanterar avvikelsen, vem som fattar beslut om nästa steg och vem som utför justerande åtgärder; vad avvikelsen omfattar, dvs. en beskrivning av avvikelsen och åtgärder som hittills vidtagits för att hantera den; beskrivning av undanträngnings-effekter, dvs. vilka andra åtgärder som inte kan genomföras och skulle kunna ge en alternativnytta.

Tillkommande krav bör konsekvens- och kostnadsbedömas

Tillkommande krav, riktlinjer och standarder syftar till att förbättra något, men medför ofta ökade kostnader. I dag kostnadsbedöms sådana krav sällan tillräckligt väl, så att en effektiv avvägning mellan positiva effekter och kostnader kan göras. Ibland görs ett försök att konsekvens- och kostnadsbedöma effekterna av nya krav, men det sker inte alltid. Det är också svårt att överblicka vad ett nytt krav får för konsekvenser i de otal investeringar som kan påverkas. Ofta är det långa avstånd, bildligt och bokstavligt, mellan dem som utfärdar kraven och dem som berörs. Inte sällan handlar det om olika kompetensområden: kraven avser att lösa problem inom ett område, men får konsekvenser inom ett helt annat område, och det är sällsynt med experter som behärskar samtliga berörda områden.

För att få effektiva avvägningar mellan nyttor och kostnader av tillkommande krav, riktlinjer och standarder behövs därför två saker. För det första bör de konsekvens- och kostnadsbedömas så långt möjligt redan vid beslutstillfället. I synnerhet vid långtgående förändringar och krav bör denna bedömning vara noggrann. För det andra krävs mer återkoppling från berörda verksamheter till dem som utfärdar kraven. Eftersom det är svårt att överblicka alla konsekvenser när kraven först utfärdas, så måste oönskade effekter återkopplas så att kraven eventuellt kan revideras, till exempel genom möjliga undantag och förfiningar.

Det pågår förbättringar inom flera områden när det gäller styrande och vägledande dokument, regelverk, författningar och standarder inom Trafikverket, bland annat

genom att Trafikverket deltar i beredningen av nya lagar och regelverk och analyserar deras konsekvenser för Trafikverkets verksamhet.

Metoder för kostnadsbedömningar måste löpande förbättras

Som konstaterats ovan är kostnadsbedömningar i tidiga skeden ofrånkomligen osäkra, eftersom utformning och omfattning ännu inte är bestämda. När planeringen fortskrider blir utformningen klarare, och därmed kan kostnadsbedömningen bli säkrare. Det viktiga är att de successiva besluten genom planeringsskedet baseras på tillräckligt säkra kostnadsbedömningar av olika alternativ. Trafikverket ser för närvarande över hur och när kostnadsbedömningar tas fram under planeringsprocessen, för att säkerställa att rätt underlag finns framme vid olika beslutspunkter.

Metoderna för kostnadsbedömningar behöver också löpande förbättras. Det förutsätter bland annat att Trafikverket systematiskt följer upp och använder erfarenheter från tidigare genomförda projekt. För närvarande görs det inte i tillräcklig omfattning eller tillräckligt systematiskt.

Trafikverket bedriver ett utvecklingsarbete om detta och har för avsikt att samla erfarenhetsdata på såväl objekt- som detaljnivå på ett systematiskt sätt. Genom att systematiskt följa upp kostnaderna för olika arbetsmoment i genomförda projekt kan de så kallade enhetspriserna, som används vid kostnadsberäkningar, successivt bli mer rättvisande. Ett annat utvecklingsarbete avser så kallade referensklassprognoser, där kostnadsutfall för olika klasser av projekt systematiskt sammanställs. De kan bland annat ge en bättre bild av osäkerheter i kostnadsbedömningar i olika planeringsskeden. Medan enhetspriser avser kostnaden för konkreta arbetsmoment, beskriver referensklassprognoser kostnadsutfall för hela projekt av en viss typ, och kan därmed fånga en bredare klass av projektrisker.

En riskreserv på portföljnivå bör utredas

Kostnadsbedömningar är ofrånkomligen osäkra, i synnerhet i tidiga skeden. Eftersom osäkerheten är asymmetrisk (kostnaderna kan öka mer än de kan minska) kommer vanligen projektens totala kostnad att öka jämfört med kostnadsbedömningar som bygger på typiska kostnadsutfall. Inom varje enskilt projekt hanteras detta genom riskpotter, som täcker de olika oförutsedda kostnader som brukar förekomma. Men när större risker faller ut räcker inte de vanliga riskpotterna. Att generellt öka de enskilda projektens riskpotter så att de täcker även stora och sällsynta risker är inte önskvärt, eftersom det skulle riskera att öka projektkostnaderna generellt; det är svårt att inom ett projekt hålla emot tilläggsönskemål och ökade krav om dessa ryms inom projektbudgeten (vilket är ett problem i sig som redan avhandlats ovan).

Större, sällsynta risker bör sannolikt hanteras genom en riskpott på portföljnivå. Utan en sådan övergripande riskpott är det troligt att åtminstone några projekt blir väsentligt dyrare. Eftersom Trafikverket måste hålla sig inom sina årliga anslag leder sådana kostnadsökningar till att andra projekts tidsplaner förskjuts, vilket ställer till problem för planeringen såväl inom projekten som för externa parter. Genom en generell riskpott för hela projektportföljen möjliggörs en mer stabil planering av samtliga projekt.

4.2 Planeringsprocess

Förslag i korthet:

- Definitiva beslut om investeringar bör inte fattas innan nyttor och kostnader är väl utredda
- Tydliggör innebörden av de olika stegen i planprocessen för namngivna objekt
- Använd tydligare prioriteringskriterier för namngivna objekt i nationell plan
- Utveckla och implementera en systematisk avvikelsehantering
- Var sparsam med att använda begrepp som brister och behov
- Öka fokus på andra åtgärder än infrastruktur i inriktningsplaneringen
- Överväg att flytta planprocessen i tiden
- Tydliggör planeringsansvaret för luftrummet

Transportsystemet ska tillgodose målsättningen om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. En väl fungerande planering behöver uppfylla såväl strategiska och långsiktiga som konkreta och kortsiktiga syften. Planeringen ska hantera gapet mellan politiska målsättningar och systemets nuvarande funktionalitet.

Dagens planeringsprocess för nationell plan och länsplaner beskrivs i den så kallade planeringspropositionen (Regeringen, 2012), som grundades på flera utredningar. Före 2010 hade Vägverket och Banverket var för sig tagit fram förslag till separata investeringsplaner, som regeringen sedan fastställde. Från och med planförslaget 2010–2021 infördes en gemensam, trafikslagsövergripande plan, där väg- och järnvägsinvesteringar skulle prioriteras även sinsemellan. Planperioden förlängdes till 12 år, vilket motiverades med att utredandet krävde framförhållning. Samtidigt ville regeringen minska tendensen att infrastrukturmedlen bands upp allt längre fram i tiden.

I den nuvarande planeringsprocessen sker beslut om vilka investeringar som ska genomföras i flera steg. Första steget är att en investering kommer med i nationell plan, vilket sker vid planrevideringen en gång per mandatperiod. Normalt hamnar då investeringen i planens år 7–12. Nästa steg är att regeringen, på förslag av Trafikverket, årligen beslutar om vilka investeringar som får förberedas för byggstart, och därmed övergå till planens år 4–6. I ett tredje och sista steg beslutar regeringen årligen, också på förslag av Trafikverket, om vilka investeringar som får byggstartas, och därmed hamna i planens år 1–3.

Riksrevisionen har nyligen publicerat en granskning av infrastrukturplaneringsprocessen, med fokus på den senaste planeringsomgången (Riksrevisionen, 2023). Deras slutsatser och rekommendationer ligger i linje med vad Trafikverket redovisar i detta avsnitt.

Planeringsprocessen måste fungera mer som avsett

Syftet med att dela in planeringsprocessen i flera steg är att definitiva beslut om investeringars utformning och eventuella genomförande ska fattas först när deras nyttor och kostnader är väl utredda. Investeringar vars kostnader visar sig vara alltför höga, eller nyttor alltför låga, bör utgå ur planen vid nästa planrevidering. Det har dock utvecklats en praxis där det är mycket sällsynt att projekt utgår ur planen när de väl kommit med, även om kostnaderna visar sig högre eller andra omständigheter förändras. Som påpekats i föregående avsnitt leder detta till flera problem: snedvridet val av projekt och utformningar, kostnadsökningar, incitament att underskatta kostnader och överskatta nyttor tidigt i processen, svårt att hålla emot omfattningsökningar (”scope creep”), och att allt mer medel binds upp efter planperiodens slut.

Planeringsprocessen måste därför fungera mer som avsett. Det innebär bland annat att det är helt nödvändigt att kunna ta ut investeringar ur planen, om det visar sig att kostnaderna är högre eller nyttorna lägre än man först trott. Det är bland annat nödvändigt för att kunna skapa ett tillräckligt tryck på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll genom hela planeringsprocessen.

Samtidigt måste det vara möjligt att ha en långsiktig och stabil planering, eftersom infrastrukturplaneringen ofta är kopplad till många andra planeringsprocesser på lokal, regional och nationell nivå. Det finns ett stort värde i en effektiv samplanering mellan olika planeringsaktörer vad gäller infrastrukturplaneringen och även exempelvis samplanering mellan infrastruktur och bebyggelse. Tidshorisonten för olika planeringsprocesser varierar stort och det är en utmaning att få till stånd en effektiv samplanering. Kommuner, regioner och andra aktörer måste kunna lita på att staten håller de löften och avtal som de bygger sin egen planering på. Men just därför måste det vara en tydlig skillnad mellan vad som är beslutat och vad som än så länge är förslag under utredning, och just därför är det viktigt att vänta med slutgiltiga beslut tills både nyttor och kostnader är välutredda.

För att åstadkomma att planeringsprocessen fungerar som avsett krävs flera åtgärder som diskuteras i det följande: en kommunikation om vad olika delbeslut innebär, en ökad medvetenhet om alternativnyttor och alternativkostnader, samt mer transparenta prioriteringskriterier.

Tydliggör innebörden av de olika stegen i planprocessen

Varför är det då så svårt att ompröva projekt som en gång tagits med i planen? Ett skäl är helt enkelt att planen i sin helhet alltmer kommit att tolkas och kommuniceras som ett beslut om att samtliga investeringar i planen ska genomföras, förr eller senare. Men det är som påpekades ovan inte meningen att planbeslutet ska tolkas eller tillämpas så. Syftet med regelbundna planrevideringar och kontrollstationer är att ge såväl Trafikverket som regeringen möjlighet att ompröva och prioritera mellan projekt vartefter kostnader och nyttor klarnar under utredningsskedet. Det ligger också nära hur Trafikverket arbetar i praktiken: projektens tidplaner och utformningar justeras till exempel vartefter kostnader, nyttor och behov klarnar. Det slutliga beslutet om att genomföra en investering fattas inte förrän i och med regeringens byggstartsbeslut, där investeringens slutliga utformning och kostnad ska vara känd.

Men det är uppenbart att planen i sin helhet kommit att betraktas som något som ska genomföras, snarare än som preliminära förslag att utreda och eventuellt genomföra under förutsättning att kostnader och nyttor visar sig överensstämma med tidigare analyser. För att få planeringsprocessen att fungera som tänkt, alltså att investeringar verkligen prövas och prioriteras i varje beslutspunkt, krävs en tydligare kommunikation av hur planprocessen är tänkt att fungera. I hela planeringssystemet och bland samtliga inblandade aktörer behöver det finnas en medvetenhet om innebörden i processens olika steg – i synnerhet vad som är beslut om att utreda något och vad som är definitiva beslut om att genomföra något.

Ett annat skäl är att planen som regeringen till sist fastställer är resultatet av politiska förhandlingar, där olika intressen och partier kompromissat sig fram till en slutlig överenskommelse. Det gör att det är svårt att ändra ett enskilt objekt. Görs det så kan det leda till att hela överenskommelsen rivs upp och hela planen måste omförhandlas politiskt. Problemet är att underlagen för projekt i planens senare del – nyttorna, kostnaderna och genomförbarheten – ofta är så osäkra att de egentligen inte är mogna för politiska förhandlingar.

En åtgärd som kan bidra till ökad tydlighet i planeringen är att regeringen, Trafikverket, länsplaneupprättare och andra så långt möjligt kommunicerar innebörden av planens olika steg, i stället för att kommunicera dem som tidsplaner, eftersom det lätt ger intryck av att definitiva beslut redan är fattade. Det vill säga:

- bör få utredas (dagens ”år 7–12”).

- bör få förberedas för byggstart (dagens ”år 4–6”)
- bör få byggstarta (dagens ”år 1–3”)

Även Riksrevisionen efterlyser en förtydligad kommunikation av planens olika beslutssteg (Riksrevisionen, 2023).

För att möjliggöra stabil, långsiktig fysisk planering på regional och kommunal nivå kan det ibland vara nödvändigt att fatta definitiva beslut om infrastrukturinvesteringar även på längre sikt än byggstart inom 1–3 år. Det är en annan fördel med att kommunicera typ av beslut (planeringsskede) snarare än tidsplan. Sådana beslut måste dock givetvis bygga på välutredda kostnader och nyttor, även om de är långsiktiga.

Använd tydligare prioriteringskriterier för namngivna objekt

För att planeringen ska kunna fungera som det är tänkt behövs också tydliga kriterier för prioritering, utformning och omprövning av objekt. Varje försök att kvantifiera och värdera effekterna av en infrastrukturinvestering blir visserligen en förenklad och ofullständig bild av en komplex verklighet. Men det finns stora fördelar med själva principen att på ett systematiskt, konsekvent och personoberoende sätt jämföra och rangordna åtgärder som konkurrerar om plats inom en given budget.

Till att börja med är det svårt att överblicka ens en enda investerings alla effekter. Än svårare är det att jämföra alternativa investeringar med varandra. Våra mänskliga kognitiva begränsningar gör det helt enkelt svårt att greppa mångdimensionella problem med stora skillnader i storleksordning. Problemet förvärras av välbelagda psykologiska fenomen som till exempel bekräftelse-bias, alltså att vi lättare tar till oss fakta som stöder uppfattningar vi redan har. För att överblicka och sammanfatta effekter är det därför till stor hjälp med ett systematiskt, konsekvent och i möjligaste mån kvantifierat analysramverk.

Än mer värdefullt blir detta när antalet alternativa investeringar blir mycket stort, och många personer måste hjälpas åt med analyser och jämförelser. Ingen enskild person kan överblicka alla alternativa investeringars effekter och kostnader.

I synnerhet gäller detta när beslut måste fattas vid olika tidpunkter och ändå vara konsekventa över tid. Beslut om tillägg till eller omprövning av projekt fattas inte alla samtidigt, utan i princip ett i taget (förutom vid planrevideringarna vart fjärde år). En stor fördel med transparenta och explicita beslutskriterier är att det underlättar denna typ av sekventiella beslut. Erfarenheterna från Nye Veier i Norge visar att detta fokus på projektens samhällsnytta är till stor hjälp för att på ett konsekvent sätt kunna (om)prioritera mellan projekt, och ta ställning till ändringsförslag.

Trafikverket använder i dag prioriteringskriterier som bland annat bygger på samhällsekonomiska analyser. Hur kriterierna ser ut och hur urvalet i praktiken går till har dock inte dokumenterats tillräckligt tydligt. Trafikverket bör därför i högre utsträckning tydligare motivera varför en investering valts framför en annan, eller ett alternativ framför ett annat. I synnerhet gäller detta när avvikelser görs från vad den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten ger vid handen. Det finns flera överväganden och effekter som inte avspeglas i beräknade nytto-kostnadskvoter, men Trafikverket bör i sitt planförslag formulera (och så långt som möjligt värdera) vad dessa andra överväganden och effekter är.

Även Riksrevisionen efterlyser mer transparenta och tydligare motiveringar av de prioriteringar som görs i planförslaget (Riksrevisionen, 2023). Det gäller särskilt förslag till nya åtgärder, befintliga åtgärder där förutsättningarna för genomförande har försämrats och samhällsekonomiskt olönsamma åtgärder.

En prioritering av åtgärder genomförs i samband med åtgärdsplaneringen och skulle kunna göras enligt följande. Först avgörs vilka objekt som kommit så långt i planeringen att de inte ska omprövas i planrevideringen (s.k. bundna objekt – objekt som pågår eller fått byggstartsbeslut). Sedan avgörs vilka objekt som anses nödvändiga för att uppfylla lagkrav eller där formella beslut redan fattats. I ett tredje steg avgörs vilka standardhöjande reinvesteringar som ska finansieras via utvecklingsramen. Slutligen rangordnas övriga objekt efter deras samhällsekonomiska lönsamhet, inklusive bedömningar av ej prissatta effekter och med hänsyn till systemeffekter (beroenden mellan objekt), samt med hänsyn till fördelningseffekter. Motivering varför en investering valts framför annan ska dokumenteras, med hänvisning till kriterierna ovan. Vidare bör det i Trafikverkets planförslag, så långt möjligt, framgå vad i förslaget som kommer från regeringsbeslut och vad som är Trafikverkets egna förslag. Trafikverket avser att utveckla ovan kriterier i den kommande åtgärdsplaneringen och dokumentera hur de då används.

Alternativnyttor och alternativkostnader bör bli synligare

Det kan låta självklart att investeringar som blir dyrare eller skapar mindre nyttor än man trott bör omprövas. I verkligheten är det ofta svårt, bland annat av skäl som nämnts ovan. Ett ytterligare skäl är att det är både psykologiskt och politiskt svårt att avbryta ett projekt om det inte är tydligt vad alternativnyttan är, alltså vad det går att få för pengarna i stället. Om ett projekt avbryts kommer det att skapa tydliga förlorare – aktörer som hoppats på projektet och kanske planerat med det som förutsättning, samt alla inblandade som arbetat med projektet och investerat engagemang, tid och kreativitet i det. Vinnarna är sällan lika tydliga, eftersom det är ovanligt att det framgår exakt vad de pengar som frigörs används till i stället. Detta skapar en obalans i hela planeringssystemet, en status quo bias som kan vara högst kännbar för både politiker och myndigheter. Om alternativnyttor och

alternativkostnader är okända, blir det betydligt svårare att hålla emot kostnads- och omfattningsökningar: alternativanvändningen av pengarna har inga talespersoner.

För att öka trycket på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll i beslutsprocessen bör alternativnyttor och alternativkostnader vara tydliga, alltså vad som går att få för pengarna i stället om ett projekt avbryts, respektive vilka projekt som trycks ut ur planutrymmet om ett projekt tillåts öka i kostnad. Idag är det vanligt att projekt i stället bara skjuts framåt i tiden när budgeten inte räcker. Denna praxis är inte gynnsam för att skapa ett tryck på kostnadseffektivitet och budgetdisciplin.

Trafikverket avser att tydligare synliggöra alternativkostnader i den kommande förslaget till revidering av nationell plan.

Var sparsam med att använda begrepp som brister och behov

För att prioritera bland åtgärder bör deras respektive nyttor vägas mot deras kostnader, och de åtgärder som skapar mest samhällsnytta per krona prioriteras. Denna enkla princip kan dock sättas ur spel när åtgärder etiketteras som behov, eller som det enda svar som finns för att åtgärda en brist som redan från början förklarats vara oacceptabel – alltså redan innan det undersökts vilka möjligheter som faktiskt finns för att åtgärda den upplevda bristen.

Ordet behov signalerar något betydligt starkare än bara ett önskemål eller förslag; det signalerar att konsekvenserna av att inte genomföra åtgärden är oacceptabla. Att redan tidigt i en planeringsprocess definiera ett tillstånd som en brist eller en åtgärd som ett behov riskerar därför att skapa en stark förväntan på att något måste göras, redan innan man vet vad som är möjligt att åstadkomma och innan man vet vad det skulle kosta. Därmed skapas ett tryck i politik och förvaltning som riskerar att åtgärder genomförs även om de möjliga åtgärdernas nyttor, senare i planeringen, visar sig vara lägre än deras kostnader.

Så kallade bristanalyser kan vara en användbar metod för att generera åtgärdsförslag, men utvärderingen av förslagen måste utgå från en jämförelse av åtgärdens nyttor och kostnader. Bristanalyser behöver också kompletteras med ett kreativt och förutsättningslöst sökande efter förbättringar. Detta eftersom det finns många smarta förbättringar som inte är ett svar på någon uppenbar brist. Ibland är det inte förrän en förbättring (innovation) har hittats som det går att inse att nuläget faktiskt är en brist jämfört med hur det skulle kunna vara.

I detta inriktningsunderlag, och i samband med den kommande åtgärdsplaneringen, begränsar vi därför användningen av begreppen brist och behov. I de fall begreppen ändå används är det viktigt att tydligt precisera vad som

avses, till exempel en lägre nivå i förhållande till en fastslagen standard, och att prioriteringen av åtgärder ska ske efter deras nyttor och kostnader.

Öka fokus på andra åtgärder än infrastruktur i inriktningsplaneringen

Transportsystemet omfattar mycket mer än bara den fysiska infrastrukturen. I transportsystemet ingår också prissättning, skatter och avgifter, regleringar, upphandlad trafik, trafikledning, kapacitetstilldelning och många andra faktorer. Många av dessa faktorer har mycket större påverkan på många transportpolitiska mål än vad infrastrukturen har. Transporternas koldioxidutsläpp, till exempel, påverkas betydligt mer av styrmedel än av infrastrukturåtgärder. På liknande sätt påverkas trafiksäkerheten mer av hastighetsgränser och hastighetsövervakning, tillgängligheten mer av fysisk planering och prissättning, och järnvägskapaciteten mer av kapacitetstilldelning och trafikledning än vad infrastrukturåtgärder kan påverka.

Men jämfört med den långsiktiga, strukturerade och systematiska processen för att planera infrastruktur ägnas för lite uppmärksamhet åt att analysera, planera och åtgärda dessa faktorer. De utreds och åtgärdas visserligen också, men inte med samma regelbundenhet och långsiktighet som den som ägnas den fysiska infrastrukturen. Två positiva exempel är arbetet inom trafiksäkerhet och klimatåtgärder, där flera myndigheter långsiktigt samarbetat om uppföljning, åtgärder och utvärdering. Arbetet inom dessa områden visar att det är möjligt – men liknande arbeten skulle behövas inom fler områden.

Ett naturligt tillfälle för denna typ av analyser är inriktningsplaneringen (därför är också kapitel 3 mer heltäckande i denna rapport än i tidigare inriktningsunderlag). Planprocessen bör alltså utvidgas till att bättre analysera, utforma och rekommendera även andra åtgärder än infrastruktur, som till exempel olika former av styrmedel och regleringar. Ett sådant arbete bör göras i nära samverkan med andra aktörer, såsom regioner och berörda myndigheter. På detta sätt kan det i inriktningsunderlaget lämnas rekommendationer till regeringen (och andra aktörer) för vidare hantering och beslut. I samband med detta arbete bör också arbetssätt och metoder för ökad systematik avseende hantering av andra åtgärder utvecklas. Större förändringar (utöver infrastrukturen) som ligger inom ramen för Trafikverkets uppdrag hanteras givetvis också i underlaget.

Överväg att flytta planprocessen i tiden

Planprocessen följer vanligen en cykel som nätt och jämnt ryms inom en mandatperiod. Först ger regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag, i vilket övergripande systemfrågor och inriktningar diskuteras. Tiden för att ta fram uppdragsdirektiv och sedan inriktningsunderlag brukar vara

omkring 1,5 år. Inriktningsunderlaget skickas ut på remiss, och baserat på inriktningsunderlaget och remissvaren lägger regeringen fram en infrastrukturproposition, vilket sammanlagt brukar ta ett drygt halvår. Riksdagen beslutar om infrastrukturpropositionen, varpå regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett förslag till reviderad nationell plan, vilket sammanlagt brukar ta ytterligare minst ett drygt halvår. Planförslaget skickas också ut på remiss, varpå regeringen slutligen fastställer en reviderad plan, vilket totalt sett också brukar ta ett drygt halvår.

I bästa fall kan hela processen klaras av på tre år, men vanligen tar det längre tid. Det betyder att det först är mot slutet av mandatperioden som regeringen har en chans att påverka den nationella infrastrukturplanen, om processen ska följas. Av naturliga skäl vill en ny regering ofta påverka transport- och infrastrukturpolitiken snabbare än så. Nytillträdda regeringar föregriper därför ofta denna planprocess med direkta beslut tidigt under mandatperioden, för att ha en rimlig möjlighet att hinna påverka transport- och infrastrukturpolitik under sin mandatperiod. Det är en legitim önskan, och ett argument för en justering av planprocessens tidplan.

Ett annat argument för en ändrad tidplan är att inriktningsunderlaget i många fall kommer för sent för att transportpolitiska förslag som framförs i underlaget ska hinna genomföras under mandatperioden.

En tänkbar lösning är att planprocessen förskjuts så att inriktningsunderlaget presenteras och remissbehandlas sist i mandatperioden. Partierna kan sedan, om de vill, förhålla sig till detta underlag under valrörelsen, och berätta om sina transport- och infrastrukturprioriteringar inför nästa mandatperiod. Direkt efter valet kan den nya regeringen förbereda en infrastrukturproposition som sätter ramarna för planrevideringen, samt börja arbeta med eventuella andra transportpolitiska förslag som den vill genomföra. Till grund för bägge dessa uppgifter har den då ett färskt inriktningsunderlag, vilket (precis som idag) beskriver tillståndet i transportsystemet och Trafikverkets syn på möjliga åtgärder och inriktningar, samt remissinstansernas kommentarer.

Infrastrukturpropositionen kan beslutas under våren efter valet, och redan i den kan en ny regering ange sina viktigaste prioriteringar inför planrevideringen. I infrastrukturpropositionen kan också andra transportpolitiska förslag inkluderas (vilket sällan sker idag). Därmed kan ett förslag till reviderad plan vara färdigt ca 1,5 år efter valet och fastställas av regeringen knappt två år efter valet.

Ovan beskrivs ett par fördelar med en justerad tidplan, men det finns också nackdelar. Exempelvis kan det vara svårt för en ny regering att skriva fram en infrastrukturproposition ifall inriktningsunderlaget speglar en väsentligt annorlunda politisk vilja. En annan nackdel är att det i skiftet till en ny tidplan kan bli ett hopp, där reviderade åtgärdsplaner fastställs först cirka sex år efter den senaste revideringen. Det skulle innebära att en regering inte hinner fastställa några

planer under sin mandatperiod. Ett alternativ är att ha ett kortare tidsintervall mellan två planrevideringar, så att en ny regering gör de ändringar den vill direkt som ett nytt fastställelsebeslut, utan en ny fullständig planomgång men baserat på befintligt beslutsunderlag med smärre kompletteringar.

Tydliggör planeringsansvaret för luftrummet

Flera utredningar (Trafikverket 2017:081, Regeringen 2022, Regeringen 2023) har konstaterat att det finns oklarheter i ansvaret för att planera luftrummet långsiktigt. Detta omfattar bland annat att hantera kapacitetsbrister i luftrummet runt vissa flygplatser, varav vissa redan är påtagliga och andra kan uppstå i framtiden. Vidare finns ett behov av att bättre kunna planera för och leda trafiken baserat på att fler och fler rörelser i luftrummet rör sig på ett sätt där de i ökad grad kan påverka varandra, eftersom flyget i allt högre grad flyger raka vägen mellan start och mål eller över svenskt territorium. Elflygplan och drönare, som rör sig med lägre hastigheter på lägre höjder, behöver integreras med dagens flygtrafik. Drönarnas insteg tillsammans med det kommande konceptet U-space, kommer att ställa stora krav på det undre luftrummet, gränsytorna mot marken och påverka närliggande rättsområden som plan- och bygglagstiftning. Försvarsmaktens behov måste också integreras i en långsiktig planering av luftrummet.

Frågor som de ovannämnda bör hanteras i en samlad, långsiktig planering av luftrummet. Regeringen bör dels peka ut en ansvarig organisation för den långsiktiga planeringen av luftrummet, dels uppdra åt lämplig organisation att tillsammans med berörda aktörer i Sverige genomföra ett brett uppdrag i syfte att ta fram en långsiktig planering av luftrummet fram till exempelvis 2040.

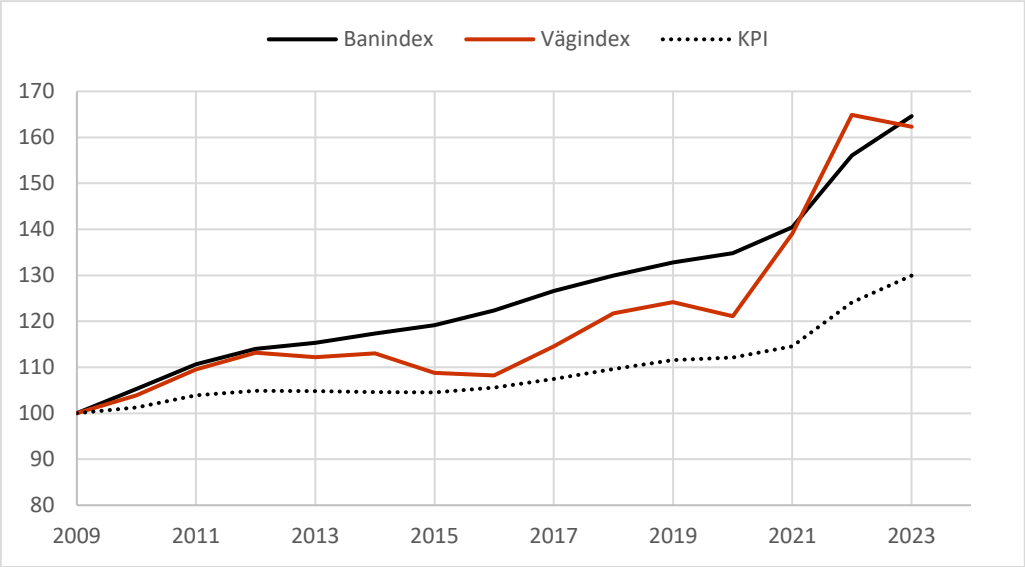
4.3 Produktivitet

Bedömningar i korthet:

- Trafikverket bedriver ett intensivt arbete för att bryta utvecklingen med kostnader inom sektorn som ökar snabbare än inflationen.
- Många nya metoder utvecklas nu för effektivare genomförande av underhåll. På järnvägssidan förbättrar Trafikverket sin operativa förmåga för att effektivisera underhållet och kunna öka reinvesteringstakten.
- Nya metoder och arbetssätt kan effektivisera även investeringsprojekt, samtidigt stärker Trafikverket sin kostnadskontroll.

Utvecklingen med ökade kostnader behöver brytas

Den svenska bygg- och anläggningssektorn har i flera decennier brottats med svag produktivitetsutveckling generellt, och infrastruktursektorn är inget undantag. Kostnadsindex för infrastruktur har ökat snabbare än inflationen sedan lång tid tillbaka – se Figur 15 som visar att ban- och vägindex under de senaste 15 åren ökat betydligt snabbare än KPI.



Figur 15. Prisutveckling i branschen samt utveckling av KPI-KS baserat på årsmedelvärde.

Trafikverket bedriver ett intensivt arbete för att bryta denna utveckling och få ut mer nytta per satsad krona på såväl drift och underhåll som investeringar. Det kan ske genom en rad åtgärder: teknikutveckling och innovation; effektivare upphandlingar och samverkan med entreprenörsmarknaden; kontroll av kostnadseffektivitet och av önskemål om tillkommande funktioner samt ökad kvalitet i leveranser.

Nya metoder utvecklas för effektivare genomförande av underhåll

Det pågår en mängd mindre och större utvecklingsarbeten för att förbättra genomförandet av vägunderhållet. Det handlar om att utnyttja digitala verktyg för en högre och mer kostnadseffektiv beredskap inom vinterväghållningen. Det handlar också om att öka antalet datadrivna beslut där vi nyttjar sensorer, algoritmer och beslutsstödsystem. Trafikverket arbetar med att minimera transporter i samband med avfallshantering och genomför mer systematiska inventeringar för att prioritera och planera åtgärder där det finns risk för

bortspolning, erosion, översvämning, ras och skred. Vidare arbetas det med smartare försörjningslösningar för val av material och konstruktion som kräver mindre underhåll och har en längre teknisk livslängd. Trafikverket arbetar också med att förbättra metoder och samordning för genomförande av arbeten som kräver totalavstängning samt arbeten som sker kvälls- eller nattetid för att minimera störningar för trafikanter och transporter.

Även på järnvägssidan förbättrar Trafikverket arbetssätten för att effektivisera underhållet och ytterligare öka reinvesteringstakten. När ett rekordstort antal underhållsåtgärder ska genomföras i en järnvägsanläggning med större kapacitetsutnyttjande än någonsin behöver Trafikverkets operativa förmåga öka. Den operativa förmågan avser förmågan att omsätta kunskap om anläggningen och dess nedbrytning till effektiva åtgärder i anläggningen.

Större reinvesteringar i spår- och kontaktledningsanläggningen behöver genomföras med metoder som går fortare än de som väljs idag. För att uppnå detta behöver Trafikverkets planering och upphandling av denna typ av reinvesteringar utvecklas. Därmed skapas förutsättningar för ökad produktivitet och effektivisering.

En grund till att produktiviteten inte utvecklas naturligt i denna typ av åtgärder är att den tid i spår som tas i anspråk saknar kostnad. Det kostar i tidiga skeden inget att medge mer tider än vad som hade varit nödvändigt. En bristande medvetenhet kring konsekvenserna av att allokera en överkapacitet leder till att beställaren i tidiga skeden tar i lite extra för att inte bygga in risker att inte hinna med arbetena i tid. Detta ger dels att metoder som tar längre tid och är billigare att offerera kan användas, dels att effektivare metoder som har en högre (kapital)kostnad trycks undan. (Se också kapitel 3.2 om incitament för minskade trafikstörningar.)

Spårbyten är sedan många år relativt effektiva produktionsfabriker, men även här finns stora skillnader i produktivitet mellan olika metoder. De effektivaste maskinerna för själva utbytet av räls och slipers och ballastreningen kan vara 50 procent snabbare än de mindre effektiva. Eftersom Trafikverket i tidiga skeden inte vet vilka maskiner som kommer att offereras väljer vi att utgå från den långsammaste när tider i spår söks. Observera att detta inte innebär att effektivare metoder kan korta tiderna i spår i motsvarande omfattning eftersom det är flera produktionsmoment som ingår i ett spårbyte, men det finns en stor potential avseende ökad produktivitet.

Reinvestering i elkraftanläggningen kan effektiviseras i än högre grad än spårbyten. Här är potentialen en fördubblad produktionstakt enligt en tidig bedömning. Fabriksupplägget från spårbytena behöver kopieras och det är detta som projektet Kontaktledningsfabriken syftar till. Tillsammans med entreprenörer och i samverkan med maskinleverantörerna från kontinenten ska effektiva produktionsmetoder med så liten trafikpåverkan som möjligt pekas ut. Dessa ska sedan Trafikverket upphandla. Här kan även arbetsmiljön för personalen i spår

utvecklas, vilket är en viktig faktor för att öka branschens attraktivitet på arbetsmarknaden.

Spårväxelbyten kan också effektiviseras. Introduktionen av en spårgående ”kran” för tio år sedan har i många fall gjort att produktionen går fortare. Detsamma gäller att prefabricera spårväxlarna, vilket sedan många år är standard i Trafikverkets anläggning. Likafullt medges även i spårväxelbyten tider som öppnar för metoder som tar längre tid än de snabbaste. Att ange en siffra på effektiviseringspotentialen är svårt eftersom dessa åtgärder sällan är standardiserade utan kan vara allt från ett till ett byten till mindre bangårdsombyggnader. Potential finns dock i att kunna bryta upp produktionen i flera delar som sammantaget stör trafiken mindre och i att med tidig involvering av entreprenören söka rätt tider i spår och rätt hastighetsnedsättningar. Potentialen ligger alltså i smartare upplägg och att minska överbokning av tåglägen.

Bättre upphandling och planering kan bidra till effektivare genomförande

För att komma framåt med de nya underhållsmetoderna kan flera saker göras:

- *Förändra upphandlingarna*: Premiera snabbare genomförande genom bonus i entreprenadkontraktet. Detta får direkt effekt i närtid och skulle ha positiva effekter främst för godstrafiken, som kan slippa fördyrande omledningar och som kan anpassa sin trafik trots kort framförhållning. Bland annat tar Trafikverket nu fram en maskinstrategi som pekar på olika sätt att försörja projekten med maskiner. Huvudinriktningen är att skapa förutsättningar för marknaden att tillhandahålla de maskiner som Trafikverkets projekt behöver. Avsteg kan dock göras till förmån för eget ägande av maskiner om motiv finns.

  Hur Trafikverket genomför upphandlingar påverkar produktionsmetoderna och kan också stärka verkets kunskap om produktionsmetoder. Paketering av flera spår- eller kontaktledningsbyten över flera år i kombination med tidig involvering kan exempelvis stärka samverkan mellan beställare och entreprenör.

- *Öka beställarkompetens*: Trafikverket arbetar som ansvarig för tågplanens effektivitet för att säkerställa att produktionskompetens för banarbeten omhändertas och att kunskap om produktionsmetoder fördjupas.

- *Se över planering av åtgärder*: Stråkplaneringen och den därpå följande processen behöver stödjas med produktionskompetens så att det tidigt går att planera för ett effektivt genomförande och hitta möjliga samplaneringar av åtgärder. Här finns också större avstängningar som en lösning för genomförande av många åtgärder samtidigt. Tidig dialog med järnvägsföretagen

om behov av banarbetstider och lämpliga sätt att stänga av ska bli en del i stråkplaneringen.

- *Öka förmågan att godkänna nya produktionsmetoder*: Trafikverket behöver öka sin förmåga att hantera godkännandeprocessen för nya metoder och även att snabbt kunna handlägga initiativ från entreprenörer och materialleverantörer.

Kostnadskontrollen i investeringsprojekt kan stärkas

Som konstaterades ovan finns det för investeringar en betydande potential för kostnadsbesparingar under planeringsskedet. Det kan göras genom ökat fokus på att välja kostnadseffektiva utformningar och avgränsningar av projekten. Ett medel för detta är ökad standardisering. Här deltar Trafikverket i standardiseringsarbeten på EU-nivå och arbetar också med standardisering inom investeringsprojekt. Projektet kallas funktionell gestaltning och här tas exempelvis standardiserade broar, vägräcken, bullerskydd och stationsutrustning fram.

Det är även viktigt med stärkt styrning av omfattningsändringar och noggrann prövning av tillkommande krav. Det kan också behövas ökad kvalitet i projekteringsunderlag. Slutligen behövs ökad beredskap för att ompröva objekt helt om ingen samhällsekonomiskt lönsam lösning kan hittas.

4.4 Leverantörsmarknad och innovation

Förslag i korthet:

- Använd offentliga beställares affärer som drivkraft för effektivisering genom innovation på leverantörsmarknaderna i syfte att förbättra genomförande och öka måluppfyllelse
- Skapa förutsättningar för leverantörsmarknaden genom proaktivt samarbete och en långsiktigt förutsägbar och stabil efterfrågan
- Funktion och effekter bör i ökad grad efterfrågas i upphandlingar snarare än detaljerade utformningskrav
- Angeläget att kunna nyttja resurser för innovation
- Analysera förutsättningarna för genomförandet av den nationella planen

---

En viktig del i arbetet för ökad produktivitet är att förbättra förutsättningarna för leverantörsmarknaden och samtidigt ta tillvara sektorns förmåga till innovation.

Offentliga affärer har viktig roll för innovation och måluppfyllelse

Offentliga verksamheter i Sverige upphandlar varor, tjänster och entreprenader till ett värde av drygt 800 miljarder kronor årligen, motsvarande nästan 17 procent av Sveriges BNP. Trafikverket är en av de största upphandlande offentliga beställarna med en inköpsvolym på över 60 miljarder kronor årligen, vilket utgör drygt 1 procent av Sveriges BNP. För Trafikverket utgör leverantörsmarknadens arbete ca 75 procent av verksamhetsvolymen. För transportmyndigheterna är de offentliga affärerna förutsättningsskapande för måluppfyllelse där Trafikverket är myndigheten med störst inköpsvolym.

Trafikverkets och andra offentliga beställares förmåga att genomföra sina uppdrag är beroende av samverkan med leverantörsmarknadens aktörer för att skapa största möjliga värde för pengarna. Affärerna är därmed avgörande för Trafikverkets uppdrag att möjliggöra trafikering, men affärerna ger även en potential att uppnå framtida mål genom att utveckla marknadens samlade förmåga till effektivisering genom utveckling och innovation. Målen ska till stora delar nås och uppdragen genomföras genom offentliga upphandlingar i en lång värdekedja. Bland annat består värdekedjan av svenska och utländska konsulter som utreder, planerar och projekterar, av entreprenörer som underhåller och bygger och av företag som utvecklar nya maskiner och material. I värdekedjan finns också tjänsteföretag som erbjuder nya digitala lösningar, utvecklar system och komponenter, tillhandahåller informationstjänster och erbjuder trafikeringstjänster.

Idag sker en snabb utveckling på många av de leverantörsmarknader som offentliga verksamheter använder, inte minst inom digitalisering, automatisering och elektrifiering. Därför finns en stor potential för offentliga beställare att få sina effektiviserings- och innovationsbehov tillgodosedda snabbare och effektivare genom att ta vara på utvecklingen. Detta kan åstadkommas genom att nyttja hela verktygslådan inom offentlig upphandling för målstyrd utveckling och innovation tillsammans med leverantörsmarknaderna. EU pekar ut vikten av offentlig efterfrågan som drivkraft för innovation i transport- och anläggningssektorerna, där huvuddelen av kunderna är offentliga. För att marknaden ska kunna erbjuda innovativa lösningar behöver offentliga upphandlingar i större utsträckning baseras på funktionella krav snarare än detaljerade specifikationer. Det krävs också incitament som ger drivkraft till utveckling mot eftersträvade mål och effekter. Förutsättningsskapande är tidig marknadsdialog med näringslivets aktörer när det fortfarande finns utrymme för nya och innovativa idéer.

Förväntningarna på de offentliga affärerna har på senare år gått från att vara ett operativt verktyg för anskaffning av offentliga verksamheters behov av varor, tjänster och entreprenader till att användas som ett strategiskt utvecklingsverktyg för att nå såväl produktivitetsmål som klimat-, trafiksäkerhets- och övriga hållbarhetsmål i hela värdekedjan. Förflyttningen började med slutbetänkandet

Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU, 2013), och fortsatte med nationella upphandlingsstrategin (Regeringen, 2016) samt nya upphandlingslagstiftningen (LOU 2016:1145 m.fl.).

Ett effektivt genomförande med minimerade trafikstörningar ska också realiseras genom offentliga affärer. Offentliga aktörer ska även vara attraktiva beställare som verkar för mångfald och sund konkurrens bland små och stora leverantörer. Avgörande för måluppfyllelse och genomförbarhet är att Trafikverkets efterfrågan skapar marknadsaktörer som jobbar i denna riktning. Trafikverkets affärer behöver därför genom samarbete driva leverantörsmarknadsutveckling.

Offentliga beställare kan genom sin efterfrågan gå före och påverka hela leverantörsmarknader i en viss riktning. En förutsättning är att offentliga beställare stärker sin attraktivitet både bland små och stora, nationella och internationella leverantörer. Detta för att kunna uppnå större samhällsnyttor till en så låg samhällskostnad som möjligt. Exempelvis kan Trafikverket genom sin stora inköpsvolym på anläggningsmarknaden påverka utvecklingen inom anläggningsbranschen, men även på transportmarknaden genom att vidmakthållande och utveckling av infrastrukturen medför många transporter. Genom att gå före och efterfråga innovation i dessa affärer skapas förutsättningar för näringslivets aktörer att utveckla nya lösningar som stärker deras konkurrenskraft internationellt, och även deras leveranser till andra infrastrukturägare i Sverige.

Viktigt med proaktivt samarbete och stabil efterfrågan

En förutsättning för en livskraftig leverantörsmarknad är en stabil och förutsägbar efterfrågan. Med ökande och även varierande efterfrågan till leverantörsmarknaden för vidmakthållande och utveckling av transportinfrastrukturen ökar risken för bristande tillgång på resurser. Det kan gälla leverantörer, specifika kompetenser och specifika material. Kostnader och genomförandeförmåga beror bland annat på vilka förutsättningar som Trafikverket skapar för leverantörsmarknaden i tidiga planeringsskeden.

Orsaker till resursbrister kan vara konkurrens från andra beställare i Sverige och i andra nordiska och europeiska länder, regionala satsningar såsom i Norr- och Västerbotten eller stora kommande satsningar inom energiförsörjning. Även kriget i Ukraina påverkar anläggningsmarknaden. Resursbrister kan också orsakas av nedgångar i konjunkturen för husbyggnad, då det finns risk att arbetskraft väljer att lämna för helt andra branscher än bygg och anläggning. Tillgång till material inom sektorer där satsningar inte är stabila över tid, till exempel för räl- och kontaktledningsmaterial, kan utveckla sig till flaskhalsar för genomförande av åtgärder.

För marknaden är det angeläget med en långsiktig stabilitet i efterfrågan. Att dra tillbaka, respektive gasa och bromsa, åtgärder skapar osäkra affärer. Att kunna planera utan stora svängningar i efterfrågan skapar förutsägbarhet. Leverantörsmarknadens aktörer utrycker därför att Trafikverket bör skapa förutsättningar genom marknadsdialog i tidiga planeringsskeden för att skapa en förutsägbar efterfrågan med tillräcklig framförhållning. Trafikverkets affärer blir då mer attraktiva för marknadens aktörer.

Offentliga beställare bör också med framförhållning vara proaktiva och transparenta om behoven gentemot marknadens aktörer i infrastrukturplaneringens tidiga skeden. Därför är det viktigt att systematiskt och kontinuerligt med lång framförhållning genomföra analyser av genomförbarhet. Exempelvis gäller att om behoven kommuniceras först i anslutning till upphandling finns inte tillräcklig tid för marknadens aktörer att utveckla kompetens, kapacitet och lösningar som möter behoven. Offentliga beställare behöver i infrastrukturplaneringens tidiga skeden inleda leverantörsmarknadsdialoger för att långsiktigt kostnadseffektivt genomförande ska möjliggöras.

Stärkt beställarroll genom funktion, effekt och samarbete

Trafikverket har sedan starten 2010 intagit olika förhållningssätt till beställarrollen och synen på marknaden. Tidigt låg fokus på att leverantörsmarknaden inom såväl väg och järnväg skulle ta ansvar för slutprodukten. Ofta skedde det genom totalentreprenader och med konsultuppdrag baserade på fast arvode samt anbudsutvärdering på lägst pris till förutbestämda krav på kvalitet. En förflyttning har påbörjats till ett bredare förhållningssätt där exempelvis marknadsdialog förs före och under upphandling och att mest lämpliga upphandlingsförfarande (exempelvis förhandlat förfarande) och utvärderingsgrund (exempelvis bästa förhållande mellan pris och kvalitet) väljs.

Kravställning och regelverk har över tid utvecklats till att i större utsträckning efterfråga funktioner som gör att innovation och alternativa lösningar möjliggörs vid upphandlingar. Det finns dock skillnader mellan väg och järnväg, där järnväg är ett sammanhängande system med stor grad av både nationell och internationell reglering. Därför är det naturligt att upphandling inom väg generellt är mer funktionellt drivet och järnväg mer nedbrutet i delsystem och detaljstyrt. Olika strategier behövs alltså inom väg och järnväg eftersom systemen, men även marknaderna ser delvis olika ut. Utvecklingen mot att kravställa långsiktigt på funktion och effekt bör fortsätta tillsammans med förflyttningen mot att nyttja hela verktygslådan inom offentlig upphandling. Offentliga beställare behöver kunna balansera krav och incitament som både bibehåller konkurrens och främjar innovation långsiktigt.

Offentliga aktörer behöver dessutom förbättra attraktiviteten hos leverantörsmarknaden för offentliga affärer. För att öka attraktiviteten till affärerna

har Trafikverket formulerat ett verksamhetsmål ”vi är leverantörens första val”. Verksamhetsmålet är baserat på enkäter till, och uppföljning av, Trafikverkets leverantörer. Senaste mätningen visar att Trafikverket framåt behöver fokusera på samarbete, utveckling och innovation samt riskfördelning för att stärka attraktiviteten och nyttja potentialen i affärerna för ett mer effektivt genomförande. Målet kan i sin tur bidra till en ökad attraktivitet för arbetsgivare i sektorn. Det är därmed centralt att fortsätta vara attraktiv för olika typer av bolag och marknader.

Främja innovation inom ramen för effektivt genomförande

Efterfrågan av anläggningsmarknadens tjänster präglas enligt marknadens aktörer i många fall av kort framförhållning, oförutsägbarhet och osäkerhet. Det gör att drivkrafterna är låga vad gäller större kliv och stora investeringar inom till exempel grön teknik, automatisering och digitalisering.

Exempel på situationer som i dag är svåra att hantera är tester av nya metoder som ger långsiktig nytta, men som på kort sikt kan innebära högre kostnad eller möjliggörande av implementering av innovationer vilka annars riskerar att fastna i idéstadiet. Eftersträvade effekter är både högre måluppfyllelse och ökad kostnadseffektivitet.

Speciellt tydligt blir det inom till exempel elektrifiering av entreprenader. Utvecklingen av tunga eldrivna arbetsmaskiner har gått framåt, men det finns fortfarande inte en tillräckligt stark offentlig efterfrågan för serietillverkning. Vidare påverkas planering och genomförande av en entreprenad av teknologin i arbetsmaskinerna, där en av de viktigare delarna att förstå är hur integreringen mellan entreprenadens genomförandefas, det vill säga maskinernas effektbehov över dygnet, och elnätets kapacitet ska optimeras. Systemet för energiförsörjningen kommer att genomsyra hela processen från tidig åtgärdsplanering till genomförande. Under den kommande planperioden kommer klimatkraven att skärpas i enlighet med EU:s klimatpaket (se kapitel 3.3), vilket i sig väntas leda till en utveckling av exempelvis eldrivna arbetsmaskiner.

För att möjliggöra elektrifiering av entreprenader krävs en mängd olika typer av insatser för att kraven när de väl blir verklighet inte ska innebära en för stor och snabb fördyring. Sådana insatser innefattar tidiga marknadsdialoger i infrastrukturplaneringen, olika typer av ekonomiska incitament i affärerna och eventuellt att möjliggöra upphandling av särskilda systemdemonstratorer i Trafikverkets entreprenadprojekt. För att möjliggöra en ökad innovationsgrad behöver Trafikverket som offentlig beställare ta en större del av risken för att åstadkomma en avsevärd resurseffektivisering.

Ett annat exempel är att det finns en potential i att konsultmarknaden får tillräckliga drivkrafter att göra kostsamma engångsinvesteringar i digitala verktyg som gör planering och projektering mer kvalitativ och som möjliggör ett skifte mot

framtidens långsiktigt hållbara och automatiserade byggande och underhåll. Ytterligare exempel är leverantörer som får incitament att investera i utveckling för att kunna nyttja data från uppkopplade fordon till att tillståndsbedöma, planera och optimera utförandet av drift och underhåll.

Ett behov finns därför av att kunna allokera resurser till innovation i ordinarie affärer för planering och genomförande av åtgärder.

Analysera förutsättningarna för genomförandet av nationella planen

Ett uppdrag i direktivet är att bedöma faktorer som påverkar genomförandet av planen. Trafikverket har genomfört leverantörsmarknadsanalyser av konsult- och entreprenadmarknaderna samt materialprognoser inom järnväg. De indikerar att det finns risk för brist på resurser och leverantörer både på kort och lång sikt. Faller risken ut ökar kostnaderna och objekten kan försenas.

Exempel på risker som identifierats är konkurrens från andra beställare i Sverige och i andra nordiska och europeiska länder, etableringar i Norr- och Västerbotten, starkt ökade behov av räler och kontaktledningsmaterial, stora investeringar inom energiförsörjning samt brist på resurser inom några specifika kompetensområden såsom signal och kraftförsörjning. En särskild risk är om investeringar i husbyggnad går ner och det leder till att arbetskraft lämnar branschen.

Med framförhållning och förutsägbarhet gäller generellt att det ger goda möjligheter att attrahera leverantörer till de åtgärder som prioriteras. Trafikverkets genomförbarhet av en ny nationell plan är avhängigt de relationer myndigheten har med omvärlden. Därför har Trafikverket för avsikt att göra en analys av tillgång till leverantörer (entreprenörer, konsulter etc.) och resurser i form av kompetenser och material i samband med framtagande av nationell plan. Det är först i det skedet som konkreta objekt kan analyseras. Analysen bör också innefatta hur Trafikverket proaktivt med framförhållning kan påverka genomförbarheten med utvecklade arbetssätt i infrastrukturplaneringen, exempelvis via marknadsdialoger, utjämning av efterfrågan, nyttjande av fyrstegsprincipen, utmaning av kraven etc.

4.5 Kompetensförsörjning

Bedömningar och förslag i korthet:

- Kompetensbrist råder inom hela infrastruktursektorn. För att hantera detta behövs ett statligt engagemang tillsammans med hela branschen. En ökad jämställdhet och mångfald kan förbättra kompetensförsörjningen.
- Trafikverket föreslås fortsatt få i uppdrag att driva Järnvägscollege. Modellen för att gemensamt hantera kompetensbrister bör eventuellt spridas till fler branscher.
- Myndigheter som hanterar arbetsmarknadens behov bör i dialog med sektorn utveckla arbetet med prognoser för kompetensbehov. Trafikverket bör bevaka och noggrant följa kompetens- och resurstillgången i sektorn.
- Attraktivitetsarbetet är en viktig fråga för arbetsgivare och branschorganisationer att gemensamt arbeta med.

Kompetensbrist råder inom hela infrastruktursektorn

Rätt kompetens är avgörande och en förutsättning för att kunna genomföra den nationella planen. Om infrastruktursektorn inte kan lösa kompetensförsörjningsutmaningarna riskerar det bli svårt att hantera, underhålla och bygga en komplex anläggning med en ökad volym. Trots detta tas kompetenssituationen och kompetensförsörjning normalt inte i beaktande vid beslut inför olika infrastrukturåtgärder och den långsiktiga planeringen.

Det råder kompetensbrist inom hela infrastruktursektorn, vilket många företag och aktörer känt av. Det finns ett stort kompetensbehov och de flesta aktörer vittnar om att de har svårt att rekrytera den kompetens de behöver. Kompetensbristen beror delvis på en ändrad demografi med en åldrande befolkning och allt färre i arbetsför ålder. Det beror också på fortsatt stora pensionsavgångar, ett förändrat kompetensbehov kopplat till en snabb förändringstakt och att vi står inför ett ökat kompetensbehov. Även om situationen är kritisk idag ser kompetensbehovet och kompetensbristen bara ut att öka i omfattning de kommande åren, och situationen är likartad i flera länder.

Nationell plan har fått ökade medel vilket ger ytterligare behov av kompetens för planens genomförande. Till detta kan läggas att utveckling, mot en grön omställning och ökad digitalisering, kommer att ställa nya krav på kompetensförsörjningen. En alltmer digitaliserad och uppkopplad anläggning ger transportsystemet nya utmaningar och möjligheter. Digitaliseringen ställer ökade krav på medarbetarnas och organisationers flexibilitet och nya typer av kompetenser.

Kompetenssituationen varierar mellan de olika trafikslagen och generellt är det svårt att få en övergripande bild och prognos över kompetenssituationen inom infrastruktursektorn. Indikationer visar att kompetenssituationen är kritisk inom järnväg och sjöfart, även väg upplever en kompetensbrist. Kompetenssituationen skiljer sig åt regionalt och generellt är det enklare, men dyrare, att tillgå kompetens i storstadsregionerna och på platser med universitet och högskolor. Infrastruktursektorn är beroende av många bristyrken som idag är svåra att rekrytera, vilket gör kompetensförsörjning till en allt mer prioriterad och akut fråga. Här spelar också forskning en viktig roll som ett verktyg för att bygga kunskap och kompetens inom hela området.

Brist på kompetensutveckling och utbildningsplatser

Infrastruktursektorn befinner sig som många andra mitt i en stor transformation med snabb digitalisering, elektrifiering, automatisering, uppkoppling och grön omställning med ökad hållbarhet. Vi står dessutom inför ett mer komplext arbetsliv med hybridarbete, nya internationella samarbeten och säkerhetsrisker. Den snabba förändringstakten och det som sker i vår omvärld kommer att påverka i stort sett alla sektorns befattningar och leda till stora förändringar med ökat och ändrat kompetensbehov inom dessa områden. Rekrytering och utbildning kommer i sig inte att räcka till för att tillgodose de kompetensbehov som förändringarna medför, utan det kommer även att ställas nya krav på att kompetensutveckla, kompetensöverföra och lära inom och mellan sektorns aktörer.

Attraktivitetsfrågan är en utmaning för samtliga trafikslag. Det finns vissa specifika yrkesroller i sektorn, som exempelvis lokförare, till vilka många söker vilket pekar på att det kanske inte är sektorn som är oattraktiv utan att det snarare är brister i kunskapen om vad sektorn har att erbjuda. Dessutom är den interna attraktiviteten på arbetsplatserna viktig för att rekrytera, men framförallt för att behålla arbetskraft och kompetens.

Antalet utbildningsplatser ligger inte i linje med efterfrågan och dessutom finns utbildningsplatserna på få orter i landet vilket kan ge regionala skillnader på tillgången på kompetens. I norra delarna av Sverige finns nästan inga utbildningsplatser alls. Eftersom det är relativt få utbildningar och utbildningsplatser, tenderar sektorn att komma i skymundan. Detta kan vara en av de anledningar som medför att relativt få söker till utbildningarna. Sektorns engagemang för utbildningar varierar och det krävs praktik kopplat till utbildning, men där har utbildningsanordnarna svårt att få sektorn att ställa upp.

Infrastruktursatsningarna är en möjlighet för ökad kompetens och sysselsättning. Dessutom kan det vara en drivande faktor för en ökad innovation och ett ökat digitalt inslag då just detta kan vara en viktig åtgärd för att möta kompetensbehoven. Staten och Trafikverket behöver stärka kompetens inom innovation för att öka innovationskraften inom infrastruktursektorn. Ett nära

samarbete mellan forskning, offentliga aktörer och näringsliv är en viktig förutsättning för innovationer, nya tjänster och möjligheter.

En ökad jämställdhet och mångfald kan förbättra kompetensförsörjningen

En ökad jämställdhet och mångfald medför ett bredare perspektiv i planering och utförandet av transporter eftersom behoven från alla som nyttjar transportsystemet speglas bättre. Tyvärr brister jämställdheten inom alla trafikslag. Det finns en underrepresentation av kvinnor och utlandsfödda. Det görs inte tillräckligt för att lösa denna utmaning, även om goda exempel i sektorn finns. Jämställdhetsarbetet kan bidra till att förbättra kompetensförsörjningen, då det kan bidra till att exempelvis fler kvinnor väljer att arbeta och växa inom sektorn. Det kan handla om mer än ökade marknadsföringsinsatser, även om det är en viktig aspekt. Det kan handla om att göra det enklare för olika målgrupper att erhålla erforderlig kompetens, att nyttja ny teknik för att inkludera målgrupper som tidigare exkluderats genom att exempelvis underlätta tunga arbetsmoment men även hur sektorn skapar inkluderande arbetsplatser och förändrar marknadens kultur och rådande attityder.

Ett statligt engagemang behövs tillsammans med branschen

Kompetensförsörjningen är en utmaning inom samtliga trafikslag och det kommer att krävas gemensamma insatser och ansträngningar från sektorns samtliga aktörer, branschorganisationer, utbildningssystem, politiker och andra beslutsfattare. En central och tidvis springande fråga är i vilken utsträckning olika myndigheter ska vara en drivande kraft i branschfrågor, som inom andra områden hanteras av marknaden. Givet de förutsättningar som råder för transportsektorn, som att staten beställer och reglerar stora delar, finns det incitament och argument för ett statligt engagemang tillsammans med branschen. Infrastruktursektorn är dessutom nationell och viktig för samhällets fortsatta utveckling. Sektorn sysselsätts till stora delar genom berörda myndigheters beställningar. Trafikverket som en central aktör behöver således fortsatt ta en aktiv roll i kompetensförsörjningen.

Utan rätt kompetens stannar Sverige och samhällskonsekvenserna kan bli stora. Kompetensbrist kan leda till att vi inte kan genomföra åtgärder i nationell plan vilket i sin tur kan resultera i försämrade transporter och försörjningskedjor, tidsförseningar av planerade projekt, kostnadsökningar, bristfälliga lösningar, säkerhetsincidenter eller en ohållbar infrastruktur.

För att lösa den allt mer akuta kompetenssituationen behöver sektorn se över hur utbildningarna kan göras mer tillgängliga och attraktiva, identifiera vilken kompetens som kommer att vara viktig för att möta framtidens utmaningar samt satsa på att kompetensutveckla befintliga arbetstagare.

Med Järnvägscollege som modell bör eventuellt fler branscher samlas

Trafikverket föreslås fortsatt få i uppdrag att driva Järnvägscollege, vilket är en samlande kraft som på kort tid gjort skillnad. Att inrätta något för hela infrastrukturbranschen är just nu inte aktuellt utan det bedöms vara mer framgångsrikt att samla respektive branschdel, likt Järnvägscollege. En idé är att med Järnvägscollege som förlaga utveckla förmågan att samla branschföreträdare, myndigheter med relevanta uppdrag liksom olika utbildningsanordnare för att vidta åtgärder som hanterar kompetensbrister. Inom detta samarbete kan dialog föras med regioner, kommuner och privata utbildningsanordnare kring olika utbildningar.

Arbetet med prognoser för kompetensbehov behöver utvecklas

Prognosarbetet är viktigt och behöver utvecklas eftersom befintlig statistik är för generell och inte ger den vägledning som behövs. Befintliga myndigheter som hanterar arbetsmarknadens behov borde erhålla ett uppdrag att i dialog med sektorn utveckla prognosarbetet. Trafikverket bör också bevaka och noggrant följa kompetensbehov och kompetenstillgången i branschen framförallt inom väg och järnväg för att kunna vidta åtgärder. Det borde övervägas om kompetensbehovet kan ingå redan i planeringsstadiet för att om möjligt skapa en så jämn beläggning som möjligt så att inte kompetensbehovet blir för volatilt.

Ett gemensamt arbete för ökad attraktivitet behövs

Attraktivitetsarbetet är fortsättningsvis en viktig fråga vilket arbetsgivare och branschorganisationer fortsatt behöver arbeta med, exempelvis inom JBS (Järnvägsbranschen i samverkan). Branschen bör inom attraktivitetsarbetet även skapa förutsättningar för god intern attraktivitet genom till exempel insatser inom arbetsmiljö, mångfald, utvecklingsvägar anställningsvillkor.

Innovationsupphandlingar är en åtgärd och som bör nyttjas i en större omfattning för att genom dessa utveckla samverkansformer för innovation tillsammans med bransch och forskning. Livslångt lärande och kontinuerlig kompetensutveckling är också viktiga grundförutsättningar för branschen, liksom för hela samhället, för att möta den allt snabbare utvecklingen. Trafikverket bör accentuera det egna arbetet i området för att visa vägen för sektorn. Både innovation och livslångt lärande är viktigt för attraktiviteten i branschen.

5 Drift och underhåll av vägar och järnvägar

I det förra kapitlet presenterades olika förslag på hur genomförandet av åtgärder kan bli effektivare. För att samhället ska få ut mesta möjliga i förhållande till tillgängliga resurser idag och på lång sikt ska Trafikverket utveckla och ta hand om det statliga väg- och järnvägssystemet. Det sker genom en tydlig styrning över hela livscykeln, från planering till vidmakthållande[10] och avveckling, med gemensamma mål som utgångspunkt för prioriteringar.

I direktivet till inriktningsuppdraget betonar regeringen vikten av underhåll av vägar och järnvägar samt kostnadseffektiva åtgärder för att optimera transportinfrastrukturen och öka transporteffektiviteten. Regeringens prioriteringar är att ”fortsätta förbättra den infrastruktur vi har, reparera där det behövs och förvalta våra gemensamma resurser på bästa sätt”. En sådan ambition speglar väl det budskap som Trafikverket gav uttryck för i underlaget till planomgång 2022–2033. Trots regeringens beslut om ökat anslag till vidmakthållande, kvarstår stora utmaningar med en fortsatt gradvis försämring av väg- och järnvägssystemen och ökade underhållsbehov. För att kostnadseffektivt kunna ta hand om dessa system krävs förebyggande åtgärder, i rätt omfattning och till önskad standard.

I detta kapitel redovisas den beräknade kostnadsbilden för vidmakthållandet av statliga vägar och järnvägar under planperioden 2026–2037. Inledningsvis presenteras de samlade kostnaderna, för att därefter göra en nedbrytning på väg respektive järnväg. Kostnadsberäkningarna har fungerat som underlag till Trafikverkets avväganden om ramfördelning, som presenteras i kapitel 7. Fördjupad information om beräknade kostnader för vidmakthållande finns i underlagsrapport Vidmakthållande av transportinfrastrukturen.

[10] I kapitlet används begreppen vidmakthållande respektive drift och underhåll synonymt som övergripande benämning av åtgärdsområdet.

5.1 Samlade kostnader för väg och järnväg

Bedömningar i korthet

- Det är lönsamt att vidmakthålla transportinfrastrukturen.
- Medlen i gällande plan är lägre än beräknade kostnader för att bibehålla transportsystemets funktionalitet.
- Gällande plan håller inte jämna steg med nedbrytningen av väg och järnväg. Anläggningen åldras, mer och tyngre trafik ökar slitaget.
- Förändrad kravbild, ökade priser, förändrat klimat och ny anläggning med avancerad teknik bidrar till ökande kostnader.

Drift, underhåll och reinvesteringar utgör de centrala delarna i att vidmakthålla transportinfrastrukturen. Förutom underhåll av väg-, järnvägs- och it-anläggningen, ingår även trafikplanering, trafikledning och anläggningsövervakning som viktiga delar i vidmakthållandet.

Att vårda och använda våra befintliga vägar och järnvägar inklusive alla förutsättningsskapande system som krävs för att dessa ska kunna nyttjas är generellt sett god resurshushållning. Det är samhällsekonomiskt lönsamt att bibehålla dagens funktionalitet och återta eftersatt underhåll i väg- och järnvägsnätet (se vidare kapitel 8.3). Med en anläggning i gott skick blir kostnaderna för att avhjälpa akuta fel lägre. Därmed kan en högre andel av medlen läggas på förebyggande underhåll i stället för att avhjälpa akuta fel, vilket ger en positiv spiral av högre infrastrukturstandard, färre akuta fel och lägre akuta underhållskostnader. Samtidigt ökar tillgängligheten när det blir färre akuta fel.

Underhållsmedlen har dock under lång tid varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i önskvärt skick, och därför har det eftersatta underhållet ökat. Hittills har detta framför allt märkts genom att kostnaderna för akut underhåll ökat, genom att en större andel av medlen använts för att avhjälpa akuta fel, men allt eftersom försämras också infrastrukturens funktion märkbart. I gällande nationell plan används nära hälften av medlen till vidmakthållande av vägar och järnvägar. I Tabell **6** presenteras de beräknade kostnaderna för planperiod 2026–2037 för vidmakthållande av de väg- och järnvägsanläggningar som Trafikverket förvaltar. I enlighet med regeringens direktiv är kostnaderna uttryckta i både 2021 och 2023 års prisnivåer. Kostnaderna kan jämföras med tilldelade medel i gällande nationella plan, som också redovisas i tabellen. Beräknade intäkter från banavgifter presenteras separat i tabellen, och eftersom dessa medel delvis finansierar vidmakthållandet ska de beräknade kostnaderna justeras med motsvarande.

Tabell 6. Beräknade kostnader för vidmakthållande, 2021 och 2023 års prisnivå, miljoner kronor.

	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	**Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)**	**Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)**
Väg	197 000	299 900	360 200
varav eftersatt underhåll	*0*	*29 300*	*35 100*
Järnväg	191 900	283 600	340 800
varav eftersatt underhåll[11]	*21 700*	*76 000*	*91 400*
Totalt	**388 900**	**583 500**	**701 000**
Intäkter från banavgifter	26 900	28 500	34 200

Kostnaderna för att vidmakthålla transportsystemet beräknas till 701 miljarder kronor. Den största delen av denna kostnad utgörs av åtgärder i anläggningen; kostnaden för underhåll och reinvesteringar beräknas till 527 miljarder kronor, varav det eftersatta underhållet är 127 miljarder kronor. Analysen bygger på de kostnader som har identifierats utifrån anläggningarnas tillstånd och hur de behöver fungera för att kunna användas effektivt och förutsägbart. Övriga kostnader rör drift- och förvaltningskostnader, trafikledning och anläggningsövervakning, bidrag till enskilda vägar och åtgärder för att stärka den civila beredskapen. Utöver det ingår bedömda tillkommande kostnader som följd av skärpta klimatkrav. Det handlar om utsläppsrätter och kostnader för en omställning till fossilfria maskiner.

Som framgår i Tabell 6 överstiger kostnaderna för att vidmakthålla transportsystemet ramarna i gällande plan, både inom väg och järnväg. Det beror främst på att nuvarande ekonomisk ram är lägre än redan tidigare identifierade behov. Det beror också på ökad prisbild (i kapitel 6.1 beskrivs prisutvecklingen i branschen), en åldrande anläggning, ökat slitage till följd av mer och tyngre trafik, tillkommande anläggning med mer teknikinnehåll, klimatförändringarna och nya krav. Bland annat bedömer Trafikverket att EU-kommissionens reformpaket för en skärpt klimatpolitisk styrning, Fit for 55, kommer att öka kostnaderna för att vidmakthålla transportinfrastrukturen med ungefär tio miljarder kronor under kommande planperiod. Sammantaget innebär detta att ramarna i gällande nationell plan inte räcker för att bibehålla infrastrukturens funktionalitet, med resultatet att det eftersatta underhållet växer.

[11] Utpekade satsningar i gällande nationell plan innebär att eftersatt underhåll återtas på specifika delar av järnvägsnätet. Samtidigt försämras funktionaliteten på mindre prioriterade sträckor, där kostnaderna för att bibehålla funktionaliteten är högre än tillgängliga medel.

5.2 Kostnader i vägsystemet

Bedömningar i korthet

- För att bibehålla funktionaliteten i vägsystemet behövs mer medel än i gällande plan.
- Kostnaderna för basunderhållet ökar. Uteblivna förebyggande åtgärder, ökade lagkrav och mer trafik driver kostnaden.
- Med högre ram kan det eftersatta underhållet minska och standarden på vägarna förbättras.
- Det är effektivt att köra tunga transporter året runt. Trafikverket höjer därför bärigheten i vägnätet.

Det statliga vägnätet omfattar cirka 98 500 kilometer väg, varav 2 100 kilometer motorväg. Cirka 80 procent av det statliga vägnätet är belagd väg, det vill säga har en bunden beläggning med tillhörande avvattningssystem. Resterande cirka 20 procent av det statliga vägnätet utgörs av grusvägar. Längs med det statliga vägnätet finns det också cirka 3 900 kilometer gång- och cykelväg samt 40 färjeleder.

I Tabell 7 sammanfattas kostnaderna för att vidmakthålla vägsystemet under perioden 2026–2037. Kostnaderna beräknas uppgå till drygt 360 miljarder kronor (2023 års prisnivå). Till största del består kostnaderna av underhåll och reinvesteringar i anläggningen, 250 miljarder varav eftersatt underhåll utgör 35 miljarder.

Den totala nivån för vidmakthållande på väg 2026–2037 beräknas vara cirka 50 procent högre jämfört med ramarna i gällande nationell plan. Nuvarande medelsnivå innebär att det eftersatta underhållet ökar och standarden på statliga vägar blir lägre.

Tabell 7. Medel i plan och beräknade kostnader för vidmakthållande på väg, 2021 och 2023 års prisnivå, miljoner kronor.

	Planbeslut 2022–2033 (prisnivå 2021)	**Planperiod 2026–2037** (Prisnivå 2021)	**Planperiod 2026–2037** (Prisnivå 2023)
Underhåll och reinvestering, exkl. eftersatt underhåll	129 300	179 000	215 100
Indirekt underhåll	7 600	8 300	10 000
Drift	23 200	26 300	31 600
Bärighet, exkl. BK4	8 000	11 500	13 800
Enskilda vägar	15 000	16 600	20 000
Klimatomställning		5 000	6 000
Forskning och innovation	2 300	0	0
Delsumma	185 400	246 700	296 500
Civil beredskap	1 400	1 400	1 700
Summa bibehållen funktionalitet	186 800	248 100	298 200
Eftersatt underhåll	0	29 300	35 200
BK4	10 200	22 500	27 000
Totalt	197 000	299 900	360 400

Underhåll och reinvestering omfattar förebyggande och avhjälpande underhållsåtgärder, reinvesteringar samt övrig skötsel av anläggningen, exempelvis städning av rastplatser och bevakning.

Indirekt underhåll är åtgärder som innebär att förvalta väganläggningen men som inte är direkta underhållsåtgärder, exempelvis förvaltning av informationssystem, regelverk och standardiseringar.

I posten drift ingår drift av väganläggning, drift av vägnära it-anläggning, drift av Trafikverkets vägfärjor samt trafikledning och anläggningsövervakning.

Enskilda vägar avser driftbidrag till enskilda väghållare. Cirka 23 000 enskilda vägar (7 500 mil) inklusive cirka 4 000 broar och tio färjeleder är bidragsberättigade.

Verksamhet inom civil beredskap är under uppbyggnad och omfattar förstärkning av informationssäkerhet, beredskaps- och kontinuitetsplanering med mera.

Klimatomställning omfattar tillkommande kostnader till följd av EU-kommissionens reformpaket för en skärpt klimatpolitisk styrning, Fit for 55, och antas påverka kostnaderna för att vidmakthålla väginfrastrukturen.

Beträffande forskning och innovation sker numera all finansiering via utvecklingsanslaget.

Kostnaderna ökar främst inom basunderhåll

Kostnaderna för att vidmakthålla väganläggningen har ökat jämfört med de beräkningar som presenterades i det förra inriktningsunderlaget för perioden 2022–2033. De nya beräkningarna visar på ökade kostnader överlag och främst inom basunderhållet. Även kostnader för den vägnära it-anläggningen väntas öka.

Trafikverkets basunderhåll är grunden i underhållsverksamheten, och har till uppgift att leverera en fungerande och säker väganläggning här och nu. Basunderhållet upphandlas för geografiska områden och innehåller huvudsakligen skötsel, tillsyn och avhjälpande underhåll. Basunderhållet kan delas i vinterväghållning respektive barmarksunderhåll.

Orsaker till ökade kostnader inom basunderhållet är tillkommande anläggningsmassor, ökad trafik och högre laster. Det beror också på ökade lagkrav (t.ex. inom säkerhet, miljö och klimat), ökade nationella ambitioner, förändrad syn på säkerhet och beredskap, mer extremväder som översvämningar och stormar samt för lite förebyggande underhåll. Ett exempel på ökade krav som driver underhållskostnaden är nya eller ökade VA-avgifter från kommuner för hantering av dagvatten längs vägar som går igenom tätorter. Ett annat exempel är kostnader för hantering av dikesmassor som inte klarar aktuella miljökrav och som därför behöver transporteras till deponi.

Gapet mellan underhållsbehov och budget har ökat. Som en följd har Trafikverket prioriterat att vidmakthålla vägnätets funktion på kort sikt, där fler underhållsåtgärder behövt prioriteras mot varandra. Om det förebyggande underhåll kan öka medför det färre brister i anläggningens funktion på kort sikt och lägre kostnader för att upprätthålla vägsystemets funktion över livscykeln. Brister i anläggningens funktion innebär till exempel restriktioner på grund av akuta skador, försämrad framkomlighet och trafiksäkerhet.

Även kostnaderna för den vägnära it-anläggningen ökar som följd av allt mer komplexa anläggningar, som till exempel tunnlar. Väganläggningen blir allt mer uppkopplad (till exempel genom fler övervakningskameror, sensorer eller vägskyltar) vilket medför ökat behov av it och telekom.[12] It- och

[12] Mellan 2018 och 2021 har antalet uppkopplade objekt i väg- och järnvägsanläggningen ökat med 55 procent med följd att mängden data ökat med 300 procent och antalet servrar med 74 procent.

telekomanläggningen möjliggör trafikledning, trafikinformation, anläggningsövervakning samt användandet av stödsystem som används inom bland annat underhållsverksamheten. Ökade kostnader hänförs till fler medarbetare, ökade licens- och supportkostnader och högre avskrivningskostnader.

Eftersatt underhåll kommenteras gemensamt för väg och järnväg i kapitel 5.4.

Det är effektivt att köra tunga transporter året runt

Att möjliggöra tyngre transporter på det statliga vägnätet leder till en effektivisering av godstransporterna och stärker konkurrenskraften för svenskt näringsliv. Dessutom minskas utsläpp, slitage och olyckor som orsakas av tung trafik genom att transportarbetet genomförs med färre fordonskilometer. Trafikverket förstärker därför vägnätet för att säkra framkomligheten för fordon med upp till 74 ton totalvikt[13].

Bärighetsklassen (BK) avgör vilka fordonsvikter som är tillåtna på vägen eller bron. Det finns idag fyra bärighetsklasser, varav BK4 är den högsta och tillåter fordon med upp till 74 tons bruttovikt. Av det statliga vägnätet utgörs 90 procent av BK1-vägnätet, inklusive det vägnät som i dag är klassat som BK4. För att kunna upplåta hela det nuvarande BK1-vägnätet för BK4 behöver drygt 600 broar och cirka tio procent av vägnätet åtgärdas, till en beräknad kostnad på 22 miljarder kronor.

Den samhällsekonomiska nyttan av att hela BK1-vägnätet öppnas för BK4 bedömdes i ett tidigare regeringsuppdrag ha en nettonuvärdekvot (NNK) på ungefär 2,5, det vill säga varje satsad krona genererar en nytta motsvarande 3,5 kronor. Om samma vägnät kunde öppnas för både tyngre och längre fordon bedömdes nettonuvärdekvoten vara upp emot 11 (Trafikverket, 2015).

För att säkra framkomligheten året runt för den tunga trafiken minskar Trafikverket dessutom tillfälliga bärighetsrestriktioner som till stor del orsakas av tjällossning. En satsning på tjälsäkring för att minska bärighetsrestriktionerna motiveras av att klimatförändringarna även fortsättningsvis kommer att bidra till ökade problem och att effekten av ännu tyngre transporter medför en ökad risk för fler restriktioner om inte åtgärder vidtas. Kostnaden för kommande planperiod beräknas till 7,5 miljarder kronor.

Även bärigheten på det enskilda vägnätet har betydelse för möjligheten att köra tunga transporter under hela året. I kostnaderna för enskilda vägar ingår bland annat ökade behov av åtgärder på broar för att säkerställa bärighet och

[13] Bärighet beskriver hur tunga fordon en bro eller väg får belastas med. På vägar med den högsta bärighetsklassen, BK4, tillåts fordon med upp till 74 tons bruttovikt. Den näst högsta bärighetsklassen är BK1 och tillåter upp till 64 tons bruttovikt.

trafiksäkerhet samt ökade behov av klimatsäkring, till exempel fler och större vägtrummor.

Trafikledning och anläggningsövervakning för ökad säkerhet och tillgänglighet

Den verksamhet som ingår i posten Drift i Tabell 7 innefattar trafikstyrning, trafikinformation samt anläggningsövervakning och beställning av akut felavhjälpning i väganläggningen.

Trafikverket bedömer att förbättrade möjligheter att leda och styra trafiken har god effekt på både framkomlighet och trafiksäkerhet, särskilt i situationer där problem har eller kan förväntas uppstå till följd av olyckor, dåligt väder med mera. En väl utvecklad anläggningsövervakning bidrar också till en effektiv trafikstyrning och en effektiv felavhjälpning.

Verksamheten förutsätter tekniska system som vägnära tillgång till el, teknikutrymmen, kommunikations- och radionät, utrustning i trafikledningscentraler, övervakningskameror, sensorer med mera.

Samtidigt som ny teknik skapar nya möjligheter ökar mängden komplexa anläggningar, till exempel tunnlar, som kräver en högre nivå av trafikledning och anläggningsövervakning. Förbifart Stockholm har den enskilt största påverkan på trafikledningsverksamheten och kommer att innebära en fördubbling av trafikledning och anläggningsövervakningen i Stockholmsområdet.

Drift av väganläggningen omfattar också kostnader för vägassistans, manövrering av öppningsbara broar och eldrift. Vägassistans är ett sätt att öka kapaciteten på storstadsvägar genom att snabbt kunna hantera störningar i trafiken, till exempel enklare haverier, bensinstopp och undanröjande av trafikfarliga hinder. Eldrift för väg är till för att driva vägbelysning, trafikljus, rastplatser, automatiska trafiksäkerhetskameror (ATK), broar och tunnlar samt andra anläggningsdelar som har behov av el.

5.3 Kostnader i järnvägssystemet

Bedömningar i korthet

- Med ökade medel kan standarden i järnvägssystemet bli bättre.
- Järnvägens upprustning fortsätter. Med väl planerade avstängningar i närtid kan funktionaliteten i längden säkerställas.
- Uppgraderingen av signalsystemet krävs för att säkerställa järnvägens funktion och bidra till ökad kostnadseffektivitet.
- Med utvecklad trafikplanering och trafikledning kan en ökad trafikefterfrågan och större underhållsvolymer mötas.
- Med ökade reinvesteringar i järnvägsanläggningen kan eftersatt underhåll minska. Trafikverket förbättrar sina arbetssätt för att ytterligare öka reinvesteringstakten på järnväg.

Järnvägsanläggningen är ett system med starka beroenden mellan de olika delarna som tillsammans möjliggör att tågen går. Det statliga järnvägsnätet omfattar cirka 14 200 spårkilometer järnväg, varav 12 000 elektrifierade. Utöver omfattas 11 000 växlar, 4 700 järnvägsbroar och 170 tunnlar, 1 000 signalställverk, 13 000 kilometer optisk fiberkabel och 550 stationer.

I Tabell 8 sammanfattas kostnaderna för att vidmakthålla järnvägssystemet under perioden 2026–2037. Kostnaderna beräknas totalt uppgå till cirka 340 miljarder kronor (2023 års prisnivå). Underhåll och reinvesteringar i anläggningen utgör den största posten, cirka 276 miljarder, varav eftersatt underhåll uppgår till cirka 91 miljarder. Beräknade intäkter från banavgifter finansierar drift, underhåll och reinvestering på järnväg och presenteras separat i tabellen.

Den totala beräknade nivån för vidmakthållande på järnväg 2026–2037 är knappt 50 procent högre jämfört med ramarna i gällande nationell plan.

Tabell 8. Medel i plan och beräknade kostnader för att vidmakthålla järnvägssystemet 2026–2037, prisnivå 2021 och 2023, miljoner kronor.

	Planbeslut 2022–2033 (prisnivå 2021)	**Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)**	**Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)**
Underhåll och reinvestering, exkl. eftersatt underhåll och ERTMS	123 600	143 000	171 800
Indirekt underhåll	10 300	8 800	10 600
Drift	33 400	38 200	45 900
Klimatomställning	0	5 000	6 000
FOIV	1 300	0	0
Intäkter från banavgifter	-26 900	-28 500	-34 200
Delsumma	**141 700**	**166 500**	**200 100**
ERTMS	-	11 000	13 200
Civil beredskap	1 600	1 600	1 900
Summa bibehållen funktionalitet	**143 300**	**179 100**	**215 200**
Eftersatt underhåll, *varav ERTMS*	21 700	76 000 *6 000*	91 400 7 200
Totalt	**165 000**	**255 100**	**306 600**

Underhåll och reinvestering omfattar förebyggande och avhjälpande underhållsåtgärder, inklusive reinvesteringar.

Indirekt underhåll är åtgärder som innebär att förvalta järnvägsanläggningen men som inte är direkta underhållsåtgärder, exempelvis förvaltning av informationssystem, regelverk och standardiseringar.

I posten drift ingår drift av järnvägsanläggning, drift av den järnvägsnära it-anläggning, trafikplanering, trafikledning och anläggningsövervakning.

Verksamhet inom civil beredskap är under uppbyggnad och omfattar förstärkning av informationssäkerhet, beredskaps- och kontinuitetsplanering med mera.

Klimatomställning omfattar tillkommande kostnader till följd av EU-kommissionens reformpaket för en skärpt klimatpolitisk styrning, Fit for 55, och som antas påverka kostnaderna för att vidmakthålla järnvägssystemet.

Beträffande forskning och innovation sker numera all finansiering via utvecklingsanslaget.

Järnvägens upprustning fortsätter

Järnvägsunderhållet genomförs i en mix av basunderhåll och reinvesteringar, där basunderhållet är grunden i underhållet. Det har till uppgift att leverera en fungerande och säker järnvägsanläggning och omfattar åtgärder för att upprätthålla anläggningens funktion här och nu. Anläggningens tekniska livslängd förlängs genom förebyggande underhåll, men vid en viss tidpunkt måste anläggningen reinvesteras.

Reinvesteringar avser alltså utbyte eller ersättning av järnvägsanläggningen med syfte att bibehålla eller återställa anläggningens funktion. Bytet ska vara orsakat av att anläggningsdelen börjar bli eller är tekniskt förbrukad, eller att det är oekonomiskt att fortsätta med mindre underhållsåtgärder. När komponenter och reservdelar inte längre tillverkas, byts föråldrad teknik ut. Syftet med en reinvestering är inte att tillföra en ny standardhöjande funktion. En viss uppgradering kan dock äga rum i takt med den tekniska utvecklingen.

När en reinvestering i järnvägsanläggningen inte gjorts i tid kallas det för eftersatt underhåll. När järnvägsanläggningen åldras ökar risken för fel och de fel som uppstår ger upphov till mer omfattande störningar. Samtidigt ökar kostnaderna för felavhjälpning och löpande underhåll.

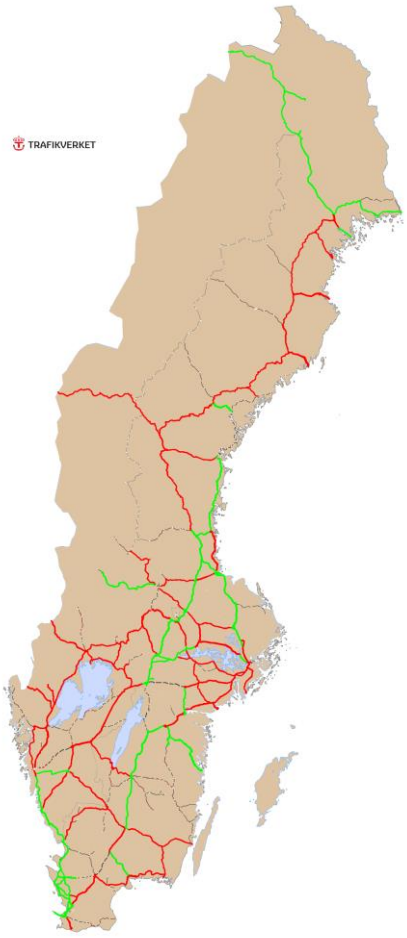
Trafikverket fortsätter därför att rusta upp järnvägen och byter ut sliten järnvägsanläggning i ökad takt på viktiga transportflöden. De ökade anslag för järnvägsunderhåll som Trafikverket får sedan några år ger utrymme för fler åtgärder inom samtliga delar av anläggningen. Med möjligheten till fler reinvesteringar och förebyggande underhåll kan det avhjälpande underhållet minska.

En ökad reinvesteringstakt innebär fler planerade avstängningar på kort sikt, för att öka funktionaliteten i längden. För att upprustningen ska ske med minst möjliga trafikpåverkan, utvecklar Trafikverket sina arbetssätt för att effektivisera underhållet och öka reinvesteringstakten (se kapitel 4.3 och 5.7).

Då järnvägsanläggningen åldras fortare än vi hinner reinvestera, växer det eftersatta underhållet. För att bibehålla funktionaliteten i järnvägssystemet, vilket innebär att hålla det eftersatta underhållet på en konstant nivå, behövs mer medel än i gällande plan. Eftersatt underhåll kommenteras gemensamt för väg och järnväg i kapitel 5.4.

Uppgraderingen av signalsystemet säkrar järnvägens funktion

Trafikverkets järnväg har en signalanläggning med ett eftersatt underhåll som behöver omhändertas. Upprustningsbehovet kommer att tillta över tid om inte åtgärder vidtas. Trafikverkets bedömning är att om upprustning av signalanläggningen inte färdigställs under början av 2040-talet får det konsekvenser såsom försämrad funktion och i förlängningen att delar av järnvägen kan sluta fungera. Om det uppstår ett fel kan funktionen inte med säkerhet snabbt åtgärdas, utan det kan handla om åratal då varken reservdelar eller personal finns att tillgå. Figur 16 illustrerar att mer än hälften av det statliga järnvägsnätet kan behöva stängas för trafik.



Figur 16. Förväntad standard för signalsystemet ca år 2040 med medelstilldelning enligt gällande nationell plan. Gröna sträckor är med ERTMS, röda sträckor är med ATC. På röda sträckor finns risk att de behöver stängas för trafik om fel i anläggningen inträffar.

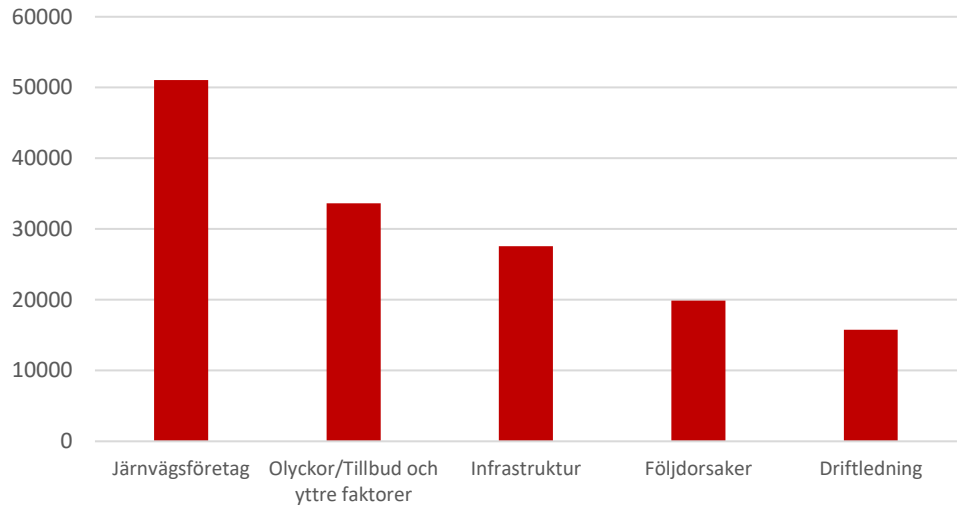
Om tillräckliga medel för uppgradering av signalsystemet saknas ger det flera risker, utöver risken att delar av järnvägen kan sluta fungera:

- Eftersatt underhåll. Eftersatt underhåll av signalsystemet blir ett alltmer märkbart problem.
- Akuta trafikpåverkande fel. Felen resulterar i hög kostnad och låg tillgänglighet på grund av att signalanläggningen inte kan upprustas i takt med det behov som finns givet en åldrande anläggning.
- Kortsiktighet. Medel för reinvesteringar behöver i väntan på ERTMS istället läggas på det utgående leverantörsspecifika systemet ATC vilket innebär högre total kostnad.

I Trafikverkets signalöversyn har det analyserats vilka möjligheter det finns att digitalisera och modernisera signalanläggningen och införa ERTMS till en lägre kostnad än den som presenterades inför nationell plan 2022–2033. Tydligt är att Trafikverket behöver genomföra en rad åtgärder kopplat till regelverk, interna arbetssätt, kompetensförsörjning, förvaltning samt en bättre leverantörsstyrning. Åtgärderna syftar till att öka effektiviteten, korta ledtiderna och reducera kostnaderna. Organisationen som helhet behöver kraftsamla för att åstadkomma dessa effektiviseringsåtgärder. En maximal nivå på 40 procents kostnadsreduktion bedöms kunna uppnås 2028 och få full effekt från och med 2032 (Trafikverket, 2021:243). Trots detta bedöms kostnaden för kommande planperiod till 42 miljarder kronor (2023 års prisnivå), varav 20 miljarder kronor utgör reinvesteringar.

Förutsättningar finns att möta mer trafik och större underhållsvolymer

Järnvägstrafiken har ökat och det finns stora utmaningar i arbetet med att förbättra punktligheten. Summerat till antal störningstimmar är det ”Järnvägsföretag” som står för flest timmar, medan ”Driftledning” står för den minsta delen. ”Infrastruktur” står för ca en femtedel av störningstimmarna – se Figur 17.



Figur 17. Antal störningstimmar fördelat på huvudorsak under 2022 (JBS, 2023).

Utöver att öka robustheten i järnvägsanläggningen genom förstärkt underhåll och införande av signalsystemet ERTMS, fokuserar Trafikverket även på den digitala anläggningen. Det handlar om ökade möjligheter att hantera störningar, informationsdelning och automatiseringar för att, med bibehållen säkerhet, öka kapaciteten och förbättra punktligheten på järnväg.

I detta avsnitt belyses särskilt trafikplanering, trafikledning och anläggningsövervakning med anledning av de förändringar som väntas i dessa verksamheter, och som därmed medför ökade anspråk.

Trafikverket planerar trafik och tillhandahåller tjänster på järnväg. Det handlar bland annat om kapacitets- och produktionsplanering för tåg och underhållsarbeten. Under kommande planperiod inför Trafikverket en digitaliserad och förbättrad kapacitetsplanering som förenklar för järnvägsföretagen när de ansöker om tåglägen hos Trafikverket. Kostnadsökningar inom trafikplanering beror främst på att Trafikverket utökar personalen för en robustare grundbemanning samt för att hantera en ökad mängd järnvägstrafik och planering av fler underhållsarbeten. Till det kommer under planperioden en tillfällig personell förstärkning till följd av europeisk lagstiftning samt fortsatt utveckling och införande av marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK).

Marknadsanpassad planering av kapacitet

Den nya lösningen för kapacitetsplanering MPK har implementerats med dess grundläggande funktionalitet, som omfattar systemstöd och arbetssätt. Fortsatt implementerings- och utvecklingsarbete mot ökad automatisering och digitalisering genomförs i början av planeringsperioden. Förväntad nytta är att frigöra mer kapacitet och att öka punktligheten. Exempelvis kunde 16 procent fler tåglägen fördelas i Tågplan 2024 jämfört med Tågplan 2022.

Den nationella trafikledningen förbättras och effektiviseras. Detta sker med hjälp av nya digitala verktyg för trafikledning, förarkommunikation, digital ordergivning och prognosangivelser. Utvecklingen av nya moderna stödsystem så som nationellt tågledningssystem pågår och förväntas ge effektivisering av daglig drift under planperioden, till exempel möjliggöra för en ökad automation och mindre manuell trafikledning. Om Trafikverkets utvecklingsprojekt går som förväntat kommer det även att skapa förutsättningar för effektivare övervakningsområden genom redundans mellan trafikcentraler och en ökad beredskap i samband med totalförsvarsarbetet.

Digitalisering och automatisering förändrar arbetssättet på trafikcentraler i framtiden, mer av den normala trafikeringen kommer ha stöd från digitala stödsystem vilket frigör utrymme för hantering av mer trafik och framförallt störningar i trafiken. Exempel på utveckling som driver denna förändring är övergång till digital förarkommunikation mellan trafikcentraler och lokförare, algoritmer för att övervakningssystem själva ska kunna larma för vissa händelser samt automatisk uppdatering av trafikinformation vid förändringar i trafikeringen.

Genom dessa åtgärder bedöms förutsättningar för en ökad punktlighet, kundnöjdhet och kapacitet på järnvägen finnas.

Utveckling och införande av digitala hjälpmedel i den operativa verksamheten, tillsammans med ett utökat uppdrag till följd av nya anläggningar, ökad trafik, nya uppgifter som rangering av bangårdar och trafikledning över landsgränser, medför kostnadsökningar under kommande planperiod. Mer information finns i underlagsrapport Digitalisering och automatisering i järnvägssystemet.

Kostnader för posten drift omfattar drift av järnvägsanläggningen och den järnvägsnära it-anläggningen, trafikplanering, trafikledning och anläggningsövervakning. Kostnadsuppskattningen för drift visar ett behov som är cirka 14 procent högre än medel i gällande plan. Ökade kostnader är främst hänförliga till en ökad mängd järnvägstrafik. För perioden 2026–2037 bedöms kostnaden för trafikplanering på järnväg uppgå till 6,6 miljarder kronor (prisnivå

2023). Kostnaden för trafikledning och anläggningsövervakning på järnväg beräknas till 21 miljarder kronor.

5.4 Kostnader för eftersatt underhåll

Bedömningar i korthet

- Det eftersatta underhållet på väg ökar som följd av en åldrande anläggning och nya miljö- och säkerhetskrav samt krav kopplade till ökad bärighet.
- Det eftersatta underhållet i järnvägsanläggningen har byggts upp under lång tid. Med ökad reinvesteringstakt över tid kan det eftersatta underhållet återtas successivt genom ökad operativ förmåga.
- Konsekvenserna av att inte återställa det eftersatta underhållet är ökad risk för oönskade händelser och högre kostnader inom basunderhållet. I vissa fall kan det innebära avstängningar och långvariga driftsstopp.

I kapitel 5.1 redovisades de beräknade kostnaderna för att återta hela det eftersatta underhållet för väg och järnväg. Trafikverket bedömer att det eftersatta underhållet 2026 kommer att vara 29 miljarder för väg och 76 miljarder för järnväg, en ökning med 4 respektive 29 miljarder kronor sedan 2022, i 2021 års priser. Det innebär att fram till 2026 finns det en risk att infrastrukturens funktionalitet försämras.

Enligt direktivet till inriktningsuppdraget ska en bedömning redovisas av underhållsskuldens utveckling under planperioden respektive efter dess slut, för väg respektive järnväg. Trafikverket ska redogöra för de överväganden som ligger till grund för bedömningen och beakta de samhällsekonomiska effekter som en ändring av underhållsskulden bedöms medföra.

Eftersatt underhåll på väg ökar

Det finns i dag ett eftersatt underhåll i flera delar av väganläggningen och det har ökat sedan den senaste beräkningen som togs fram 2019 (beskrivs som ”status 2022” i tabellen nedan). Den främsta orsaken till att det ökar är att det underhåll som genomförts under de senaste åren inte har varit i nivå med att bibehålla väganläggningens funktionalitet. Det innebär att det eftersatta underhållet ökar. När beslut fattas om ökade miljö- och säkerhetskrav eller att tillåta högre belastningar på vägnätet ökar också det eftersatta underhållet utifrån de nya högre kraven.

I Tabell **9** sammanställs de beräknade kostnaderna för att återta det eftersatta underhållet i vägsystemet. Konsekvenserna av att inte återställa det eftersatta

underhållet är ökad risk för oönskade händelser såsom akuta fel och högre kostnader inom basunderhållet. I vissa fall kan det innebära avstängningar och långvariga driftsstopp.

Tabell 9. Beräknade kostnader för att återta eftersatt underhåll i vägsystemet, 2021 och 2023 års prisnivåer, miljoner kronor.

	Status 2022 (prisnivå 2021)	Status 2026 (prisnivå 2021)	Status 2026 (prisnivå 2023)
Vägyta-vägkropp	20 700	19 400	23 300
Vägutrustning o sidoområde	3 300	5 000	6 000
Byggnadsverk	1 100	3 900	4 700
Infrasystem	0	1 100	1 300
It, trafikledning och övrig verksamhet	0	0	0
Summa	**25 100**	**29 400**	**35 200**

Mer information om respektive delområde inom vägunderhållet och kostnadsbedömningarna finns att läsa i underlagsrapporten Vidmakthållande av transportinfrastrukturen.

Inom järnväg kan eftersatt underhåll återtas främst på längre sikt

Utpekade satsningar i gällande nationell plan innebär att visst eftersatt underhåll återtas på specifika delar av järnvägsnätet, exempelvis på Malmbanan och Stambanan genom Övre Norrland. Samtidigt försämras funktionaliteten på mindre prioriterade sträckor, där kostnaderna för att bibehålla funktionaliteten är högre än tillgängliga medel. Med de ökade medlen som Trafikverket fått från 2022 kan reinvesteringstakten öka, men ligger fortsatt på en nivå som är lägre än att det eftersatta underhållet ska minska då det hela tiden tillkommer anläggningsmassa som uppnår sin livslängd. Trafikverket återtar alltså löpande i planperioden stora mängder eftersatt underhåll genom reinvesteringsarbeten, men kan inte kompensera för det eftersatta underhållet som byggts upp över tid.

I Tabell **10** sammanställs kostnaderna för att återta eftersatt underhåll på järnväg under nästa planperiod. Volymen beräknas totalt uppgå till 91 miljarder kronor (2023 års prisnivå). De beräknade kostnaderna har ökat med 36 miljarder kronor jämfört med det förra inriktningsuppdraget. Framförallt beror ökningen på att en stor andel av kontaktledning och signalsystem uppnår sin tekniska livslängd och behöver bytas ut.

Att återställa det eftersatta underhållet innebär i analysen att all järnvägsanläggning som nått sin tekniska livslängd fram till ingången av planperioden år 2026 byts ut. Konsekvenserna av att inte återställa det eftersatta underhållet är ökad risk för oönskade händelser såsom akuta fel i anläggningen, oförutsedda stopp och högre kostnader inom basunderhållet. I vissa fall kan det innebära avstängningar och långvariga driftsstopp.

Tabell 10. Beräknade kostnader för att återta eftersatt underhåll i järnvägssystemet, 2021 och 2023 års prisnivåer, miljoner kronor.

	Status 2022 (prisnivå 2021)	**Status 2026 (prisnivå 2021)**	**Status 2026 (prisnivå 2023)**
Basunderhåll	0	1 300	1 600
Bana	29 600	29 200	35 100
Elkraft	9 300	27 200	32 700
Signal	7 100	18 300	22 000
Stationer	0	0	0
It- och telekom	0	0	0
Summa	**46 000**	**76 000**	**91 400**

Mer information om respektive delområde inom järnvägsunderhållet och kostnadsbedömningarna finns att läsa i underlagsrapporten Vidmakthållande av transportinfrastrukturen.

Med ökade reinvesteringar i järnvägsanläggningen skulle det eftersatta underhållet kunna minska. Att ta igen hela det eftersatta underhållet kommer att ta tid och är något som lämpligen görs med en längre och stabil tidshorisont. Det beror på att det eftersatta underhållet har byggts upp under lång tid av underfinansiering och att det skulle innebära stora inskränkningar i befintlig trafik att ta igen det på kort tid. Samtidigt skulle det skapa toppar för entreprenörsbranschen med risk för kostnadsökningar.

I den kommande planperioden är det stora delar av anläggningen som uppnår sin tekniska livslängd. Ett exempel gäller elkraftsanläggningen. Stora delar av järnvägen elektrifierades under tidigt 1900-tal, där stolpar, fundament och stora mängder av hängverket byttes ut på 1990-talet. Det innebär att det eftersatta underhållet ökar kraftigt i kommande planperiod då stora delar av anläggningen når sin tekniska livslängd och behöver bytas ut samtidigt. Även om det inte är säkert att det på kort sikt annars får dramatiska konsekvenser, så handlar det om att inte få en för ålderstigen anläggningsmassa.

Trafikverket bedömer att det under planperioden går att återta eftersatt underhåll motsvarande 12 av de 91 miljarder kronor som beräknas för eftersatt underhåll i

järnvägsanläggningen, givet att medlen kan rymmas i planeringsramen. I kapitel 5.7 redovisas Trafikverkets bedömning av genomförbarheten vid ökade anslag.

5.5 Kostnader för tillkommande anläggningar

Bedömningar i korthet

- Drift och underhåll för investeringsobjekt på väg som färdigställs uppgår till 6,4 miljarder kronor 2026–2037. I detta ingår Förbifart Stockholm som beräknas öka drift och underhåll med drygt 300 miljoner kronor per år från och med år 2030.
- Drift och underhåll för investeringsobjekt på järnväg som färdigställs uppgår till 4,7 miljarder kronor 2026–2037.

Enligt regeringens direktiv ska Trafikverket redovisa hur de årliga drift- och underhållskostnaderna successivt förväntas utvecklas, till följd av den samlade investeringsvolym som föreslås inom planeringsramen, vartefter att åtgärderna färdigställs. Eftersom en investeringsåtgärd idag kan påverka framtida drift- och underhållskostnader är det väsentligt att även beakta infrastrukturhållarens framtida kostnader för anläggningen.

I detta kapitel besvaras frågan hur de årliga kostnader för underhåll, trafikledning, anläggningsövervakning samt it- och telekom förväntas utvecklas till följd av den samlade investeringsvolym som föreslås inom planeringsramen.

De totala kostnaderna för tillkommande anläggning beräknas till cirka 11 miljarder kronor – se Tabell 11.

Tabell 11. Drift- och underhållskostnader för tillkommande väg- och järnvägsanläggning (miljoner kronor).

År	Järnväg	Väg	Summa
2026	379	257	636
2027	391	257	648
2028	391	291	682
2029	391	291	682
2030	391	682	1 073
2031	391	682	1 073
2032	391	682	1 073
2033	391	682	1 073
2034	391	682	1 073
2035	391	682	1 073
2036	391	682	1 073
2037	391	682	1 073
Totalt	**4 680**	**6 550**	**11 230**

Den största investeringen som tillkommer under planperioden är Förbifart Stockholm som från 2030 beräknas öka drift- och underhållskostnader med 337 miljoner kronor per år. Även Tvärförbindelse Södertörn öppnar för trafik år 2030. För mindre tillkommande väganläggningar använder vi schablonprincipen att underhållskostnaden motsvarar 1 procent av investeringskostnaden per år från det år anläggningen tas i bruk.

På järnväg bedöms tillkommande kostnader utifrån erfarenhet från tidigare år. Det är kostnader för basunderhåll där ny anläggningsmassa tillkommer. Även kostnader för trafikledning och anläggningsövervakning tillkommer som följd av investeringar. Kostnaden för vidmakthållande faller ofta ut innan anläggningen öppnas för trafik och bedöms öka jämnt över planperioden. Trafikverkets behov av it och telekom väntas öka kostnaderna, både i den fysiska järnvägsanläggningen och i de it-system som används för den. Ökningen består dels av fler medarbetare samt ökade licens- och supportkostnader och avskrivningskostnader utifrån att anläggningsnära utrustning digitaliseras. Det leder till ökande datamängder och mer it och telekom i anläggningen.

5.6 Klimatanpassning

Bedömningar i korthet

- Växande behov att hantera ett förändrat klimat med åtgärder både i förebyggande syfte och vid akuta händelser.
- Ökad nederbörd och kraftiga skyfall blir allt vanligare och kan orsaka höga flöden samt erosion som behöver mötas med åtgärder i avvattningssystemen.
- Sådana oförutsedda akuta händelser innebär att andra prioriterade åtgärder, ofta inom drift och underhåll, får senareläggas eller prioriteras bort.

Klimatförändringar innebär ökade risker för extrema väderhändelser såsom ökad nederbörd, kraftiga skyfall och värmeböljor. Det påverkar transportsystemet. För en myndighet som Trafikverket, som arbetar med långa tidshorisonter, är det därför nödvändigt att ta hänsyn till hur klimatet förväntas ändras under en lång tid framåt.

Trafikverket tog redan 2014 fram en klimatanpassningsstrategi som nu uppdateras. Regionala klimat- och sårbarhetsanalyser tas fram för att identifiera riskområden som kan drabbas av översvämningar, ras, skred och erosion. Riskområdena är ett underlag för vidare utredning av om och vilka åtgärder som behöver vidtas längs statliga vägar och järnvägar.

Konsekvenser av klimatförändringarna i transportsystemet handlar även om att onormalt stora mängder snö och is på kort tid behöver hanteras på vägar samt i spår och växlar. Det påverkar också tillgängligheten för resenärer exempelvis genom försämrad åtkomst till plattformar. Vid värmeböljor ökar risken för solkurvor i järnvägsanläggningarna, samt risk för vegetationsbränder. I samband med stormar och kraftiga vindar förväntas fler incidenter med nedrivna kontaktledningar till följd av nedfallna träd.

Ökad nederbörd och kraftiga skyfall blir allt vanligare och kan orsaka höga flöden som påverkar avvattningssystemen. Systemen omfattar trummor, brunnar, diken och dräneringsledningar. Broar och tunnlar är särskilt sårbara. Kraftiga regn och höga vattenflöden kan även innebära risk för ras, skred, erosion, översvämning och i extrema fall att underbyggnaden för vägen eller järnvägen spolas bort.

Klimatanpassningen utgörs av flera typer av åtgärder. Eftersom klimatförändringarna sker långsamt kan vissa delar av infrastrukturen bytas ut succesivt och byggas om inom det ordinarie planerade arbetet. Andra delar av infrastrukturen har lång livslängd och måste anpassas redan från början när de byggs.

Till följd av klimatförändringarna behöver Trafikverket i allt större utsträckning genomföra åtgärder både vid akuta händelser och i förebyggande syfte. Det handlar till exempel om extra skötsel av sidoområden, trädsäkring, erosionsskydd samt rensning och byten av trummor för avvattning. Det är också viktigt att utveckla möjligheterna för naturbaserade klimatanpassningsåtgärder. Det kan till exempel handla om åtgärder uppströms eller vid sidan av väg- och järnvägsanläggningen utanför Trafikverkets rådighet.

Ökade påfrestningar ökar också bedömt åtgärdsbehov. För väginfrastrukturen bedöms riskreducerande åtgärder utgöra ett anspråk på 5 miljarder kronor (2023 års prisnivå). För järnvägsinfrastrukturen pågår inventering, men bedömningen är att åtgärdsbehoven är avsevärt större än de 1,4 miljarder kronor som redovisades i planförslaget 2022–2033, och sannolikt kommer anspråken att öka efter hand som kunskap och riskbedömning fördjupas.

Beredskap krävs också för att hantera oförutsedda händelser orsakade av klimatförändringar eller andra yttre hot. Det kan handla om återställelse efter ras och skred, stormar eller antagonistiska händelser som skadar viktig infrastruktur. Sådana händelser innebär att andra prioriterade åtgärder, ofta inom drift och underhåll, får senareläggas och det kan få särskilt stora konsekvenser om anslagen redan är otillräckliga/låga. Att arbeta preventivt med riskreducering är angeläget, men det bedöms trots detta vara svårt att undvika denna typ av händelser.

Enligt klimatanpassningsförordningen ska statliga infrastrukturhållare för vägtrafik, järnvägstrafik och sjöfart arbeta med klimatanpassning. Motsvarande ansvarsutpekande saknas dock inom luftfarten. Av en utredning framgår att ”Det uppdelade ansvaret mellan flera olika aktörer inom luftfarten har lett till en viss osäkerhet om vilken rådighet olika aktörer har i frågor som kräver åtgärder som berör hela luftfartssektorn. Det uppdelade ansvaret, och ibland oklara gränsdragningen, kan vara en anledning till att arbetet med klimatanpassning ännu inte tagit fart inom luftfartssektorn” (Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022).

5.7 Genomförbarhet, arbetssätt och metoder

Bedömningar i korthet

- Förutsägbara och gradvis ökande ramar möjliggör större underhållsvolymer.
- En större koncentration av underhållsåtgärder, och affärsupplägg kopplat till dessa, behöver utvecklas i samarbete med marknaden.

Förutsägbara och gradvis ökande ramar möjliggör ökat underhåll

Enligt direktivet till inriktningsuppdraget ska Trafikverket redovisa vilka ekonomiska resurser för vidmakthållande för de statliga väg- och järnvägsnäten som vi bedömer skulle vara nödvändiga under planperioden för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportinfrastruktur i hela landet i enlighet med de transportpolitiska målen.

Vidare ska Trafikverket enligt direktivet bedöma hur mycket av bedömningen ovan som skulle kunna vara möjligt att praktiskt realisera under planperioden, givet till exempel tillgång till entreprenörer och möjlighet att genomföra infrastrukturåtgärder i förhållande till behovet av att upprätthålla trafiken.

För att på ett effektivt sätt kunna genomföra en nationell plan med där fler åtgärder görs inom vidmakthållande krävs god framförhållning och stabilitet i planeringen. Genom en gradvis ökning av ambitionerna inom drift och underhåll i vägsystemet, under cirka tre år, kan Trafikverket ge entreprenadmarknaden möjlighet att bygga upp kapacitet för att kunna svara upp mot större efterfrågade volymer. Det finns ett ökat underhållsbehov i hela vägnätet, och det är möjligt att på relativt kort tid initiera projekt över hela landet. En sådan satsning kan bidra positivt till sysselsättning i såväl tätare som glesare delar av Sverige.

När det gäller ökade ambitioner inom drift och underhåll av järnvägssystemet ser Trafikverket större utmaningar i genomförandet, särskilt om det utöver att bibehålla anläggningens funktion ska återtas eftersatt underhåll. Bland annat kräver reinvesteringar fleråriga ledtider för projektering och planering av tider i spår enligt gällande lagkrav. Det innebär också att kapaciteten behöver fördelas på ett annat sätt.

Utvecklingen behöver ske i samarbete med marknaden

En större koncentration av reinvesteringar, och affärsupplägg kopplat till dessa, behöver dessutom utvecklas i samarbete med marknaden. Trafikverket ska enligt

direktivet redogöra för pågående arbete med att stärka arbetssätt och metoder för underhållsverksamheten i syfte att förbättra genomförandet utifrån ett kostnads- och kapacitetsperspektiv samtidigt som verksamheten ska vara så lite trafikstörande som möjligt. Nya metoder för ett effektivare genomförande av underhåll beskrevs i kapitel 4.3.

Trafikverket har sedan hösten 2021 fått ökade anslag för järnvägsunderhåll, men medlen har inte helt kunnat upparbetas. Både marknaden och Trafikverket behöver tid att anpassa sig till större underhållsvolymer. För Trafikverkets egen del handlar det om att säkerställa egna resurser inom kritiska områden, att effektivisera arbetssätt och metoder, och att koordinera och planera större underhållsåtgärder med upp till sex års framförhållning.

Under 2023 genomför Trafikverket fler underhållsåtgärder än någonsin på järnväg, till en kostnad av 12 miljarder kronor per år. För att kunna bibehålla järnvägens funktionalitet behöver underhållsmedlen (anslag och intäkter från banavgifter) komma upp i en nivå om cirka 15 miljarder kronor per år. För att dessutom kunna ta igen det eftersatta underhållet under planperioden krävs medel på totalt cirka 23 miljarder kronor per år. Därmed skulle den totala underhållsvolymen uppgå till 276 miljarder kronor under hela planperioden. Trafikverkets bedömning är att underhåll och reinvesteringar kan genomföras motsvarande 197 miljarder kronor under planperioden, i en gradvis ökande takt. Denna nivå omfattar underhåll och reinvesteringar på 185 miljarder kronor för att upprätthålla dagens funktionalitet, och 12 miljarder kronor för att ta igen eftersatt underhåll (dagens totala eftersatta underhåll är 91 miljarder kronor).

Från 2030 är Trafikverkets ambitionsnivå att ytterligare ha ökat den operativa förmågan inom områden som förbättrat samarbete och dialog, attraktiva affärer och innovation och lärande. Med operativ förmåga avses möjligheten att känna till anläggningens tillstånd och nedbrytning samt att omsätta detta till åtgärdsförslag och sedan utföra dessa åtgärder i anläggningen på ett effektivt sätt. Trafikverkets ambition är att till kommande inriktningsplanering kunna omhänderta det eftersatta underhållet i en högre takt.

Trafikverket har ett pågående regeringsuppdrag om att redovisa åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande och järnvägstrafikens robusthet, tillförlitlighet och punktlighet. I detta uppdrag kommer det att ges en fördjupad beskrivning av hur myndigheten arbetar med anläggningskunskap, planering, prioritering och genomförande av åtgärder. Inom uppdraget tar Trafikverket fram en handlingsplan med aktiviteter inom respektive område. Uppdraget ska redovisas till regeringen i februari 2024.

6 Utveckling av infrastrukturen

I föregående kapitel redovisades den beräknade kostnadsbilden för drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar under planperioden 2026–2037. Utöver drift och underhåll, rymmer Trafikverkets uppdrag även att utveckla den statliga transportinfrastrukturen. Med utveckling avses här områden som ingår i gällande anslagsstruktur för utvecklingsramen.

I direktivet till inriktningsuppdraget anger regeringen bland annat att utvecklingen av transportinfrastrukturen ska bidra till regional utveckling, landsbygdsutveckling och stärka näringslivets förutsättningar. Utvecklingen kan, enligt regeringen, också bidra till att främja bostadsbyggande. Samtidigt ska ett nationellt perspektiv bidra till sammanhängande stråk som ökar samhällsnyttan av transportinfrastrukturen. Även person- och godstransporter över gränserna har stor betydelse för jobb och tillväxt i de nordiska länderna.

I detta kapitel redovisas Trafikverkets aktuella planeringsförutsättningar inom utvecklingsramen för Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. Förutsättningarna har fungerat som underlag till Trafikverkets överväganden om ramfördelning, vilka presenteras i kapitel 7.

Utvecklingsramen omfattar följande områden:

- trimnings- och miljöåtgärder
- namngivna investeringar
- övrig utveckling inklusive forskning och innovation.

Inledningsvis presenteras samlade kostnadsuppgifter, och därefter en nedbrytning på respektive område ovan. Kostnaderna avser prisnivå 2023 om inget annat anges. Dessutom belyser vi ett urval av aktuella utredningar om tänkbara nysatsningar samt frågan om alternativ finansiering.

Fördjupad information om planeringsförutsättningar för området utveckling finns i underlagsrapport Utveckling av transportinfrastrukturen samt i underlags-PM om forskning och innovation (finns på Trafikverkets hemsida).

6.1 Samlad kostnadsbild

Bedömningar i korthet:

- Den samlade kostnaden inom utvecklingsramen för att förlänga och fullfölja gällande plan uppgår till drygt 520 miljarder kronor under planperioden 2026–2037.
- Om gällande plan fullföljs, finns det i princip inget utrymme för nya satsningar inom befintliga ramar förrän en bit in på 2040-talet.
- Kostnadsindex KPI-KS har ökat med 20 procent från februari 2021 till juni 2023.
- Prisutvecklingen för infrastrukturinvesteringar under samma period varit snabbare än KPI-KS, särskilt för väginvesteringar.

I Tabell 12 redovisas en sammanställning av utvecklingsramen, som omfattar de tre områdena trimnings- och miljöåtgärder, namngivna investeringar samt övrig utveckling. Sammanställningen avser beslutade ekonomiska ramar i gällande plan samt referensvärden för planperioden 2026–2037. Den samlade kostnadsuppgiften inom utvecklingsramen för att förlänga och fullfölja gällande plan uppgår till drygt 520 miljarder kronor under planperioden 2026–2037. Av dessa avser drygt 350 miljarder namngivna investeringar (objekt med en kostnad över 100 miljoner kronor). Trafikverket konstaterar att om åtgärder i gällande plan fullföljs inom befintliga ramar, finns det i princip inget utrymme för nya satsningar. Observera att förslag till ramfördelning redovisas i kapitel 7.

I redovisningen har ny kunskap om planeringsläget inkluderats till och med 2023 års kompletterande byggstartsrapportering i slutet av september, exempelvis ändrade kostnader i olika objekt på grund av nya förutsättningar.

En mer detaljerad redovisning av de tre delområdena ges i efterföljande avsnitt.

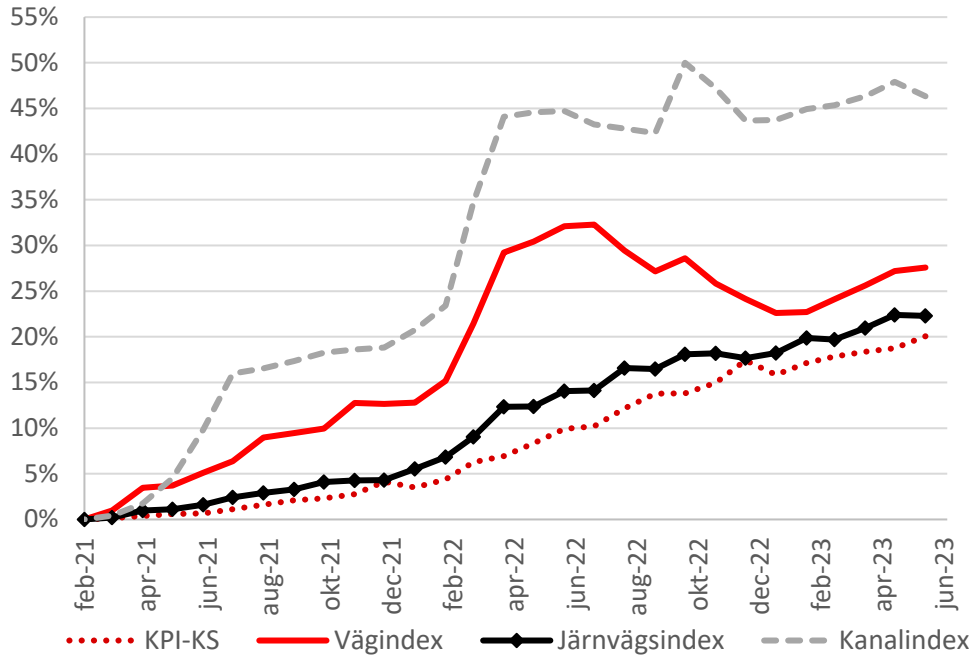
Tabell 12. Sammanställning av utvecklingsramen, miljoner kronor.

Område	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)
Trimnings- och miljöåtgärder (<100 mkr)	39 900	42 000	50 400
Namngivna investeringar (>100 mkr)	296 700	294 500	353 600
Övrig utveckling	100 400	106 000	119 600
Summa	**437 000**	**442 500**	**523 600**

I kapitlet hänvisas till så kallade referensvärden (jämförelsevärden) och, i vissa fall, uppdaterade anspråk för den kommande planperioden. Referensvärden (som visas i mittkolumnen ovan) bygger för namngivna objekt på de senast uppdaterade kostnadsbedömningarna. För övriga åtgärdstyper överensstämmer de med Trafikverkets planförslag 2022–2033, vilket ibland skiljer sig från beloppen i den antagna gällande planen. Referensvärden är sådana som Trafikverket har prövat och godkänt, exempelvis i senaste planrevideringen, inom ramen för byggstartsrapportering eller andra uppdrag alternativt interna rutiner för kostnadsstyrning och uppföljning av objekten. Begreppet anspråk avser identifierade behov eller expertbedömningar som Trafikverket inte har prövat och godkänt, men som har ett informativt värde när ramfördelningar ska avvägas.

Kostnadsindex har ökat med 20 procent 2021–2023

I enlighet med inriktningsuppdraget är samtliga kostnader angivna i både 2021 och 2023 års prisnivå, med omräkning enligt KPI-KS för juni 2023 (index 388,93). KPI-KS i februari 2021 var 323,95. Kostnadsindex har alltså ökat med 20 procent. Som framgår av Figur 18 har prisutvecklingen för infrastrukturinvesteringar under denna period varit snabbare än KPI-KS, särskilt för väginvesteringar. Utvecklingen har dock bromsat in mot slutet av år 2022.



Figur 18. Utveckling av infrastrukturindex för investeringar (notera att Kanalindex bygger på få data och därför är osäkert).

Konsumentprisindex (KPI) är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. I måttet KPI-KS har effekter från ändrade skatter och subventioner räknats bort från den faktiska prisutvecklingen.

Trafikverkets infrastrukturindex för investeringar är ett viktat index baserade på SCB entreprenadindex. Prisutvecklingen i branschen riskerar att påverka genomförandet av objekt i såväl Nationell plan som i regionala planer.

Genom Trafikverkets stora inköpsvolym finns en stor potential till kostnadseffektivisering, om verket fullt ut använder den offentliga affärens möjligheter för att efterfråga utveckling och innovation. För detta krävs drivkrafter för en sund och lönsam leverantörsmarknad med förmåga till innovationer inom flera områden (se vidare kapitel 4.4 och 5.7).

6.2 Trimnings- och miljöåtgärder

Bedömningar i korthet:

- Trimning och miljö omfattar investeringsåtgärder under 100 miljoner kronor, och med syfte att förbättra tillgänglighet, trafiksäkerhet samt miljö och hälsa.
- I planförslaget 2022–2033 redovisade Trafikverket ett ramförslag på 42 miljarder kronor (2021 års prisnivå), vilket är drygt 2 miljarder mer än i beslutad plan.
- Redan påbörjade eller avtalade åtgärder bedöms belasta planperiod 2026–2037 med 10 miljarder kronor. Det samlade anspråken från tidigare bedömningar överstiger 140 miljarder kronor, alltså avsevärt mer än ramutrymmet. Det gäller särskilt delområdet landskap.
- Analyser visar att trimnings- och miljöåtgärder vanligen är samhällsekonomiskt lönsamma och väl motiverade.

Trimnings- och miljöåtgärder är investeringsåtgärder med beräknad totalkostnad upp till 100 miljoner kronor. De delas in i tre övergripande åtgärdsområden: tillgänglighet, trafiksäkerhet samt miljö och hälsa. Medel för trimnings- och miljöåtgärder får användas för investeringar i det nationella stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar, i det nationella statliga järnvägsnätet samt i statliga farleder och slussar samt miljöinvesteringar i befintlig statlig transportinfrastruktur. Dessa medel får även användas för samfinansiering av vissa åtgärder inom trafiksäkerhet samt ökad säker cykling längs det regionala statliga vägnätet.

I Tabell 13 jämförs medelsfördelningen enligt gällande nationell plan (och efter anpassningar som följer av planbeslutet) med referensvärden för den nya planperioden 2026–2037. Referensvärdet för planperiod 2026–2037 uppgår till totalt 42 miljarder kronor (2021 års prisnivå), vilket är drygt 2 miljarder mer än medelstilldelningen i gällande plan. Dessa kostnadsuppgifter återger nivåerna i Trafikverkets planförslag för 2022–2033. Trafikverket har inga nya ställningstaganden i detta planeringsskede. Redan påbörjade eller avtalade åtgärder bedöms belasta planperiod 2026–2037 med cirka 10 miljarder kronor.

Tabell 13. Trimnings- och miljöåtgärder, miljoner kronor.

Område	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)
Tillgänglighetsåtgärder	16 300	16 900	20 300
Trafiksäkerhetsåtgärder	12 000	12 000	14 400
Miljöåtgärder	11 600	13 100	15 700
Summa	**39 900**	**42 000**	**50 400**

Anspråken överstiger avsevärt ramarna

I Tabell 14 redovisas uppdaterade bedömningar av åtgärdsbehov, så kallade anspråk, inom trimnings- och miljöåtgärder. De uppdaterade anspråken bygger på Trafikverkets underlag till gällande plan. Att tillgodose dessa anspråk fullt ut skulle belasta planperioden 2026–2037 med mer än 140 miljarder kronor. Till skillnad från exempelvis de uppdaterade kostnadsuppgifter som anges för namngivna investeringsobjekt, se kapitel 6.3, så har Trafikverket inte prövat anspråken inom trimnings- och miljöåtgärder. Trafikverkets förslag för planperioden 2022–2033 uppgick till 42 miljarder kronor av den givna totalramen (2021 års prisnivå).

De uppdaterade anspråken har bland annat identifierats utifrån lagstiftning, mål, tillstånd och geografiska bristbeskrivningar på systemnivå inom respektive åtgärdsområde (Trafikverket, 2021:188). Inom flera områden saknas konkretiserade och mätbara mål som grund. I dessa fall har en har en expertbedömning gjorts för att uppskatta brister utifrån de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen, infrastrukturpropositionen och regeringens direktiv.

Tabell 14. Anspråk trimning- och miljöåtgärder, miljoner kronor.

Område	Planförslag 2022–2033 (prisnivå 2021)	Anspråk 2026–2037 (prisnivå 2021)	Anspråk 2026–2037 (prisnivå 2023)
Tillgänglighetsåtgärder	16 900	>48 200	>57 800
Trafiksäkerhetsåtgärder	12 000	21 000	25 200
Miljöåtgärder	13 100	52 000	62 400
Summa	**42 000**	**>121 200**	**>145 400**

Ett exempel på där anspråken skiljer sig betydligt från Trafikverkets planförslag är inom delområdet landskap (miljöåtgärd). Det uppdaterade anspråket uppgår till 36,5 miljarder kronor (2021 års prisnivå), vilket ska jämföras med de 4,7 miljarder kronor som fördes fram i planförslaget 2022–2033. Mycket arbete behöver göras för att säkra den biologiska mångfalden som hotas bland annat av de invasiva

arternas utbredning. Anspråken baseras på bristanalyser och kända restaureringsbehov. De är beräknade efter kriterier för vad som kan anses vara en hållbar infrastruktur enligt Trafikverkets miljörapport 2022 och riktlinje landskap (Trafikverket, 2019).

Trimnings- och miljöåtgärder planeras, prioriteras och beslutas i Trafikverkets verksamhetsplanering. Detta skapar en värdefull flexibilitet eftersom rätt åtgärder kan genomföras vid lämplig tidpunkt för att bidra till att uppfylla mål och möta efterfrågan. Det innebär samtidigt att bedömningar om mer exakta effekter och samhällsekonomisk lönsamhet för enskilda åtgärder är svåra att göra i ett inriktningsunderlag eller planförslag, eftersom åtgärdernas utformning och geografiska placering inte är kända i dessa planeringsskeden. Trafikverkets analyser visar att trimnings- och miljöåtgärder vanligen är samhällsekonomiskt lönsamma och väl motiverade.

6.3 Namngivna investeringar

Bedömningar i korthet:

- Kostnadsuppgifter för 2026–2037 bygger framför allt på aktuellt planeringsläge efter 2023 års byggstartsrapportering, och uppdaterade prognoser.
- Kostnaden för samtliga namngivna objekt (investeringar över 100 miljoner kr) i gällande plan, bedöms uppgå till drygt 350 miljarder kronor under perioden 2026–2037.
- Kostnaden för pågående och bundna objekt (se förklaring nästa sida) uppgår till nära 200 miljarder kronor under perioden.
- Införandet av signalsystemet ERTMS är avgörande för järnvägens funktion, och bör vara helt genomfört senast i början av 2040-talet. Vissa järnvägstekniska utvecklingar är förutsättningsskapande för ERTMS, exempelvis ny optokabelanläggning och teletransmissionsanläggning.
- Sex investeringsobjekt slutförs efter 2037, med en kostnad efter år 2037 om totalt cirka 96 miljarder kronor.
- I detta planeringsskede har Trafikverket identifierat kostnadsförändringar på totalnivå jämfört med gällande plan som visar cirka 2 procent ökade kostnader.
- Trafikverket bedömer att det finns risk för ytterligare kostnadsökningar, och arbetar därför intensivt med stärkt kostnadskontroll.

I detta avsnitt redovisas medelsfördelningen för namngivna investeringar enligt gällande nationell plan, inklusive regeringsbeslut den 26 oktober 2023 om att dels

återstarta planeringen på sträckan Göteborg–Borås, dels planera för ett antal åtgärder i järnvägssystemet i Skåne.

Referensvärdena (se förklaring i kapitel 6.1) för planperioden 2026–2037 bygger på aktuellt planeringsläge efter 2023 års byggstartsrapportering, och uppdaterade prognoser. Endast sådana kostnadsförändringar som är prövade av Trafikverket har beaktats i analysen. I övrigt ligger de kostnadsuppgifter som redovisas i gällande plan till grund för analysen, och påverkas endast av den nya planperioden.

I Tabell 15 jämförs medelsfördelningen i gällande plan med referensvärden för att fullfölja namngivna investeringar. Kostnaden för samtliga namngivna investeringar, det vill säga åtgärder över 100 miljoner kronor, bedöms uppgå till drygt 350 miljarder kronor 2026–2037 (prisnivå 2023).

Tabell 15. Namngivna investeringar, miljoner kronor.

Område	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)
Väginvesteringar	47 700	38 700	46 500
Järnvägsinvesteringar	234 700	244 000	292 900
Sjöfartsinvesteringar	14 300	11 800	14 200
Luftfartsinvesteringar	0	0	0
Summa	**296 700**	**294 500**	**353 600**

Knappt hälften av investeringarna är i princip möjliga att ompröva

Enligt inriktningsuppdraget ska Trafikverket redovisa möjligheten att behålla samma kostnadsnivå som i beslutad utvecklingsram genom att i planrevideringen ompröva objekt eller genomföra andra lämpliga åtgärder. Avgörande för en bedömning av huruvida investeringsobjekt kan omprövas är planeringsläget. Av 216 objekt i planperioden 2026–2037 är 105 pågående, 26 bundna och 85 obundna.

Pågående objekt är sådana där kontrakt tecknats med entreprenör, även om den fysiska byggstarten inte är påbörjad. Om ett pågående objekt innehåller flera åtgärder anses objektet vara byggstartat när den första åtgärden har startat (notera att det kan finnas flera objekt inom ett stråk – exempelvis definieras därför inte hela Norrbotniabanan som pågående). Exempel på stora pågående järnvägsobjekt är Ostlänken och Tomteboda–Kallhäll. Dessa två utgör ensamma 76 procent av medlen för de pågående järnvägsobjekten i Tabell **16**.

Bundna objekt är sådana som antingen har byggstartsbeslut av regeringen men inte är pågående eller objekt som ingår i Trafikverkets senaste byggstartsrapportering för byggstart 2024–2026 i maj 2023, och beräknas få byggstartsbeslut av regeringen (Trafikverket, 2023-05-10). Objekt bedöms också som bundna om de omfattas av finansierings- och samverkansavtal. De bundna objekten (exkl. pågående objekt) belastar planperioden 2026–2037 med cirka 39 miljarder kronor. Av dessa avser cirka 10 miljarder kronor objekt som föreslagits få byggstartsbeslut 2024–2026. Objekt med finansieringsavtal berör Tvärförbindelse Södertörn (cirka 14 miljarder kronor), Sverigeförhandlingens objekt (cirka 8 miljarder kronor) samt övriga objekt inklusive Sjöfartsverkets isbrytarflotta (cirka 7 miljarder kronor).

Det finns även obundna objekt som kan vara svåra att ompröva. Sådana objekt upptar ett utrymme på totalt 75 miljarder kronor. Exempel på sådana är nya järnvägssträckor Göteborg–Borås och Hässleholm-Lund, som nyligen pekats ut av regeringen, samt objekt som är av stor betydelse för industrisatsningarna i norra Sverige. Dessutom tillkommer obundna systemövergripande järnvägsinvesteringar, som i vissa delar är avgörande för järnvägens funktion. Även dessa är svåra att ompröva.

Trafikverket har inte gjort någon total översyn av kostnaderna i det här skedet, utan arbete pågår och omfattar effektivisering och besparing inom bland annat objekten Göteborg–Borås och Hässleholm–Lund. Som framgår av Tabell 16 är 85 objekt obundna i detta skede till en sammanlagd kostnad på 164 miljarder kronor i 2023 års prisnivå. I princip kan alla dessa objekt omprövas, även om det finns exempel enligt ovan där omprövning kan vara svår. Givet en oförändrad ram för namngivna investeringar ryms i princip alla obundna objekt i gällande plan. I kapitel 7 redovisas hur stort utrymme för obundna objekt Trafikverket bedömer att det finns i de föreslagna inriktningarna för de olika ramnivåerna.

I Tabell 16 och Tabell 17 redovisas en fördelning av objekt utifrån planeringsskede i prisnivå 2021 respektive 2023. Bland pågående objekt finns även sådana som ligger för avslut med smärre reståtgärder.

Tabell 16. Status för objekt i plan 2026–2037, mnkr prisnivå 2021.

Namngivna investeringar	Total		Väg		Järnväg		Sjöfart	
	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad
Pågående	105	125 200	50	8 000	54	116 900	1	300
Bundna	26	32 900	11	17 200	13	12 200	2	3 500
Obundna	85	136 400	23	13 500	58	114 900	4	8 000
Total	**216**	**294 500**	**84**	**38 700**	**125**	**244 000**	**7**	**11 800**

Tabell 17. Status för objekt i plan 2026–2037, mnkr prisnivå 2023.

Namngivna investeringar	Total		Väg		Järnväg		Sjöfart	
	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad	Antal	Kostnad
Pågående	105	150 400	50	9 600	54	140 400	1	300
Bundna	26	39 300	11	20 600	13	14 600	2	4 200
Obundna	85	163 900	23	16 200	58	138 000	4	9 700
Total	**216**	**353 600**	**84**	**46 400**	**125**	**293 000**	**7**	**14 200**

Signalsystemet ERTMS är avgörande för järnvägens funktion

Signalsystemet ERTMS ska införas i hela EU, samt i Norge och Schweiz, för att skapa ett gemensamt system. Efter ibruktagande ska det nya systemet bland annat underlätta gränsöverskridande trafik – i kapitel 2.4 beskrivs nyttor mer utförligt.

Medelstilldelningen i gällande plan innebar dock en avsevärt minskad ram jämfört med förslaget, och Trafikverket har därför genomfört en signalöversyn i syfte att analysera konsekvenserna av beslutet – se kapitel 5.3. I Tabell 18 motsvarar referensvärdet för planperiod 2026–2037 Trafikverkets behov enligt genomförd signalöversyn.

Av signalöversynen framgår även att de totala satsningarna för ERTMS bör uppgå till drygt 42 miljarder kronor för planperioden 2026–2037. Medlen behövs både för reinvesteringar och för teknikutvecklingsobjekt, varför 20 miljarder föreslås inom vidmakthållande och drygt 22 miljarder inom utvecklingsanslaget – se Tabell 18.

I signalöversynen har Trafikverket övervägt finansiering av ERTMS via lån, eftersom det skulle kunna förbättra möjligheterna till ett snabbare införande, och därmed minska de risker som ett mer utdraget införande innebär för järnvägens funktion. Ett snabbare införande har även bedömts öka möjligheten att få medfinansiering från EU, i form av så kallade CEF-bidrag.

Tabell 18.Systemövergripande järnvägsinvesteringar inom utveckling, miljoner kronor.

	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)
Signalsystem (inom anslag utveckling)	15 400	18 400	22 100
Övrig järnvägsteknik (inom anslag utveckling)	16 000	14 800	17 700

Vissa järnvägstekniska utvecklingar är förutsättningsskapande för ERTMS, exempelvis ny optokabelanläggning, teletransmissionsanläggning och FRMCS (Future Rail Mobile Communications System). Trafikverkets optokabelanläggning hanterar i princip all kommunikation längs järnvägen och Trafikverkets teletransmissionsanläggning är avgörande för att kunna erbjuda väl fungerande och tillgängliga kommunikationstjänster som trafikstyrning och trafikledning. Enligt Tabell 18 uppgår det totala referensvärdet för övrig järnvägsteknik inom utvecklingsanslaget till cirka 18 miljarder kronor för planperiod 2026–2037. För mer detaljerad information om kostnadsuppgifter beträffande övrig järnvägsteknik, se underlagsrapport Utveckling av transportinfrastrukturen.

Sex stycken namngivna investeringar slutförs efter 2037

I enlighet med direktivet för inriktningsuppdraget redovisas i Tabell 19 vilka namngivna objekt som slutförs efter 2037, med bedömning av objektens totala kostnad (statliga medel) och kostnad som inträffar efter 2037. I detta planeringsskede går det inte att närmare precisera tidigaste öppningsår för trafik. Fördelningen utgår från aktuell medelsfördelning enligt gällande plan, planens förskjutning med fyra år och aktuella prognoser. Den kvarvarande kostnaden för de sex aktuella investeringsobjekten i fråga, bedöms uppgå till totalt cirka 96 miljarder kronor efter 2037.

Delar av de systemövergripande objekt som är namngivna i gällande plan har inget definitivt slutdatum, utan satsningar sker fortlöpande. Det gäller exempelvis kraftförsörjning.

Objekten FRMCS och Ny optoanläggning, vilka ingår i systemövergripande järnvägsteknik, bör vara klara senast 2033 för att säkerställa fungerande järnvägstrafik. De kostnader för dessa objekt som ligger efter 2037 behöver alltså finansieras under planperioden 2026–2037. GSM-R upphör nämligen 2033, och utan talkommunikation kan tågtrafiken inte bedrivas oavsett signalsystem.

Tabell 19. Objekt som slutförs efter 2037, miljoner kronor.

Objekt	prisnivå 2021		prisnivå 2023	
	Total kostnad	Efter 2037	Total kostnad	Efter 2037
Norrbotniabanan Skellefteå–Luleå	22 700	7 900	27 300	9 500
Göteborg–Borås	43 500	24 500	52 200	29 400
Tomteboda–Kallhäll	23 400	2 500	28 100	3 000
Hässleholm–Lund	26 600	11 600	31 900	13 900
ERTMS-objekt	64 000	29 500	76 800	35 400
Systemövergripande järnvägsteknik	30 400	3 700	36 500	4 400
Summa	**210 600**	**79 700**	**252 800**	**95 600**

Risk för ytterligare kostnadsökningar i vissa objekt

Om kostnaden överstiger bedömningen i Trafikverkets planförslag för 2022–2033 ska Trafikverket, enligt inriktningsuppdraget, redovisa möjligheten att behålla samma kostnadsnivå som i beslutad utvecklingsram, genom att i planrevideringen ompröva objekt eller genomföra andra lämpliga åtgärder. Här menar Trafikverket att en del i detta bör vara att använda beställarrollen och affärerna proaktivt för att driva på en marknadsutveckling, vilket kan innebära innovationer som bidrar till kostnadseffektiviseringar. Trafikverket arbetar även på andra sätt med stärkt kostnadskontroll – se kapitel 4.3.

Hösten 2023 genomfördes en översyn av flera objekt gällande innehåll och kostnader, se Tabell 20 och Tabell 21. Vissa kommentarer kring denna översyn ingår i den kompletterande byggstartsrapporteringen. Trafikverkets aktuella bedömning är att kostnadsförändringen uppgår till cirka 2 procent (prisnivå 2023), i förhållande till totalkostnaden inklusive tillkommande finansiering i gällande plan. En grov bedömning indikerar att det finns risk för ytterligare kostnadsökningar för några av dessa objekt när planeringen fortskrider. Kostnadsökningarna beror bland annat på att objekt belastas med fler signalåtgärder till följd av planbeslutet i den del som avser ERTMS, eftersom åtgärderna flyttas från ERTMS-objekten till de platsbundna objekten.

Tabell 20. Kostnadsförändringar i prisnivå 2021 (mnkr).

	Totalkostnad gällande plan		Totalkostnad inkl. tillkommande finansiering		
	Planbeslut	Aktuell prognos	Planbeslut	Aktuell prognos	Diff. i %
Väginvesteringar	102 400	104 200	164 500	169 300	3 %
Järnvägsinvesteringar varav:	504 400	506 500	601 700	610 500	1 %
- stambanor och kapacitet i Skåne	*166 000*	*160 700*	*166 000*	*163 000*	*-2 %*
- järnvägsinvestering övrig	*338 400*	*345 800*	*435 700*	*447 500*	*3 %*
Sjöfartsinvesteringar	16 900	18 400	20 800	23 400	13 %
Summa	**623 700**	**629 100**	**787 000**	**803 200**	**2 %**

Tabell 21. Kostnadsförändringar i prisnivå 2023 (mnkr).

	Totalkostnad gällande plan		Totalkostnad inkl. tillkommande finansiering		
	Planbeslut	Aktuell prognos	Planbeslut	Aktuell prognos	Diff. i %
Väginvesteringar	122 900	125 100	197 500	203 300	3 %
Järnvägsinvesteringar varav:	605 600	608 100	722 400	733 000	1 %
- stambanor och kapacitet i Skåne	*199 300*	*192 900*	*199 300*	*195 700*	*-2 %*
- järnvägsinvestering övrig	*406 300*	*415 200*	*523 100*	*537 300*	*3 %*
Sjöfartsinvesteringar	20 300	22 100	25 000	28 100	13 %
Summa	**748 800**	**755 300**	**944 900**	**964 400**	**2 %**

Vidare gav regeringen i december 2022 Trafikverket i uppdrag att utreda alternativa åtgärder i järnvägssystemet på sträckan Göteborg–Borås respektive i Skåne. Dessa uppdrag redovisades separat i juni 2023 och ska, enligt inriktningsuppdraget, exkluderas i redovisningen om inte regeringen har beslutat om annat före redovisning av inriktningsunderlaget.

I oktober 2023 beslutade regeringen om två nya uppdrag till Trafikverket:

- På sträckan Göteborg–Borås gäller den nya inriktningen att järnvägen ska byggas ut i stråket för att förbättra arbetspendlingen, men på ett mer kostnadseffektivt sätt jämfört med tidigare planering på sträckan då projektet var tänkt som en del av nya stambanor.
- För Skåne har regeringen beslutat om två nya spår mellan Hässleholm och Lund samt en rad andra kapacitetshöjande åtgärder som ska ingå i den nationella planen för transportinfrastruktur. Dessa åtgärder ska rymmas inom den ekonomiska ramen för det tidigare objektet Hässleholm–Lund, del av nya stambanor.

Frågan om hur den nya inriktningen kan genomföras mer kostnadseffektivt blir föremål för den återupptagna planeringen, och beaktas i kommande planrevidering. För att förbättra förutsättningarna för genomförande av åtgärder i leverantörsledet krävs en stabil och förutsägbar efterfrågan (se vidare kapitel 4.4).

6.4 Övrig utveckling

Bedömningar i korthet:

- Stadsmiljöavtalen ska i enlighet med budgetpropositionen fasas ut. Trafikverket har gjort en begränsad utvärdering av avtalen, och avser göra en mer omfattande utvärdering inför nästa plan.
- Kostnadsuppgiften för forskning och innovation refererar till planförslaget 2022–2033. Den del av forskning och innovation som tidigare låg inom anslaget för vidmakthållande ingår nu i anslaget för utveckling.
- För planering och myndighetsutövning bedömer Trafikverket att teknikutveckling om 1 miljard kronor bör tillkomma 2026–2037.
- Anslagen till länsplaner är enligt regionernas bedömning otillräckliga. Trafikverket vill framhålla att länsplanerna fyller flera viktiga funktioner för att nå de transportpolitiska målen.

I Tabell 22 jämförs medelsfördelningen till övrig verksamhet inom utvecklingsramen enligt gällande nationell plan med referensvärden för planperioden 2026–2037.

För posten Räntor och bidrag med mera har endast bidragen till Öresundsbron och Inlandsbanan AB indexjusterats enligt anvisningarna i inriktningsuppdraget. Övriga delar har inte indexuppräknats, utan följer sina räntesatser och

amorteringsplaner respektive driftbidrag enligt regeringsbeslut. För posten Planering och myndighetsutövning har Trafikverket utgått ifrån uppgifter i budgetproposition för 2024.

Tabell 22. Övrig utveckling, miljoner kronor.

Område	Gällande plan 2022–2033 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2021)	Planperiod 2026–2037 (prisnivå 2023)
Stadsmiljöavtal	6 000	4 000	4 800
Forskning och innovation (FOI)	3 100	8 500	10 200
Planering och myndighetsutövning	16 000	17 000	18 400
Räntor och bidrag m.m.	33 300	34 900	36 300
Länsplaner	42 000	41 600	49 900
Summa	**100 400**	**106 000**	**119 600**

Stadsmiljöavtal

Kommuner och regioner kan söka stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, så kallat stadsmiljöavtal. Ramen för stadsmiljöavtal i gällande plan uppgår till 6 miljarder kronor (prisnivå 2021). I budgetpropositionen för 2024 meddelade regeringen att stadsmiljöavtalen ska fasas ut för att finansiera andra satsningar. Intecknade medel för åren 2023–2029 är 6,8 miljarder kronor, varav cirka 4 miljarder kronor belastar den nya planperioden åren 2026–2029.

Enligt direktivet till inriktningsuppdraget ska Trafikverket ska redovisa en utvärdering av genomförda satsningar genom stadsmiljöavtalen. Sammanlagt har drygt 200 ansökningar om stadsmiljöavtal beviljats stöd på totalt 9,4 miljarder kronor. Avtalen är fördelade på 115 kommuner och regioner spridda över hela landet, och omfattar drygt 500 åtgärder och mer än 1 100 motprestationer i form av bland annat utbyggd gång- och cykeltrafik och kollektivtrafik. I dagsläget saknas tillräckligt antal slutförda avtal för en mer fullständig utvärdering. Trafikverket avser att i kommande planrevidering 2026–2037 redogöra för resultaten från en större utvärdering av stadsmiljöavtalen som genomförs 2024. En enklare enkätundersökning har dock genomförts under 2023, och indikerar att åtgärder kan genomföras tidigare och i större omfattning genom stadsmiljöavtal.

Forskning och innovation

Från utvecklingsramen finansierar Trafikverket forsknings- och innovationsinsatser inom samtliga transportslag. Referensvärdet för forskning och innovation refererar

till planförslaget 2022–2033. Observera att den del av forskning och innovation som tidigare hänfördes till anslaget för vidmakthållande, framöver ska ingå i anslaget för utveckling av transportinfrastrukturen. Denna överflyttning motsvarar skillnaden mellan nivån i gällande plan på 3,1 miljarder kronor (prisnivå 2021) och referensvärdet för planperiod 2026–2037 på 8,5 miljarder kronor.

Forskning och innovation (FoI) är verktyg för att utveckla kunskap, metoder och modeller samt demonstrera nya lösningar som binder samman teknik, affärsnytta och samhällsnytta inom transportområdet. Det är också ett verktyg för att bygga framtidens kompetens och således viktig för kompetensförsörjning – se kapitel 4.5. Transportområdet lyfts ofta fram som ett av de områden där hållbarhetsutmaningarna är särskilt omfattande och utmanande. Det är bland annat nödvändigt med ett starkt fokus på att minska de klimatpåverkande utsläppen från transportsystemet. Inom den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet återfinns flera områden som är nödvändiga att utveckla vidare för att transportsystemet ska vara hållbart. En utvecklad fysisk och digital transportinfrastruktur bidrar också till att främja hållbarhet såväl som tillgänglighet och konkurrenskraft. På senare år har yttre och inre hot mot transportsystemet fått ökad uppmärksamhet, vilket medför ökade krav på redundans och resiliens.

Omställningen till ett hållbart samhälle kräver vetenskaplig bredd i forskningen, implementering av innovativa lösningar och fördjupad samverkan inom transportområdet. Sverige ligger långt fram inom många delar av den forskning som rör transporter och infrastruktur, och det är en position som det finns anledning att försvara och vidareutveckla. Detta eftersom mer hållbara transportlösningar lär bli allt viktigare för att ett perifert beläget, glesbefolkat och exportberoende land såsom Sverige ska kunna tillvarata och förädla konkurrensfördelar för svensk exportindustri och tjänstesektorn.

Planering och myndighetsövning

I anslagsposten planering och myndighetsövning ingår bland annat kort- och långsiktig planering av transportsystemet. Bedömningen utgår från Trafikverkets budget för de närmaste tre åren och eventuella särskilda behov. Trafikverket bedömer att utöver kostnadsuppgiften på drygt 18 miljarder kronor (prisnivå 2023), tillkommer ytterligare anspråk på 1 miljard kronor för bland annat teknikutveckling. Det handlar om teknikutveckling som sker för att ta fram nya produkter eller metoder som löpande ska användas vid investeringar och reinvesteringar och som inte direkt går att koppla till ett enskilt investeringsprojekt. Denna teknikutveckling är kopplad framförallt till järnvägsanläggningen, och det finns ett tydligt samband med att bibehålla funktionaliteten i anläggningen.

Länsplaner

Trafikverket har, som utgångspunkt för den nya planperioden, räknat med samma ekonomiska ramar för investeringar i regional transportinfrastruktur som i gällande plan. En mindre omfördelning har dock skett, eftersom regeringen i budgetpropositionen för 2024 föreslår en flytt av cirka 0,4 miljarder kronor från posten länsplaner till posten ersättning till icke statliga flygplatser.

Länsplaneramen ökade med 5 miljarder kronor i senaste planrevidering, och utgör knappt 10 procent av hela utvecklingsramen. Andelen har tenderat minska och regionernas bedömning är att anslagen är otillräckliga (se bilaga 2). Trafikverket vill framhålla att länsplanerna fyller flera viktiga funktioner för att nå de transportpolitiska målen, exempelvis tätortsnära resande med gång-, cykel och kollektivtrafik samt trafiksäkerhet. Trots att trafikarbetet fördelar sig jämnt mellan de statliga nationella och regionala vägnäten sker cirka 70 procent av dödsfallen på det statliga regionala vägnätet, och åtgärder i detta nät finansieras via länsplanerna. Det kan utgöra skäl att prioritera trafiksäkerhet på viktiga regionala stråk, med särskilt fokus på mötesseparering.

6.5 Tänkbara nysatsningar

Bedömningar i korthet:

- Det finns ett antal aktuella och pågående utredningar om tänkbara nysatsningar, exempelvis om dubbelspår Luleå-Boden.
- Flera aktuella utredningar berör gränsöverskridande trafik mellan Sverige och övriga Europa.
- Trafikverket bedömer att vissa utredningar kan generera nya kandidater till investeringsobjekt, och därmed ytterligare kostnadsanspråk.
- Stråkeffekter varierar från fall till fall. Ofta realiseras nyttorna av en åtgärd när åtgärden är genomförd, utan att vara beroende av att ett helt stråk åtgärdas.

Enligt beslutet till gällande plan bör utredningsarbetet ha som målsättning att åtgärder ska kunna övervägas i kommande planrevidering. I Tabell 23 redovisas utredningar som antingen har initierats av regeringen eller som av andra skäl har hög aktualitet. Trafikverket bedömer att en del av dessa kan komma att påverka medelsfördelningen inom utvecklingsramen, i form av nya kandidater till investeringsobjekt i den kommande planperioden. Ett urval av utredningarna kommenteras i detta avsnitt. Se vidare information om de aktuella utredningarna finns att tillgå i underlagsrapport Utveckling av transportinfrastrukturen.

Tabell 23. Aktuella utredningar om tänkbara nysatsningar.

Prioriterade utredningar enligt regeringens beslut om nationell plan 2022–2033:
• Stångådals- och Tjustbanornas funktion för regional utveckling
• Utveckling av högvärdig kollektivtrafik på väg i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Öresundsområdet
• Anläggning för tjänst (järnvägens sidosystem) – fördjupad utredning
• Digitalisering av sjöfart
• Stockholm C och Tomteboda bangård, kapacitet med mera
• Kapacitet och redundans för transporter över Öresund, inklusive fortsatt fördjupning Helsingborg-Helsingör
• Kapacitet för landtransporter till och från Arlanda
• Förutsättningarna för delelektrifiering på delar av oelektrifierade banor
Övriga utredningar och satsningar:
• Förutsättningarna för åtgärder i stråken Oslo-Göteborg och Oslo-Stockholm
• Kapacitetsanalyser Södra Sveriges järnvägssystem
• Fortsatt planering av elvägar utifrån utbyggnadsplanen
• Utbyggnad till dubbelspår mellan Luleå och Boden
• Tågfärjeförbindelse mellan Trelleborg och Tyskland
• Uppkopplad järnväg och digitalisering

Beträffande *utbyggnad till dubbelspår mellan Luleå och Boden* ska Trafikverket enligt direktivet till inriktningsuppdraget lämna en lägesredovisning av uppdraget och en kostnadsbedömning för sträckan. Trafikverket ska också redovisa om tidigare bedömning av behovet av dubbelspår kvarstår. Den 15 september 2023 redovisade Trafikverket sitt svar på regeringens uppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län (Trafikverket, 2023:114).

Av redovisningen framgår bland annat att Trafikverket bedömer att det är möjligt att genomföra dubbelspår Luleå–Boden i perioden 2029–2033. För dubbelspår Luleå–Boden föreslår Trafikverket att åtgärden i första hand finansieras med lån och i andra hand med statliga anslag inom ramen för den kommande planrevideringen. Dubbelspåret har en beräknad totalkostnad på 4–5 miljarder kronor (prisnivå 2021-02).

Vidare ska Trafikverket, enligt direktivet till inriktningsuppdraget, redovisa en lägesredovisning av uppdraget om utredning av *fortsatt planering av elvägar* samt

en kostnadsbedömning för en första etapp. Utredningen är i en förberedande fas där kunskapsunderlag tas fram för att relevanta analyser ska kunna genomföras. Därför är det svårt att uttala sig mer precist kring vilken sträckning som kommer att föreslås och vilka kostnader det kommer att innebära. Det finns även stora osäkerheter gällande kostnadsbilden då en större utbyggnad sannolikt kan komma att påbörjas tidigast kring år 2030, och mycket kan hända fram till dess. Det handlar om internationell utveckling, teknisk utveckling, energiförsörjning och elnätsutbyggnad längs vägnätet för statisk laddning med mera.

En övergripande bedömning är att kostnadsbilden hamnar runt 20–40 miljoner kronor per dubbelriktad kilometer elväg. Trafikverket kan inte nu bedöma vilken etapp som är lämplig eller vilken längd etappen bör ha, men vid ett antagande om en sträckning på cirka 50 mil skulle kostnaderna sannolikt hamna någonstans i intervallet 10–20 miljarder kronor. De samhällsekonomiska konsekvenserna av en utbyggnad är relaterat till en mängd faktorer där kunskapsunderlag fortfarande är under framtagande.

De *internationella resorna och transporterna* har betydelse för hur det svenska transportsystemet behöver utvecklas. Regeringen pekar i direktivet till inriktningsuppdraget på vikten av att infrastruktur för gränsöverskridande transporter bör utvecklas i dialog med övriga länder i Norden. Flera regioner betonar att Trafikverket bör koncentrera framtida åtgärder till de europeiska och nordiska stråk som är avgörande för pendling, godstransporter, handel och säkerhet (se bilaga 2).

En viktig kommande länk i TEN-T:s stomnätskorridor (blivande europeiska transportkorridor) Skandinavien-Medelhavet är den fasta förbindelsen Fehmarn Bält[14] som förväntas att öppnas för trafik år 2029. Tunneln innebär avsevärda restidsvinster mellan östra Danmark och Tyskland och trafikflödena till Sverige och Norge förväntas öka som följd (enligt förslag till nationell plan 2022–2033). Inom utredningsuppdraget Kapacitet Öresund, där Sverige samverkar med Danmark och Tyskland, analyseras effekterna ytterligare. I förslaget till nationell plan 2022–2033 lyfte Trafikverket bland annat kapacitets- och punktlighetsbrister inom både väg- och järnvägssystemen längs stråket Norge–Göteborg–Malmö–kontinenten. I Tabell 23 återfinns flera utredningar som berör gränsöverskridande transporter. De handlar exempelvis om kapacitet och redundans över Öresund, förutsättningar för åtgärder i stråken Göteborg/Stockholm-Oslo samt tågfärjeförbindelse mellan Trelleborg och Tyskland. Vissa av dessa utredningar kan mynna ut i ytterligare kostnadsanspråk.

[14] Förbindelsen omfattar en cirka 18 kilometer lång sänktunnel för både bil- och tågtrafik mellan danska Rødby och tyska Puttgarden.

Stråkeffekter varierar från fall till fall

Regeringen efterfrågar i sitt direktiv en bedömning av samhällsekonomiska effekter av att planera för längre stråk jämfört med att dela upp infrastrukturprojekt i olika delar. Även regionerna ser positivt på att bygga ut sammanhållna och samhällsekonomiskt lönsamma stråk, snarare än korta etapper (se bilaga 2).

Trafikverket anser att frågan är viktig men inte går att besvara generellt, eftersom effekterna av att dela upp åtgärder längs ett stråk i olika delar bland annat beror på vilken typ av åtgärder det handlar om och hur trafiken längs stråket är fördelad. Hur avgränsningar och beroenden mellan olika projekt ska hanteras är en central fråga både i samhällsekonomiska analyser och när investeringsplanen konstrueras. I vissa fall spelar åtgärdernas avgränsning och ordning stor roll för resultaten, medan det i andra fall inte spelar någon större roll.

I många fall realiseras nyttorna av en åtgärd så snart som åtgärden är genomförd, utan att vara beroende av att ett helt stråk åtgärdas. Detta gäller till exempel för åtgärder som ökar reshastigheter, förbättrar trafiksäkerheten, minskar påverkan på omgivande miljö (exempelvis bullerskydd) eller förbättrar komfort eller upplevd trygghet (exempelvis genom separerade cykelbanor). Effekterna av sådana åtgärder uppstår som regel omedelbart, och beroendet mellan flera åtgärder längs ett stråk är mycket litet. Nyttorna av sådana åtgärder är i stort sett additiva[15], vilket betyder att det inte spelar någon större roll om nyttorna beräknas av alla åtgärderna tillsammans eller för varje enskild åtgärd och sedan läggs ihop.

För åtgärder som ökar kapaciteten på en sträcka kan däremot nyttan av att förbättra hela sträckan vara klart högre än summan av de enskilda delarna. Anta till exempel att alla delsträckor i ett stråk har samma kapacitet, och att kapaciteten utgör en begränsning av trafikefterfrågan längs stråket. Om kapaciteten enbart ökas på en av delsträckorna utgör övriga delsträckor fortfarande en flaskhals. I extremfall kan det innebära att trafiken inte kan öka alls längs stråket, så att nyttan av kapacitetsökningen inte uppstår förrän alla sträckornas kapacitet har ökats. Det är dock vanligare att varje enskild kapacitetsökning ger en viss nytta, men att de tillsammans ger större nytta än summan av delarna. Hur stor denna effekt är går dock inte att säga generellt; det beror bland annat på hur önskade trafikupplägg ser ut, och hur stor del av trafiken som enbart trafikerar en del av sträckan. I många fall varierar kapaciteten längs sträckan, och det finns en eller ett fåtal dimensionerande flaskhalsar som utgör begränsningen för trafiken. Genom att åtgärda de dimensionerande flaskhalsarna kan kapaciteten på hela sträckan ökas. Denna typ av

[15] Det går dock att konstruera hypotetiska motexempel: om trafikefterfrågan på sträckan beror icke-linjärt på t ex restid, säkerhet eller komfort, så att efterfrågeeffekterna av hela stråkåtgärden är (betydligt) högre än summan av de enskilda efterfrågeeffekterna, så kommer nyttan av hela stråkåtgärden vara (något) högre än nyttorna av etapperna var för sig.

beroenden mellan åtgärder uppstår framför allt i järnvägssystemet, och i synnerhet för godstransporter, men ibland även i vägsystemet.

Beroenden mellan olika åtgärder måste hanteras både i investeringsplaneringen och i de samhällsekonomiska beräkningarna. I de samhällsekonomiska beräkningarna för järnvägsinvesteringar hanteras frågan vanligen genom att ett trafikupplägg konstrueras där samtliga investeringar i nationell plan antas vara genomförda. Nyttan för varje enskild investering beräknas sedan genom att ta bort en investering i taget och beräkna vilken nyttoförlust som uppstår. Detta tillvägagångssätt tenderar att överskatta nyttorna av de enskilda investeringarna tagna var för sig, eftersom den beräknade nyttan av varje enskild investering är betingad av att samtliga andra investeringar i planen genomförs. Å andra sidan kan en åtgärd vara en förutsättning för ytterligare åtgärder som ännu inte finns med i planen, och i sådana fall kan nyttan av den enskilda åtgärden sägas vara underskattad. I vissa fall genomförs därför systemanalyser där effekterna av en utbyggnad av ett helt stråk analyseras, även om inte alla åtgärder (ännu) finns med i nationell plan. Som exempel kan nämnas analyserna av att möjliggöra längre och tyngre fordon på järnväg respektive väg. På så sätt ges en mer rättvisande bild av om det är värt att genomföra en långsiktig utbyggnadsplan för att förbättra ett helt stråk eller nät.

Frågan om beroenden mellan åtgärder måste också hanteras i investeringsplaneringen. Om nyttorna uppstår först när ett helt stråk är utbyggt så är det förstås bättre att koncentrera alla investeringsresurser på att bygga ut ett helt stråk i taget, i stället för att sprida ut resurserna på många stråk så att det tar längre tid att realisera nyttorna. Det skulle kunna vara klokt att i högre grad än i dag koncentrera investeringsresurserna så att hela stråk blir färdiga. I andra vågskålen ligger vissa praktiska och politiska hänsyn. Medan investeringarna genomförs störs trafiken, och dessa störningar kan bli ännu mer omfattande om flera investeringar längs ett stråk genomförs på samma gång (även om det också kan finnas stordriftsfördelar). Att koncentrera investeringarna till vissa stråk under en period skulle också innebära att andra delar av nätet i stort sett blir utan investeringar under denna period.

6.6 Tillkommande finansiering

Bedömningar i korthet:

- Omfattande tillkommande finansiering även i nästa planperiod.
- Tillkommande finansiering kan användas i fler fall än i dag, men totalt sett bedöms möjligheterna till ytterligare finansiering som kan tillföras på detta sätt vara relativt begränsad.
- Trafikverket har i dag en löpande internationell omvärldsbevakning om tillkommande finansiering. Ett forskningsprojekt pågår också som gör en kartläggning av pågående forskning inom området samt den utveckling av riktlinjer och best practices som sker exempelvis inom OECD.

Omfattande tillkommande finansiering även i nästa planperiod

Enligt direktivet ska Trafikverket bedöma tillkommande finansiering utöver den ekonomiska planeringsramen och förutsättningar att utöka denna tillkommande eller alternativa finansiering. Tillkommande medel avser medel utöver planeringsramen och gäller i huvudsak trängselskatter, infrastrukturavgifter, banavgifter och olika former av medfinansiering. I Tabell **24** anges nivåer för nu kända tillkommande medel utöver planeringsramen.

Tabell 24. Tillkommande finansiering utöver planeringsram 2026–2037. Miljoner kronor.

Tillkommande finansiering utöver planeringsram	2026–2037 i prisnivå 2021	2026–2037 i prisnivå 2023
Banavgifter	28 500	34 200
Trängselskatteobjektens avgiftsintäkt (för produktion)	16 500	19 800
Trängselskatteobjektens lånedel (för produktion)	9 700	11 700
Medfinansiering	15 000	18 000
Summa tillkommande medel	**69 700**	**83 700**

Det finns flera tänkbara syften med tillkommande finansiering:

- Fler projekt genomförda tidigare än med enbart statlig finansiering
- Ökad effektivitet i genomförande

- Ökad effektivitet i förvaltning genom tydligare ansvar och bättre kostnadsstyrning

Nedan ges en kort beskrivning av olika finansieringsformer – en utförligare beskrivning finns i underlagsrapport Ekonomi och finansiering.

Trängselskatt

Trängselskatt har införts i Stockholm och Göteborg och regleras i Lag (2004:629) om trängselskatt. Trängselskatten ska bidra med att minska trängsel och förbättra miljön i de två städerna. Trängselskatteintäkter i Stockholm finansierar större delen av Förbifart Stockholm och ytterligare ett tjugotal investeringar i Stockholms län, intäkterna finansierar även delar av tunnelbaneutbyggnaderna i Stockholm.

Västsvenska paketet består av åtgärder i väg- och järnvägssystem samt gatu- och kollektivtrafikanläggningar. I gällande överenskommelse för paketet finansierar regionala och kommunala parter tillsammans med intäkterna från trängselskattesystemet överenskomna åtgärder till 50 procent, medan resterande 50 procent finansieras via anslag i nationell plan. I överenskommelsen står det att trängselskatter i Göteborg ska användas för finansiering av infrastrukturåtgärder under 25 år, dvs fram till 2037. Trängselskattesystemet i Göteborg har visats ge positiva effekter på bland annat trängsel och lokala utsläpp, samtidigt som det ger intäkter till infrastrukturinvesteringar. Trafikverket bedömer att en fortsättning av trängselskatten kan vara motiverad även efter 2037, vilket dock skulle kräva nya politiska överenskommelser.

Infrastrukturavgift

Möjligheten att ta ut infrastrukturavgifter på vägar regleras av Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och Lag (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. Det innebär att för tunga fordon som trafikerar det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) eller motorvägar får avgift endast tas ut för broar, tunnlar och vägar genom bergspass. Trafikverket kan pröva införande av infrastrukturavgifter på nya broar och tunnlar för transportpolitiskt motiverade åtgärder.

Bron över Sundsvallsfjärden, bron över Motalaviken och bron över Skurusundet har färdigställts och är öppna för trafik. Lån som är upptagna till dessa tre objekt återbetalas med infrastrukturavgifter som tas ut vid passagen över broarna. För Öresundsbron är avgiftssättningen något mindre detaljreglerad än för övriga objekt med infrastrukturavgifter.

Banavgifter

Enligt Järnvägsmarknadslag (2022:365) ska Trafikverket ta ut en avgift av järnvägsföretagen som motsvarar den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon. Trafikverket får under vissa förutsättningar därutöver ta ut högre avgifter för att uppnå högre grad av kostnadstäckning. Banavgifterna förutsätts oavkortat gå till drift, underhåll och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen eller i vissa fall för särskilda infrastrukturprojekt till att täcka kapitalkostnader och avskrivningar.

Förutsättningen för högre avgifter är enligt Järnvägsmarknadslagen att påslagen (mark-ups) är förenliga med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får dessutom inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone marginalkostnaden, hindras från att använda infrastrukturen. En infrastrukturförvaltare får också ta ut avgifter för särskilda infrastrukturprojekt (enligt 8 kap. 7 §). Avgifterna får ha ett finansierande syfte och vara högre än marginalkostnaden. I Sverige finns idag två genomförda objekt där en särskild avgift tas ut: Arlandabanan och Öresundsbron som båda har annan infrastrukturförvaltare än Trafikverket.

Tågoperatörernas reaktion på banavgifter beror på vilken avgiftsstruktur som gäller, alltså både avgiftsnivå och på vilket sätt banavgifterna tas ut. Banavgifter baserade på vikt ger operatörerna incitament att köra fler avgångar med kortare tåg, medan avgift per tågkilometer kan leda till ett mer effektivt utnyttjande av infrastrukturen med mer kapacitetsstarka tåg men med färre avgångar. Se kapitel 3.1 för en utförligare diskussion om detta.

Medfinansiering från kommuner, regioner och företag

Medfinansiering innebär att kommuner, regioner och företag bidrar till att finansiera eller delfinansiera statlig infrastruktur. Medfinansiering genom bidrag utgår från bidragsgivarens nytta och avser i första hand tillägg eller förbättringar i projekt som Trafikverket ändå anser bör genomföras.

Medel från Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF)

Trafikverket söker och får medel från EU för projekt inom TEN-T. Medlen söks ur Fonden för ett sammanlänkat Europa som på engelska heter CEF (Connecting Europe Facility). Under de tre senaste åren har denna medfinansiering uppgått till cirka 300–800 miljoner kronor per år. Syftet med TEN-T och CEF är att skapa ett sammanlänkat EU där samtliga medborgare har en god tillgänglighet till fungerande infrastruktur.

Historiskt sett har Trafikverket framförallt sökt bidrag för traditionella infrastrukturprojekt som är belägna på TEN-T-nätet. Men det har också handlat om

projekt som ligger inom områdena ERTMS, ITS, digitalisering, elektrifiering och alternativa bränslen. Exempelvis har Trafikverket skickat in fem ansökningar till 2023 CEF Transport Military Mobility call och förbereder sju till nio ansökningar till 2023 CEF Transport call.

Trafikverket utvärderar kontinuerligt möjligheterna till framtida bidragsmöjligheter och kommer fortsatt att söka CEF-medel för möjliga projekt. Trafikverket bedömer att det fortsatt kommer finnas goda möjligheter till CEF-finansiering motsvarande dagens nivåer under perioden 2026–2037.

Lånefinansiering eller garantier genom Riksgälden

Enligt Budgetlagen (2011:203) kan investeringar i infrastruktur, om riksdagen så beslutar, även finansieras på annat sätt än via anslag. Lånefinansiering kan i särskilda fall vara ett alternativ till anslag för finansiering av infrastrukturprojekt. En sådan lånefinansiering kan t.ex. möjliggöra ett mer samordnat och effektivt genomförande av ett projekt. Det kan också göra att nyttoeffekter, som ger ökad kapacitet eller framkomlighet, kan realiseras tidigare än vid anslagsfinansiering.

En utökad låneportfölj och låneram innebär ökade kapitalkostnader (räntor och amorteringar) eftersom skulden ökar. I de fall de ska betalas genom framtida anslag, i stället för brukaravgifter, leder det till ett minskat utrymme för framtida infrastrukturinvesteringar.

En annan form av finansiering kan vara statlig garanti. Garanti är ett risktagande där risken i vanliga fall fördelas mellan staten och långivaren. Riksgälden ställer ut garantier till statlig och privat verksamhet efter beslut från riksdag och regering. Det görs mot en avgift som speglar garantins finansiella risk och administrativa kostnad.

Ytterligare tillkommande finansiering är möjlig, i begränsad omfattning

Normalt sett är den ekonomiskt mest fördelaktiga formen av finansiering för staten anslag eller statlig lånefinansiering. Alternativa finansieringssätt kan innebära en högre kostnad, exempelvis när aktörer i privat sektor erbjuder finansieringslösningar för transportinfrastruktur eftersom de i allmänhet kräver högre avkastning jämfört med statens lånekostnad. Det kan dock finnas andra vinster, till exempel effektivitetsvinster, som då bör vägas mot de högre kostnaderna. Tillkommande finansiering är oftast starkt regelstyrd. Samtidigt behöver transportpolitikens mål vara en övergripande utgångspunkt, där samhällsekonomiskt lönsamma projekt prioriteras.

Trafikverket bedömer att det finns vissa möjligheter att använda ytterligare tillkommande finansiering och att det kan finnas särskilda objekt där detta kan

anses fördelaktigt. Mer detaljerade analyser behöver dock göras för olika objekt, vilket Trafikverket kan göra i samband med åtgärdsplaneringen. Objekt bör prioriteras utifrån transportpolitiska mål, inte utifrån möjligheterna till alternativ finansiering. Att bedöma effekter på biljett- och transportpriser, efterfrågan på resor och transporter samt samhällsekonomisk effektivitet är svårt annat än i generella termer utan att ha gjort beräkningar på konkreta fall.

Regionerna ser generellt sett positivt på möjligheten att finansiera projekt genom alternativa metoder, exempelvis genom ökad statlig lånefinansiering, medfinansiering från näringslivet, specifika satsningar från försvarsbudgeten eller europeiska försvarsfonden (se bilaga 2).

Trafikverket omvärldsbevakar alternativ finansiering, bland annat med infrastrukturansvariga myndigheter och organisationer i det internationella samarbetet. Ett forskningsprojekt pågår också som gör en kartläggning av pågående forskning inom området samt den utveckling av riktlinjer och best practices som sker exempelvis inom OECD. För samhällsekonomiskt lönsamma objekt med god transportpolitisk måluppfyllelse är några exempel på principiellt sett tänkbara typer av objekt:

- Tunnlar eller broar på vägar. Finansiering kan i vissa fall ske med infrastrukturavgift.
- Industrisatsningsrelaterade projekt där det finns betalningsvilja hos privata parter. Finansiering kan vara genom medfinansiering eller (för järnvägsprojekt) lån som betalas via banavgifter med så kallade mark-ups.
- Sidosystem till järnväg där marknadsmässig avgift kan tas ut.
- Kapacitetshöjande åtgärder i storstad. Finansiering av hela eller delar kan ske genom utvidgning av befintliga, eller nya, system för trängselskatt. Det förutsätter att huvudsyftet är att minska trängsel och förbättra miljö, vilket i praktiken innebär att det finns få platser som kan vara aktuella.

7 Förslag fördelning av ramar

I detta avsnitt redovisas Trafikverkets förslag till medelsfördelning inom de fem ramnivåer som regeringen angivit. Utgångspunkten är samma planeringsram som för nu gällande plan, vilken uppgår till 959 miljarder kronor i 2023 års prisnivå (motsvarar 799 miljarder i 2021 års prisnivå). Därutöver redovisas förslag till medelsfördelning för fyra alternativa ramnivåer där ramen ökas respektive minskas med 10 respektive 20 procent. Alla kostnader redovisas i 2023 års prisnivå.

De övergripande utgångspunkterna för ramfördelningen framgår av Kapitel 1.

Av specifikt intresse för ramfördelningen är att regeringens direktiv betonar att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioritering av åtgärder i transportinfrastrukturen. Regeringen betonar också vikten av underhåll av vägar och järnvägar samt kostnadseffektiva åtgärder för att optimera transportinfrastrukturen och öka transporteffektiviteten. Regeringens prioriteringar är att fortsätta förbättra den infrastruktur vi har, reparera där det behövs och förvalta våra gemensamma resurser på bästa sätt. Inriktningsunderlaget ska beakta nyttan med att upprätthålla funktionaliteten i infrastrukturen i förhållande till nyttan av nya investeringar.

Inriktningsunderlaget ska även beakta regeringens prioritering att inte fullfölja utbyggnaden av ett system för nya stambanor för höghastighetståg och den effekt det kan ha på befintliga banor och behovet av planerade investeringsåtgärder, alternativa investeringar och kapacitetshöjande insatser i järnvägssystemet.

Trafikverket konstaterade i förslaget till nationell plan för 2022–2033 att ramen för utvecklingsanslaget för den kommande planperioden 2026–2037 redan var övertecknad, antaget oförändrad ramnivå. Detta förhållande förändras inte av regeringens beslut att inte fullfölja byggandet av nya stambanor för höghastighetståg, eftersom detta främst frigör medel efter 2037. Trafikverket kan också konstatera att medlen för vidmakthållande i gällande nationell plan understiger de nivåer som i inriktningsunderlaget för 2022–2033 angavs som nödvändiga för att bibehålla dagens funktionalitet.

Sammantaget innebär detta att det med nuvarande ramnivå inte är möjligt att både upprätthålla en god funktionalitet i infrastrukturen och genomföra de investeringar som finns i gällande nationell plan i planerad takt.

7.1 Utrymme för nya satsningar

Bedömningar i korthet:

- Med höjda anslag under kommande planperiod är det möjligt att både upprätthålla och förbättra funktionaliteten i infrastrukturen samt fullfölja intentionerna i gällande plan om infrastrukturens utveckling
- Med oförändrade anslag kan funktionaliteten upprätthållas, men nästan en tredjedel av investeringarna i gällande plan kommer inte att kunna genomföras.
- Med minskade anslag kommer skicket på infrastrukturen successivt försämras och utrymmet för investeringar minska ytterligare.

För att upprätthålla funktionaliteten under den kommande planperioden bedömer Trafikverket att det behövs ca 100 miljarder kronor mer än vad som ingår för vidmakthållande i nuvarande plan. De kostnader Trafikverket nu har beräknat för att upprätthålla funktionaliteten är i samma storleksordning som angavs i förra inriktningsunderlaget. Att därutöver återta allt eftersatt underhåll skulle kosta ytterligare ca 120 miljarder kronor.

Med tillräckliga ramar för vidmakthållande kan det eftersatta underhållet minska, vilket minskar framtida kostnader för att upprätthålla funktionaliteten, eftersom det är dyrare att underhålla en sliten anläggning. Trafikverket bedömer dock att det inte är praktiskt möjligt att under planperioden återta allt eftersatt järnvägs-underhåll, eftersom banarbeten måste planeras med lång framförhållning, tillgången på entreprenörer är begränsad och trafikstörningarna inte får bli alltför stora (se vidare kapitel 5.7).

Med ett oförändrat utvecklingsanslag är perioden 2026–2037 redan övertecknad av investeringar som redan ingår i gällande plan (2022–2033) och som fortsätter ”över kant” in i den nya planperioden. Några stora investeringar fortsätter även efter 2037 med totalt drygt 95 miljarder kronor. Den samlade investeringsvolymen under kommande planperiod för namngivna investeringar i gällande plan är ca 350 miljarder kronor, varav 212 miljarder avser pågående och bundna namngivna investeringar inklusive investeringar i signalsystemet ERTMS.

Trafikverket kan därmed konstatera att det inom nu gällande planeringsram (959 miljarder kronor i 2023 års prisnivå) inte är möjligt att inrymma både de resurser som krävs för att upprätthålla infrastrukturens funktionalitet, återta visst eftersatt underhåll och genomföra namngivna investeringar i nuvarande plan. För att detta ska vara möjligt krävs minst 15 procent högre ramnivå.

Den ena orsaken till den uppkomna situationen är som nämnts att investeringsutrymmet i kommande plan med oförändrade investeringsramar redan är övertecknat av de namngivna investeringar i gällande plan (2022–2033) som fortsätter in i nästa planeringsperiod. Detta som en konsekvens av den dåvarande regeringens direktiv att den då gällande planen skulle fullföljas. Att den årliga planeringsramen inte överskrids beror på att tidsplanen för några investeringar har ändrats, vilket har skjutit mer kostnader ”över kant” in i framtida planeringsperioder. Den andra orsaken är att det anslag för vidmakthållande som Trafikverket förordade i förra inriktningsunderlaget inte rymdes fullt ut i den fastställda planen. Båda dessa förhållanden påpekades i förslaget till nationell plan 2022–2033. Kostnadsökningar (utöver inflation) har en förhållandevis liten betydelse för situationen.

En oförändrad ramnivå kräver därför hårda prioriteringar. Exempelvis blir utrymmet för namngivna investeringar ca 250 miljarder kronor givet ett vidmakthållande som upprätthåller nuvarande funktionalitet (utan att återta eftersatt underhåll) och oförändrat utrymme för trimningsåtgärder och länsplaner jämfört med gällande plan. Detta kan jämföras med att enbart pågående och bundna[16] namngivna investeringar i gällande plan summerar till 212 miljarder kronor, inklusive investeringar i ERTMS. Således finns 38 miljarder kvar att fördela på obundna investeringar i planperioden 2026–2037. Här kan nämnas de investeringar Trafikverket lyft fram i de tre regeringsuppdragen inlämnade 2023 avseende kapacitetsåtgärder i Skåne, Västra Götaland och Norr- och Västerbotten för totalt 75 miljarder kronor plus komplett dubbelspår Luleå-Boden för ca 6 miljarder kronor, övriga obundna[17] namngivna investeringar i planen för totalt 67 miljarder kronor, samt övriga investeringsförslag som ligger utanför gällande plan.

Det bör påpekas att Trafikverket har föreslagit lånefinansiering för genomförande av Norrbotniabanan och dubbelspår Luleå-Boden, vilket skulle minska anslagsbehoven under planperioden om det genomförs.

Med lägre ramnivåer än dagens blir det nödvändigt att prioritera ännu hårdare. Även om inga namngivna investeringar utöver dem som är pågående och bundna inkluderas blir det svårt att nå upp till en nivå för vidmakthållande som upprätthåller dagens funktionalitet.

Endast i ramnivån +20 procent skapas ett visst utrymme för nya investeringar och återtagande av eftersatt underhåll, samtidigt som byggande av nya järnvägar mellan

[16] ”Pågående och bundna” namngivna investeringar är de som pågår, har fått byggstartbeslut eller där förslag om byggstart är inlämnade till regeringen samt vissa investeringar där det finns finansierings- eller samverkansavtal (se kap 6)

[17] Avser namngivna investeringar som inte faller under definitionen för ”pågående och bundna”.

Hässleholm-Lund och Borås-Göteborg samt Norrbotniabanan enligt nuvarande kostnadsuppskattningar kan finansieras inom ordinarie anslag.

7.2 Kostnadsanspråk

Bedömningar i korthet:

- I praktiken ej påverkbara kostnader under planperioden summerar till knappt 300 miljarder kronor.
- Att genomföra alla utvecklingsinsatser i gällande plan, upprätthålla funktionaliteten och återta eftersatt underhåll skulle kosta ytterligare drygt 800 miljarder kronor.
- Därutöver finns angelägna och samhällsekonomiskt lönsamma investeringar för mer än 25 miljarder kronor.

Här sammanfattas de kostnadsuppgifter som betingas av Trafikverkets uppdrag och mål och mer utförligt har beskrivits i kapitel 5 och 6 samt motsvarande underlagsrapporter.

Förutom en indelning utifrån vidmakthållande- och utvecklingsanslagen delas här anspråken in i fasta kostnader och rörliga kostnader. Fasta kostnader är sådana där möjligheten att minska dem är marginella. Rörliga kostnader är sådana där olika nivåer medger olika ambitionsgrader.

Vissa kostnader är i praktiken fasta

Trafikverket bedömer att vissa kostnader är lika stora oavsett ramnivå. De summerar till cirka 300 miljarder kronor i 2023 års prisnivå och utgörs av pågående och bundna namngivna investeringar (190 miljarder), planering stöd och myndighetsutövning (19 miljarder) samt räntor, amorteringar och bidrag (36 miljarder). Trafikverket har även valt att betrakta kostnader för införande av ERTMS till ett belopp av 42 miljarder kronor som fasta i enlighet med den signalöversyn som genomförts liksom knappt 4 miljarder för civil beredskap som i nuläget bedöms belasta nationell plan (vidmakthållande)[18]. För mer exakta kostnadsuppskattningar hänvisas till kapitel 5 och 6.

[18] I regeringens direktiv sägs att resurser till sådan verksamhet ska hanteras i annan ordning och inte belasta ramen. Trafikverket har trots detta valt att låta kostnader i linje med gällande plan tills vidare ingå eftersom det är oklart hur gränsdragningen mellan anslag kommer att se ut.

Andra kostnader är rörliga

De rörliga kostnaderna avser vidmakthållande, namngivna investeringar utöver pågående och bundna, trimnings- och miljöåtgärder, forskning och innovation (FoI) och länsplaner. I nedanstående tabell redovisas kostnader för i tabellen angivna ambitionsnivåer. Även här återfinns mer exakta kostnadsuppskattningar i kapitel 5 och 6.

Tabell 25. Rörliga kostnader.

Åtgärdstyp	Miljarder kronor 2023 års prisnivå	Ambitionsnivå
Vidmakthållande järnväg	200	Upprätthålla dagens funktionalitet
Eftersatt underhåll järnväg	12	Bedömning av hur mycket eftersatt underhåll som kan återtas. Det totala är 91 miljarder kronor
Vidmakthållande väg	296	Upprätthålla dagens funktionalitet
Eftersatt underhåll väg	35	Inget eftersatt underhåll vid planeringsperiodens slut
Bärighet BK4	27	Fullt utbyggt
Genomföra förslagen i regeringsuppdragen om kapacitetsåtgärder i Skåne, Västra Götaland samt Norr- och Västerbotten.	75	Enligt gällande plan
Genomföra övriga obundna namngivna investeringar i gällande plan	67	Enligt gällande plan
Trimnings- och miljöåtgärder	50	Enligt gällande plan
Länsplaner	50	Enligt gällande plan
Forskning och innovation	10	Enligt gällande plan
Summa	**822**	

Utöver detta finns flera andra angelägna satsningar som inte finns med i gällande plan. Trafikverket vill särskilt framhålla tre områden:

- Ökade medel till olika järnvägstekniska system (kraftförsörjning med mera). Flera av dessa behöver uppgraderas tillsammans med moderniseringen av signalsystemet. Den sammanlagda kostnaden är omkring 10 miljarder kronor utöver vad som följer av gällande plan.
- Satsningar på vägtrafiksäkerhet, i synnerhet mittseparering. För att etappmålet för trafiksäkerhet ska kunna nås behöver investeringarna i mittseparering öka väsentligt jämfört med gällande plan. Utanför planen finns en stor mängd

åtgärdsförlag, såväl mindre trimningar som större investeringar, med god effekt och mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet. Det vore önskvärt att inrymma åtminstone 10 miljarder kronor till denna typ av satsningar, även om såväl volymen lönsamma åtgärder som anspråken för att kunna nå etappmålet är betydligt större. Stora behov finns också på regionala vägar som omfattas av länsplanerna.

- Dubbelspår Luleå-Boden. Investeringen är viktig för de stora industrietableringarna i Norrbotten, men är inte inrymd i gällande plan. Investeringskostnaden bedöms vara omkring 6 miljarder kronor.

Dessutom har det i samband med Sveriges NATO-ansökan framförts ett behov av att förstärka öst-västliga transportmöjligheter i hela Sverige. Vad detta skulle innebära har ännu inte undersökts närmare, men kan kräva både väg- och järnvägsåtgärder.

I regeringsuppdraget ”Att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län” har Trafikverket föreslagit att genomförande av Norrbotniabanan och dubbelspår Luleå-Boden ska kunna finansieras med lån från Riksgälden vilket förutsätter att riksdag och regering beslutar om att räntor och amorteringar får finansieras via anslag. För dubbelspår Luleå-Boden föreslås att det delvis medfinansieras med banavgifter. Det bör påpekas att Trafikverket inte gjort några antaganden om någon sådan lånefinansiering i förslagen till ramfördelning, utan alla föreslagna projekt antas bekostas med anslag inom studerade ramar. Samtidigt kan lånefinansiering ses som ett sätt att realisera de högre ramnivåerna.

7.3 Utgångspunkter för ramfördelning

Bedömningar i korthet:

- Det är samhällsekonomiskt lönsamt att bibehålla dagens funktionalitet och återta eftersatt underhåll i väg- och järnvägsnätet.
- Det finns många investeringsåtgärder både i järnvägs- och vägsystemet som visar hög samhällsekonomisk lönsamhet både i och utanför gällande plan.
- De obundna investeringarna i gällande plan domineras av ett fåtal stora samhällsekonomiskt olönsamma järnvägsprojekt.
- Det finns goda förutsättningar att välja effektiva åtgärder med god lönsamhet både när det gäller trimnings- och miljöåtgärder och inom länsplanerna.
- För forskning och innovation är det inte möjligt att göra samhällsekonomiska beräkningar, men Trafikverket bedömer att satsningar på detta utgör en viktig förutsättning för verksamhetens bidrag till de transportpolitiska målen.

I direktivet anges att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioritering av åtgärder i transportinfrastrukturen. Regeringen betonar också vikten av underhåll av vägar och järnvägar samt kostnadseffektiva åtgärder för att optimera transportinfrastrukturen och öka transporteffektiviteten. Inriktningsunderlaget ska beakta nyttan med att upprätthålla funktionaliteten i infrastrukturen i förhållande till nyttan av nya investeringar.

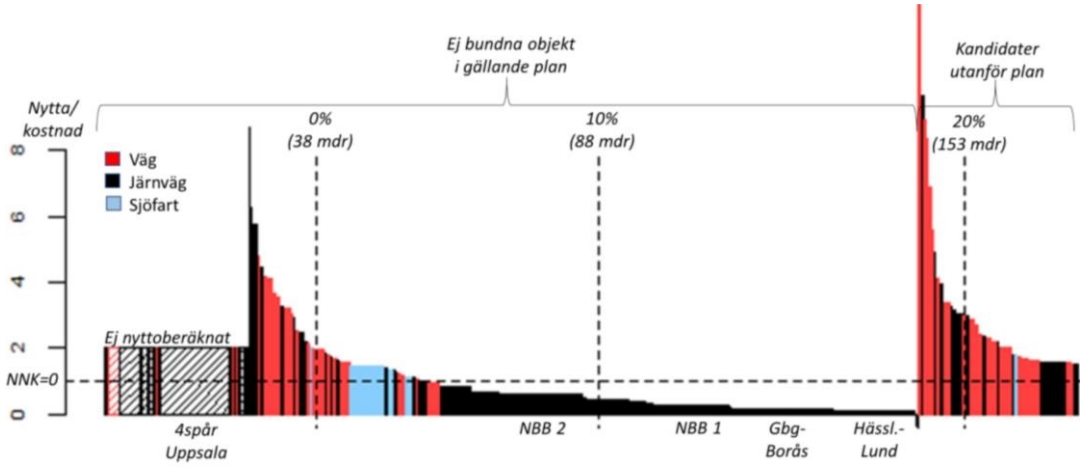
I detta avsnitt redovisas kortfattat de samhällsekonomiska bedömningar som ligger till grund för Trafikverkets förslag till fördelning av medel i de olika ramnivåerna. En mer detaljerad beskrivning av den samhällsekonomiska lönsamheten för olika åtgärdsområden återfinns i kapitel 8.

Stor variation i lönsamhet för investeringsobjekt

Bland namngivna obundna investeringar finns det många lönsamma objekt både i gällande plan och utanför. Många vägprojekt har goda trafiksäkerhetseffekter och ökar tillgängligheten. Som konstaterats i kapitel 3 bedömer Trafikverket att trafiksäkerhetsmålet för 2030 inte är möjligt att nå utan mer medel till mittseparering av vägar och andra trafiksäkerhetsåtgärder, och att det finns ett stort antal lönsamma trafiksäkerhetsinvesteringar utanför nuvarande nationell plan och länsplaner.

Järnvägsprojekten, som oftast motiveras av kapacitetsskäl och skapar tidsvinster och minskade kostnader för både resenärer och gods, är generellt mindre lönsamma än väginvesteringar och i en del fall mycket olönsamma.

Investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet varierar kraftigt. Figur 19 illustrerar kostnad och lönsamhet för obundna namngivna investeringar i gällande plan samt ett urval investeringar utanför planen. Varje stapel är en investering. Varje stapels bredd motsvarar dess kostnad, och dess totala yta hur mycket samhällsnytta den skapar (nuvärde). Höjden på varje stapel är därmed nyttokostnadskvoten[19]. För att maximera den totala samhällsnyttan för en given budget bör strävan alltså vara att välja höga, smala staplar; de ger mycket nytta (yta) utan att ta så mycket budgetutrymme (bredd) i anspråk. I figuren är investeringarna sorterade efter nyttokostnadskvot. Längst till vänster (streckade staplar) finns ej nyttoberäknade investeringar. Objekt som inte når upp till den streckade linjen har lägre total nytta än kostnad, dvs nettonuvärdeskvot under noll, och är därmed samhällsekonomiskt olönsamma enligt kalkylen.



Figur 19. Nyttokostnadskvot för obundna namngivna investeringar i planen, samt ett urval kandidater utanför planen.

De streckade lodräta linjerna är utrymmet för obundna investeringar för tre ramnivåer (nuvarande ram 0%, höjd ram 10% respektive 20%), enligt förslagen i följande kapitel 7.4. Den samlade bredden (kostnaden) på staplarna får alltså inte överstiga den tillgängliga ramen.

Beräknade samhällsekonomiska nyttor fångar dock inte alltid alla effekter av en investering; vid val av investeringar kan det finnas fler överväganden att ta hänsyn till än beräknade effekter. Figuren illustrerar ändå att det finns en stor mängd mycket lönsamma åtgärder utanför plan, att såväl nuvarande ram som nivån +10 procent innebär att utrymmet för investeringar blir betydligt mindre än i gällande plan, och att de stora järnvägsinvesteringarna upptar en stor del av investeringsutrymmet (i figuren namnges Fyrspår Uppsala, Norrbotniabanans två etapper, Göteborg-Borås och Hässleholm-Lund). Dessa fyra investeringar fortsätter

[19] Den ofta använda nettonuvärdeskvoten (NNK) är lika med nyttokostnadskvoten minus 1.

också in i nästkommande planperiod (utom Norrbotniabanans första etapp), men figuren visar enbart kostnaderna som infaller under planperioden 2026–2037.

Främst bedömningar som utgångspunkt för övriga åtgärdstyper

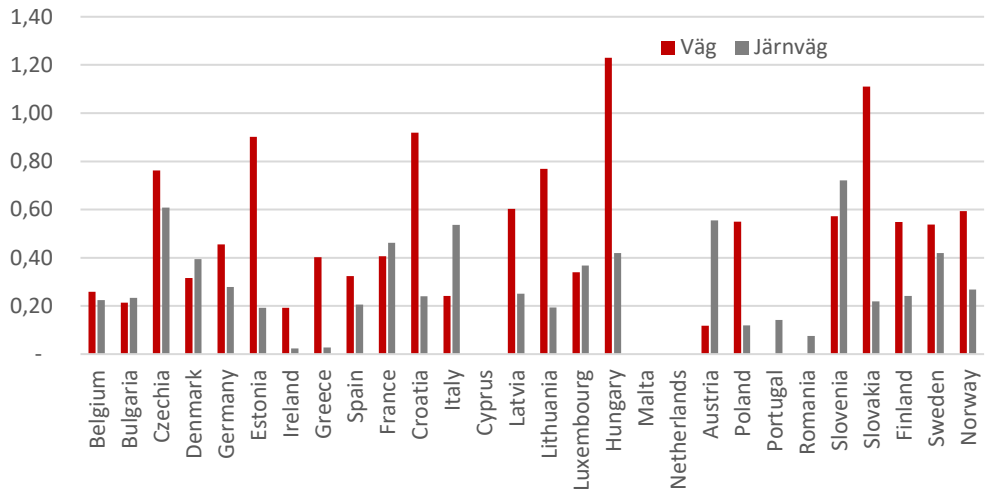
Trafikverkets analyser visar att satsningar på vidmakthållande är viktigt för flera av de transportpolitiska målen och har hög samhällsekonomisk lönsamhet för både väg och järnväg. Det gäller både avhjälpande och förebyggande åtgärder som framför allt ger effekter på kortare sikt, men också återtagande av eftersatt underhåll som har mer långsiktiga effekter. Satsningar på ökad bärighet av vägar (BK4) har mycket god samhällsekonomisk lönsamhet. Trimnings- och miljöåtgärder har i allmänhet god måluppfyllelse och samhällsekonomisk lönsamhet. Dessa typer av åtgärder ligger också i linje med fyrstegsprincipen.

Trafikverket har inte genomfört någon systematisk analys av den samhällsekonomiska lönsamheten för de investeringar som genomförs eller planeras i länsplanerna, men bedömer att potentialen att genomföra lönsamma investeringar med god måluppfyllelse på regional nivå är god.

För medel till forskning och innovation finns inga samhällsekonomiska beräkningar. Forskning och innovation är viktigt för att utveckla Trafikverkets egen verksamhet, för kompetensförsörjningen i branschen samt för att utveckla transportsystemet i sin helhet. Forskningen bidrar till teknisk och administrativ utveckling, till att utveckla ledning och styrning av trafik, till ökad kunskap om hur transportsystemet kan anpassas till samhällets behov, till kunskapsuppbyggnad och kompetensförsörjning samt till bättre politiska beslutsunderlag. För att forskningsresultat ska kunna implementeras krävs att det finns ekonomiskt utrymme för det i den operativa verksamheten i branschens olika delar.

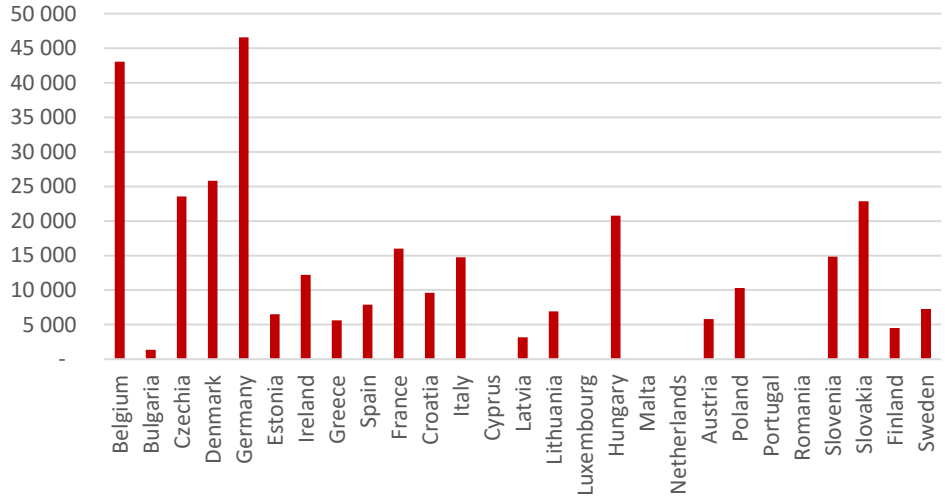
Sveriges satsningar utmärker sig inte i en europeisk jämförelse

En utgångspunkt för ramfördelning kan också vara hur Sveriges satsningar ser ut jämfört med andra europeiska länder. En sådan jämförelse visar att Sverige inte utmärker sig nämnvärt. Sveriges offentliga utgifter för såväl investeringar som underhåll i vägnätet, uttryckt som andel av BNP, motsvarar ungefär den genomsnittliga andelen för övriga europeiska länder – se Figur 20. Ett liknande förhållande råder på järnvägssidan. Här är dock satsningar på underhåll något lägre än genomsnittet uttryckt som andel av BNP. I relation till BNP investerar Sverige mer än genomsnittet, 0,4 procent jämfört med 0,3 procent. I relation till total spårlängd är Sveriges underhållskostnader klart under genomsnittet och investeringskostnaderna strax under genomsnittet för de europeiska länderna.



Figur 20. Väg- och järnvägsinvesteringars andel av BNP 2021, i procent (källa: OECD och Eurostat).

Om i stället Sveriges satsningar relateras till landareal är satsningarna relativt sett något lägre än om de relateras till BNP (denna analys har dock bara gjorts för investeringar och underhåll på väg) – se Figur 21. Detta är inte överraskande eftersom Sverige är ett relativt stort och glesbefolkat land.



Figur 21. Väginvesteringar, euro per kvadratkilometer.

7.4 Förslag till inriktning i de olika ramnivåerna

Förslag i korthet:

- I -10 och -20-procentsnivån genomförs endast redan pågående och bundna namngivna investeringar. Det begränsade utrymmet för vidmakthållande innebär ett successivt försämrat tillstånd för infrastrukturen.
- I 0-procentsnivån (959 miljarder kronor) avsätts medel för att upprätthålla funktionaliteten i infrastrukturen. Utrymmet för investeringar utöver pågående och bundna är mycket begränsat, och många projekt i befintlig plan måste senareläggas eller omprövas.
- I +10-procentsnivån (+96 miljarder kronor) ges möjlighet att återta en del av det eftersatta underhållet. Utrymmet för nya investeringar ökar, men många projekt i befintlig plan måste fortfarande senareläggas eller omprövas.
- I +20-procentsnivån (+192 miljarder kronor) skapas möjlighet att återta det eftersatta underhållet så långt det är genomförbart samt bygga ut BK4-nätet fullt ut. De stora järnvägsinvesteringarna i Skåne, Västra Götaland och Norrland kan inrymmas liksom övriga investeringar i gällande plan. Därutöver finns ett utrymme på ca 10 miljarder för ytterligare satsningar.

I detta avsnitt anges Trafikverkets förslag till fördelning av medel i de olika ramnivåerna. Som nämnts förutsätts inte en ökad lånefinansiering för att realisera investeringar. Dock kan lån vara ett sätt att realisera de högre ramnivåerna, men en sådan lösning påverkar inte Trafikverkets förslag till ramfördelning.

Vägledande för förslagens utformning är måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet samt de förslag Trafikverket lämnat i regeringsuppdragen om ökad järnvägskapacitet i Skåne, Västra Götaland och Norrland.

Fasta kostnader enligt ovan om 297 miljarder kronor ingår i alla nivåerna.

För forskning och innovation föreslås samma nivå som i planförslaget 2022–2033 i 0-procentnivån samt att de följer de lägre ramnivåerna i procent men ej höjs för de högre ramnivåerna.

För trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner föreslås att dagens nivå behålls i 0-procentnivån samt att de följer ramnivåerna i procent.

För åtgärder som medger BK4 föreslås att 12 miljarder avsätts i nivån -20 och i -10 procent och att mer medel avsätts successivt i de högre ramnivåerna. Hela anspråket på 27 miljarder tillgodoses i +20-procentnivån.

Vidmakthållande prioriteras i alla nivåer. Först när tillräckliga medel för att upprätthålla dagens funktionalitet kan avsättas ges utrymme för investeringar utöver dem som redan är pågående eller bundna. Notera att regionerna uttrycker en oro över att ett fokus på underhåll kan begränsa möjligheterna till nya investeringar (se bilaga 2). Därför anser de att det är viktigt att skapa förutsättningar för att underhåll, trimning och nyproduktion ska kunna ske parallellt.

När tillräckliga medel för att upprätthålla funktionaliteten säkerställts kan medel fördelas mellan att återta eftersatt underhåll, genomföra de stora järnvägsinvesteringarna som föreslås i regeringsuppdragen avseende kapacitetsåtgärder i Skåne, Västra Götaland och Norr- och Västerbotten respektive att genomföra övriga obundna investeringar i eller utanför planen. Trafikverket föreslår att det utrymme som finns i de högre ramnivåerna bör balanseras mellan dessa tre kategorier. Vid dagens ramnivå räcker medlen till att genomföra drygt hälften av namngivna investeringar i planens år 4–6, alltså gruppen ”förberedelse för byggstart”. Trafikverket menar att det vid den kommande planrevideringen är viktigt att möjlighet ges att ompröva projekt i planen, särskilt de som är i tidiga skeden. Det gäller även om den totala ramen för utveckling höjs.

I ramnivå -20 procent minskas nästan alla poster

Förslaget innebär att 767 miljarder ska fördelas och att endast pågående och bundna namngivna investeringar kan genomföras enligt plan. Obundna namngivna investeringar för totalt ca 140 miljarder kronor i gällande plan kan ej genomföras eller påbörjas. Anslagen för forskning, trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner minskar med 20 procent. Trots detta blir utrymmet för vidmakthållande cirka 25 procent lägre än vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet. Den angelägna signalöversynen kan genomföras i sin helhet. En viss satsning på BK 4 ingår.

Obundna investeringar som Hässleholm-Lund, Göteborg-Borås, Norrbotniabanan, Fyrspår Uppsala-Stockholm, Trollhätte kanal med flera måste skjutas på framtiden. Tillståndet för infrastrukturen kommer snabbt att försämras, även på högtrafikerade delar. Utrymmet för mindre åtgärder för ökad trafiksäkerhet, bättre miljö, framkomlighet för cyklister med mera kommer att bli mycket begränsat. BK4-nätet kommer att utökas.

Något mindre minskningar i ramnivå -10 procent

Förslaget innebär att 863 miljarder ska fördelas och att endast pågående och bundna namngivna investeringar kan genomföras. Anslagen för forskning, trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner minskar med 10 procent. Utrymmet för vidmakthållande blir knappt 10 procent lägre än vad som krävs för att

upprätthålla dagens funktionalitet. Den angelägna satsningen på ERTMS i enlighet med signalöversynen genomförs i sin helhet.

Obundna investeringar som Hässleholm-Lund, Göteborg-Borås, Norrbotniabanan, Fyrspår Uppsala-Stockholm, Trollhätte kanal med flera måste skjutas på framtiden. Tillståndet för infrastrukturen kommer att successivt försämras, även på högtrafikerade delar. Utrymmet för mindre åtgärder för ökad trafiksäkerhet, bättre miljö, framkomlighet för cyklister med mera kommer att bli begränsat. BK4-nätet kommer att utökas.

Vidmakthållande prioriteras i ramnivå +/-0 procent

Förslaget innebär att 959 miljarder ska fördelas och att förutom pågående och bundna namngivna investeringar kan obundna investeringar för cirka 38 miljarder kronor genomföras. Anslagen för forskning, trimnings- och miljöåtgärder i nivå med planförslaget 2022–2033. Länsplaner i nivå med gällande plan. Utrymmet för vidmakthållande är vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet. Den angelägna satsningen på ERTMS i enlighet med signalöversynen genomförs i sin helhet. Ökad satsning på BK4.

Utrymmet för obundna investeringar är fortfarande litet i förhållande vad som finns i gällande plan och därutöver. Av de stora utpekade järnvägsprojekten kan någon del sättas igång, men Trafikverket anser att det också bör finnas ett utrymme på 20 till 30 miljarder kronor för andra angelägna investeringar, även om många måste skjutas på framtiden. Tillståndet på infrastrukturen kommer inte att försämras, men inte heller förbättras. Det eftersatta underhållet kommer att vara lika stort vid planperiodens slut som vid dess början. BK4-nätet kommer att utökas.

Inte heller i ramnivå +10 procent ryms alla investeringar i gällande plan

Förslaget innebär att 1055 miljarder ska fördelas och att förutom pågående och bundna namngivna investeringar kan även obundna namngivna investeringar för cirka 88 miljarder kronor genomföras. Anslagen för trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner ökas med 10 procent i förhållande till gällande plan. Utrymmet för vidmakthållande är vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet och medel finns för återtagande av en del av det eftersatta underhållet. Den angelägna satsningen på ERTMS i enlighet med signalöversynen genomförs i sin helhet. Utvecklingen av BK4-nätet genomförs fullt ut enligt plan.

Utrymmet för obundna namngivna investeringar ökar men täcker inte kostnaderna för alla namngivna investeringar i gällande plan, vilket även här innebär att en hel del projekt måste senareläggas eller omprövas. Trafikverket anser inte att de stora utpekade järnvägsprojekten ska prioriteras fullt ut, och föreslår att de ska finnas ett utrymme på cirka 60 miljarder kronor för andra angelägna och samhällsekonomiskt

effektiva projekt. Tillståndet på infrastrukturen kan successivt förbättras något till följd av åtgärdandet av eftersatta underhåll. Det eftersatta underhållet kommer att vara mindre vid planperiodens slut än vid dess början. För väg kommer ungefär hälften av det eftersatta underhållet att kunna åtgärdas. För järnväg kommer dock endast 10–15 procent av det eftersatta underhållet att kunna åtgärdas (se kapitel 5.4).

I ramnivå +20 procent kan nya investeringar rymmas

Förslaget innebär att 1151 miljarder ska fördelas och att förutom pågående och bundna namngivna investeringar kan även obundna namngivna investeringar för cirka 153 miljarder kronor genomföras. Anslagen för trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner ökas med 20 procent i förhållande till gällande plan. Utrymmet för vidmakthållande är vad som krävs för att upprätthålla dagens funktionalitet och medel finns för återtagande av eftersatt underhåll fullt ut på väg och med 10–15 procent av behovet på järnväg. Den angelägna satsningen på ERTMS i enlighet med signalöversynen genomförs i sin helhet. Utvecklingen av BK4-nätet kan genomföras fullt ut enligt plan.

Utrymmet för obundna namngivna investeringar är här så stort att alla namngivna investeringar i gällande plan kan rymmas, inklusive de stora utpekade järnvägsprojekten, och därutöver nya projekt för cirka 10 miljarder kronor. Trafikverket anser dock att åtminstone de investeringar som ligger sent i gällande plan bör vara föremål för omprövning i kommande planering. Tillståndet på infrastrukturen kan successivt förbättras till följd av åtgärdandet av eftersatt underhåll. Det eftersatta underhållet kommer att vara mindre vid planperiodens slut än vid dess början. För väg kommer hela det eftersatta underhållet att kunna åtgärdas. För järnväg kommer endast 10–15 procent av det eftersatta underhållet att kunna åtgärdas (se kapitel 5.4).

Sammanfattning av förslag till ramfördelning

En sammanfattning av Trafikverkets förslag på hur medlen ska fördelas på olika åtgärdsområden redovisas i Tabell 26. Kostnaderna är avrundade till hela miljarder kronor förutom för posterna stadsmiljöavtal och driftstöd till icke-statliga flygplatser för att tydliggöra att dessa är bestämda i avtal och av direktiv. Mer detaljerade beskrivningar av kostnaderna finns i kapitel 5 och 6.

Tabell 26. Förslag på medelsfördelning inom respektive ramnivå i miljarder kronor.

	-20%	-10%	0%	10%	20%	*Nuv. plan*
Vidmakthållande väg, *varav:*	**236**	**285**	**315**	**339**	**360**	***236***
Upprätthålla funktionalitet	*224*	*273*	*298*	*298*	*298*	
Återta eftersatt underhåll	*0*	*0*	*0*	*19*	*35*	
BK4-åtgärder	*12*	*12*	*17*	*22*	*27*	
Vidmakthållande järnväg**, *varav:*	**173**	**206**	**222**	**234**	**234**	***198***
Upprätthålla funktionalitet	*152*	*185*	*202*	*202*	*202*	
Återta eftersatt underhåll	*0*	*0*	*0*	*12*	*12*	
Signalsystem	*20*	*20*	*20*	*20*	*20*	
Utveckling, *varav:*	**356**	**369**	**418**	**478**	**554**	***522***
Pågående och bundna investeringar	*212*	*212*	*212*	*212*	*212*	*212*
Ej bundna investeringar	*0*	*0*	*38*	*88*	*153*	*143*
Trimnings- och miljöåtgärder	*39*	*45*	*50*	*55*	*61*	*50*
Länsplaner	*39*	*45*	*50*	*55*	*60*	*50*
Forskning och innovation	*8*	*9*	*10*	*10*	*10*	*10*
*Stadsmiljöavtal**	*4,8*	*4,8*	*4,8*	*4,8*	*4,8*	*4,8*
Planering, stöd och myndighetsutövning	*19*	*19*	*19*	*19*	*19*	*19*
Räntor, återbetalning och bidrag	*34*	*34*	*34*	*34*	*34*	*34*
Driftstöd icke-statliga flygplatser*	**2,5**	**2,5**	**2,5**	**2,5**	**2,5**	***2,5***
Totalt	**767**	**863**	**959**	**1055**	**1151**	***959***

* Dessa poster är bestämda av avtal och direktiv
** Banavgiftsintäkter tillkommer med 34 miljarder kronor

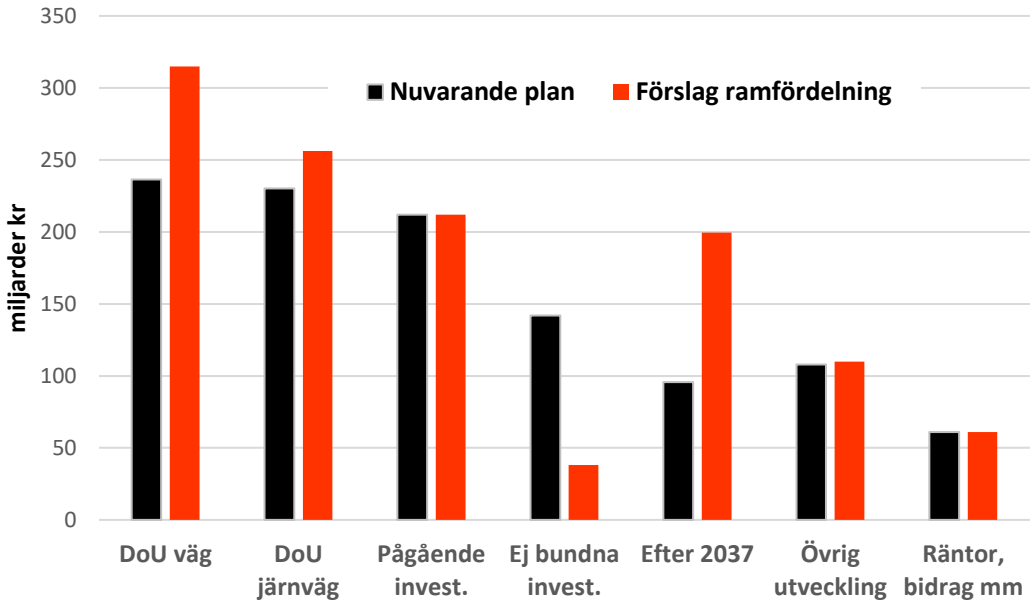
I Tabell 27 summeras kostnaderna per anslagspost för respektive ramnivå, i både 2021 års och 2023 års prisnivå. Här är kostnadsfördelningen angiven med en noggrannhet på en tiondels miljard (100 miljoner kronor) vilket ansluter till redovisningen i kapitel 5 och 6 och till motsvarande noggrannhet för ramnivåerna. Trafikverket vill dock påpeka att denna noggrannhet på aggregerad nivå kan ge en överdriven bild av den samlade precisionen i kostnadsberäkningarna.

Tabell 27. Trafikverkets förslag på fördelning av kostnader per anslag för respektive ramnivå i 2023 och 2021 års priser.

	Planeringsram med alternativa nivåer, miljarder kronor, 2023 års prisnivå				
	-20%	**-10%**	**0%**	**10%**	**20%**
Vidmakthållande väg	235,9	285,3	315,5	339,2	360,4
Vidmakthållande järnväg	172,7	205,8	222,5	234,4	234,5
Utveckling	356,3	369,7	418,8	479,1	553,7
Driftstöd till icke statliga flygplatser	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Summa	**767,4**	**863,3**	**959,3**	**1055,2**	**1 151,1**
	Planeringsram med alternativa nivåer, miljarder kronor, 2021 års prisnivå				
	-20%	**-10%**	**0%**	**10%**	**20%**
Vidmakthållande väg	196,5	237,7	262,8	282,5	300,2
Vidmakthållande järnväg	143,8	171,4	185,3	195,3	195,3
Utveckling	296,4	307,5	348,4	398,6	460,8
Driftstöd till icke statliga flygplatser	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Summa	**639,2**	**719,1**	**799,0**	**878,9**	**958,8**

Högre andel till underhåll jämfört med gällande plan

Förslaget till ramfördelning i ramnivån +/-0 procent innebär att en högre andel går till underhåll jämfört med i gällande plan. Därmed blir det en lägre andel som kan inrymmas till investeringar. Som framgår av Figur 22 blir det också fler investeringar som kan slutföras först efter planperioden.



Figur 22 Jämförelse mellan medelsfördelning i gällande plan 2022–2033 och förslag till ramfördelning 2026–2037 (miljarder kronor i 2023 års prisnivå).

7.5 Alternativa inriktningar

Bedömningar i korthet:

- I alla ramnivåer har vidmakthållande prioriterats.
- För de lägsta ramnivåerna ser inte Trafikverket några alternativ till den föreslagna fördelningen.
- För nivån 0 procent finns alternativet att använda hela det ”fria” utrymmet för de stora utpekade järnvägsprojekten. Ett annat alternativ är att använda hela det ”fria” utrymmet för mindre, men mer lönsamma väg- och järnvägsprojekt.
- I nivån +10 procent finns samma möjlighet att prioritera de stora utpekade järnvägsprojekten. Ett annat alternativ är att prioritera ner de stora utpekade järnvägsprojekten till förmån för återtagande av eftersatt underhåll och andra angelägna och lönsamma investeringar.
- I nivå +20 procent finns utrymme för att återta eftersatt underhåll, genomföra namngivna investeringar i gällande plan och genomföra angelägna satsningar utanför plan. Trafikverket ser inget behov av att presentera några alternativa inriktningar.

Trafikverket har i arbetet med ramfördelningarna konstaterat att en stor del av åtgärderna inom utvecklingsanslaget i princip är låsta. I de lägre ramalternativen (-10 och -20 procent) blir konsekvensen att anslaget för vidmakthållande blir avsevärt lägre än vad som krävs för att infrastrukturens tillstånd inte ska försämras över tid. Trafikverket har också bedömt att det inte är realistiskt att drastiskt minska anslagen för forskning, trimnings- och miljöåtgärder eller länsplaner samt att en viss satsning på BK4 bör bestå även i dessa låga ramnivåer. Slutsatsen är att för de två lägsta ramalternativen finns det inte några realistiska alternativ till ramfördelning än de som Trafikverket föreslår.

I de högre ramnivåerna finns utrymme för vidmakthållande som upprätthåller funktionaliteten under planperioden. Att väga denna post mot andra åtgärder anser inte Trafikverket att det finns motiv för och den föreslås därför finnas med ograverad i alla alternativa inriktningar för de tre högsta ramnivåerna.

De åtgärdsområden som Trafikverket anser det vara meningsfullt att väga mot varandra i de högre ramnivåerna är eftersatt underhåll, BK4, de utpekade järnvägssatsningarna i Skåne, Västra Götaland och Norrland respektive alla övriga förslag på obundna namngivna investeringar som finns i och utanför gällande plan.

En tänkbar alternativ inriktning är att prioritera de tre utpekade järnvägssatsningarna högst och använda allt tillgängligt utrymme för detta. I

0-procentnivån skulle detta innebära att inga andra namngivna investeringar kan genomföras samtidigt som pengarna ändå inte räcker helt för de tre järnvägssatsningarna. I nivån +10 procent kan de genomföras men utrymmet för andra namngivna investeringar blir högst begränsat, ca 20 miljarder kronor. Genom att minska åtgärdandet av eftersatt underhåll skulle utrymmet kunna öka upp till ca 50 miljarder kronor.

Ett annat tänkbart alternativ är att prioritera ner de tre utpekade järnvägssatsningarna och skjuta dem på framtiden. Det skapar utrymme i nivåerna +/-0 och +10 procent att genomföra andra angelägna och lönsamma investeringar och även satsa mer på det eftersatta underhållet. Trafikverket bedömer att både måluppfyllelse och samhällsekonomisk lönsamhet skulle öka med en sådan prioritering.

I nivån +20 procent finns utrymme för mycket av de anspråk som finns inom de olika åtgärdsområdena. Trafikverket ser därför ingen anledning att presentera någon annan inriktning än den föreslagna. Trafikverket vill dock peka på att vid prioritering av namngivna investeringar finns det angelägna och lönsamma åtgärder även utanför gällande plan och att många av investeringarna i gällande plan är i ett tidigt skede. Att schablonmässigt låta alla namngivna investeringar i gällande plan ingå även i kommande plan anser Trafikverket vara ett hinder för att under planperioden starta och genomföra den mest effektiva kombinationen av åtgärder.

8 Effekter av olika ramnivåer

I föregående kapitel redovisades förslag till medelsfördelning inom de fem ramnivåer som regeringen angivit. Enligt direktivet ska bedömda effekter och måluppfyllelse i förhållande till de transportpolitiska målen redovisas för förslaget till medelsfördelning. Även målkonflikter och synergier ska belysas. Eventuella delar i förslaget som enskilt betraktade inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma ska motiveras. Icke prissatta effekter ska vägas in och redovisas på ett tydligt sätt. Dessutom ska möjliga effekter för tillväxt, regional utveckling, landsbygdsutveckling och bostadsbyggande samt möjliga effekter för olika typer av funktionella regioner och storstäder, andra städer, lands- och glesbygder belysas på en övergripande nivå. Vidare ska det beskrivas hur olika aspekter av hållbarhet har integrerats i motiveringen av ramförslaget.

En utgångspunkt för Trafikverkets förslag är regeringens betoning av underhåll av vägar och järnvägar, av kostnadseffektiva åtgärder för att optimera transportinfrastrukturen och öka transporteffektiviteten samt att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioriteringen.

Förslagen till ramfördelning prioriterar att i första hand underhålla befintlig infrastruktur. Investeringar som redan pågår eller är bundna genom byggstartsbeslut eller avtal måste också prioriteras. Anslagsramen måste vidare rymma ett antal poster vars storlek är givna, bland annat räntor och olika bidrag. Anslagen till trimnings- och miljöåtgärder samt till forskning bör ha hög prioritet. Först därefter kan ytterligare investeringar i gällande plan prioriteras.

8.1 Metod och förutsättningar

Bedömningar i korthet:

- Effekter och bidrag till transportpolitiska mål beskrivs på en aggregerad nivå. Skillnaderna mellan de föreslagna ramnivåerna utgör grunden för bedömningar om effekter och bidrag till transportpolitiska mål.
- De åtgärdstyper som bedöms är främst vidmakthållande, namngivna investeringar, trimnings- och miljöåtgärder samt åtgärder i länsplaner.
- Både samhällsekonomiskt beräknade och ej beräknade effekter ingår i bedömningen.

Effekter bedöms på aggregerad nivå

I inriktningsskedet är åtgärder inte konkretiserade, utan syftet är att belysa de ”stora penseldragen” rörande ekonomiska ramar. Detta innebär att bedömning av effekter och bidrag till måluppfyllelse av olika ramnivåer kan beskrivas grovt på en aggregerad nivå.

I följande avsnitt bedöms effekter av förändrade ramnivåer och hur förändrade medel fördelas på olika åtgärdstyper, dvs. skillnaderna mellan alternativa inriktningar. I huvudsak relateras effekterna till förändrade ramar mellan olika nivåer, exempelvis mellan -20%-nivån och -10%-nivån eller mellan 0-nivån och +10%-nivån. I vissa fall relateras dock effekterna till den ramnivå som motsvarar nu gällande plan. Vid jämförelse av ramnivåer är vissa utgiftsposter i allt väsentligt oförändrade mellan inriktningarna. Det gäller bland annat räntor och amorteringar, planering och myndighetsutövning samt andra utgiftsposter som av olika skäl är likvärdiga oavsett ramnivå. Det ska särskilt noteras att ett antal namngivna investeringar är pågående och bundna och förutsätts komma att genomföras oavsett inriktning. Inriktningarnas effekter påminner därför om effekterna av gällande plan. Dessa effekter har tidigare beskrivits i den samlade effektbeskrivningen av planförslaget (Trafikverket, 2022:019).

De åtgärdstyper vars medelstilldelning varierar mellan de alternativa ramnivåerna, och därmed belyses i följande avsnitt, är vidmakthållande och namngivna investeringar, trimnings- och miljöåtgärder samt länsplaner. Bedömningarna grundas på en kombination av tidigare och nya analyser.

Inom transportområdet finns en gemensam metodik för samhällsekonomiska analyser kallad ASEK[20]. De samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarna baseras primärt på sammanvägda nettonuvärdeskvoter (NNK) för de föreslagna inriktningarna. Ett nettonuvärde är summan av alla beräknade samhällsekonomiska nyttor och kostnader. NNK uttrycker nettonuvärdet per satsad krona i åtgärdskostnad. En nettonuvärdeskvot över noll innebär att åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam, dvs. att nyttan överstiger kostnaden. Metodiken används för att kunna jämföra och rangordna den samhällsekonomiska lönsamheten mellan olika handlingsalternativ.

Effekter som inte beräknas utifrån samhällsekonomisk lönsamhet beskrivs kvalitativt för nämnda åtgärdstyper.

Både beräknade och ej beräknade effekter ingår

En samhällsekonomisk bedömning där samtliga relevanta effekter fångas i de beräknade effekterna är i praktiken inte realistisk. Vissa effekter kan inte beräknas eftersom det saknas modeller eller generella samhällsekonomiska kalkylvärden för att beräkna dem. Det kan exempelvis handla om intrångs- och barriäreffekter av olika slag. Dessa återstående effekter bedöms som ej beräknade.

För vidmakthållande på väg går det att beräkna restidsvinster och fordonskostnader för resenärer som uppstår till följd av en bättre standard samt effekter på framtida underhållskostnader. I bedömningen av åtgärder för att uppgradera delar av vägnätet till BK4 (bärighetsklass 4) ingår samma typ av effekter som normalt ingår i Trafikverkets investeringskalkyler. Här är de viktigaste beräknade effekterna transportkostnader för fordonsägare och godstransportörer, trafikolyckor och vägslitage.

För vidmakthållande på järnväg ingår effekter i form av minskade förseningar för resenärer samt minskat behov av framtida underhåll av anläggningen. Schablonmässigt värderade godseffekter ingår också för både vidmakthållande väg och järnväg. Schablonen baseras på kvoten mellan gods- och resenärsnyttor för namngivna vägobjekt respektive järnvägsobjekt i nationell plan, och är 0,3 för vägobjekt och 0,5 för järnvägsobjekt. Detta görs för att fånga en relevant storleksordning på potentiella godseffekter för vidmakthållande. Den schablonmässiga värderingen är mindre tillämpbar på specifika åtgärder inom vidmakthållande, men bör fungera tillräckligt bra på den mer aggregerade nivå som bedöms här.

[20] ASEK ger rekommendationer om vilka ekonomiska analysmetoder och kalkylprinciper som bör tillämpas vid samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser av åtgärder inom transportområdet. ASEK rekommenderar också vilka kalkylvärden som ska användas för samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser och framtagning av trafikprognoser. Trafikverket ansvarar för arbetet, till vilket det är kopplat en myndighetsövergripande samrådsgrupp och ett vetenskapligt råd.

Separata bedömningar har gjorts för lönsamheten av ytterligare medel för att bibehålla nuvarande funktionalitet respektive återta eftersatt underhåll. Detta gäller både analyserna för väg och för järnväg.

För namngivna investeringar går det att beräkna effekter på restider och kostnader för resenärer, transporttider och transportkostnader för godstransporter, trafiksäkerhetseffekter i termer av antal dödade och skadade, utsläpp av koldioxid och luftföroreningar kopplat till förändringar i trafikarbete, buller samt effekter för persontransportföretag. Effekter på landskapet som kan uppstå då ny infrastruktur dras i en ny sträckning beaktas inte i de beräknade effekterna. Det kan till exempel handla om olika former av barriäreffekter. På inriktningsnivå är det svårt att avgöra om sådana ej beräknade effekter leder till att beräknade totaleffekter över- eller underskattar de verkliga effekterna av en viss inriktning.

Vad som ingår (beräknade effekter) och inte ingår (ej beräknade effekter) i bedömningarna för det olika åtgärdstyperna sammanfattas i Tabell 28. Beräkningarna inom utvecklingsanslaget bygger på en aggregering av enskilda namngivna investeringar i gällande plan respektive kalkyler för typiska trimnings- och miljöåtgärder. Det har gjorts för att det ska gå att redovisa typiska effekter, men ska inte ses som ett ställningstagande till själva objekten.

Tabell 28. Beräknade (B) och ej beräknade (EJ) effekter per åtgärdstyp. Godseffekter av vidmakthållande (not a) beräknas schablonmässigt (se förklaring ovan).

	Vidmakthållande			**Utveckling**	
	Väg	Järnväg	BK4	Namngivna investeringar	Trimnings och miljöåtgärder
Resenärer	B	B	B	B	B
Persontransport-företag	EJ	EJ	EJ	B	B
Gods	B[a]	B[a]	B	B	B
Klimat	EJ	EJ	B	B	B
Trafiksäkerhet	EJ	EJ	B	B	B
Hälsa	EJ	EJ	B	B	B
(Framtida) Drift-och underhållskostnader	B	B	B	B	B
Landskapseffekter, inkl. barriäreffekter	EJ	EJ	EJ	EJ	EJ
Biologisk mångfald	EJ	EJ	EJ	EJ	EJ

I tabellen saknas ett antal åtgärdstyper som inte har effektbeskrivits: exempelvis forskning och innovation, räntebetalningar, samhällssäkerhet och beredskap samt planering och myndighetsutövning. Satsningar i länsplaner saknas också i tabellen, men åtgärderna, och därmed effekterna, består i praktiken av en kombination av namngivna investeringar samt trimnings- och miljöåtgärder. Det har inte heller varit

möjligt att redovisa effekter för hela medelstilldelningen per åtgärdstyp då underlag saknas för vissa åtgärder.

För godstransporter är ett tydligt stråk- och nodperspektiv i planeringen av vidmakthållande och utvecklingsåtgärder centralt för att skapa störst nytta och effekt. Analyser av namngivna åtgärder och vidmakthållande fångar inte alla potentiella effekter för godstransporter om bara delar av viktiga stråk för gods analyseras. Detta beror på att godsanalyser kopplade till delar av ett stråk inte nödvändigtvis summerar till den totala effekten för godstransporter då ett helt stråk är åtgärdat. Sådana stråkeffekter gör att den totala effekten av respektive åtgärdstyp sannolikt är underskattad.

8.2 Bedömning nivå nuvarande ram

Bedömningar i korthet:

- Ur miljösynpunkt bedöms fokus på vidmakthållande som positivt.
- Minskat utrymme för namngivna investeringar minskar bidraget till ökad tillgänglighet. Färre investeringar har både positiva och negativa effekter för miljö, men är negativt för trafiksäkerhet.
- Analyser visar att trimnings- och miljöåtgärder vanligen är samhällsekonomiskt lönsamma och väl motiverade. Länsplanerna har sannolikt hög lönsamhet. Forskning och innovation skapar också hög samhällsnytta.
- Fördelningseffekter är svåra att bedöma i inriktningsskedet. Hur tillgänglighet för alla påverkas beror på vilka åtgärder som väljs. Det gäller även långsiktiga effekter på inkomster och tillväxt.
- Att parera potentiella målkonflikter och ta vara på synergier är viktigt för att effektivt utveckla transportsystemet.

Ur miljösynpunkt är satsning på underhåll positivt

Inriktningens fokus på vidmakthållande bedöms som positivt från miljösynpunkt. Detta eftersom nedbrytningen av miljötillgångar kan bromsas. Bedömningen beror dock på hur vidmakthållande av miljötillgångar i praktiken prioriteras i senare planeringsskeden. Ett fokus på vidmakthållande gynnar även en effektivare användning av transportsystemet, vilket är i linje med ett transporteffektivt samhälle. Låga anslag för vidmakthållande riskerar dessutom att få konsekvenser för anläggningarnas funktion vilket i sin tur kan leda till ökade framtida utsläpp. Samtidigt är det inte förrän det avgörs exakt vad medlen används till som det går att

avgöra om ett mer effektivt användande av befintlig väginfrastruktur ökar trafikarbetet och därmed bullernivåer och luftföroreningar.

Åtgärder för vidmakthållande bedöms ha begränsade klimateffekter. Satsningar på BK4-vägnät bedöms kunna leda till effektivare lastbilstransporter och därmed minskade utsläpp, även om det skulle ske en viss överflyttning från järnväg till väg. Åtgärder för längre och tyngre godståg bedöms stärka järnvägens konkurrenskraft, vilket i förlängningen något kan minska utsläpp från lastbilstransporter.

Utgångspunkten att funktionaliteten ska upprätthållas bedöms även ge ett positivt bidrag till trafiksäkerhetsmålet. En nyligen gjord analys inom Trafikverket visar att det finns potential att rädda omkring sex liv per år genom att eliminera underhållsbrister som har betydelse för trafiksäkerheten i vägtransportsystemet. Att upprätthålla vägens funktionalitet och att återta eftersatt underhåll är därför viktigt för att både bibehålla och öka trafiksäkerheten. En bristande funktionalitet kan dessutom vara negativt för fordon med trafiksäkerhetsstödsystem som är beroende av stöd från infrastrukturen.

Satsningar på vidmakthållande innebär också att grundläggande funktioner för trafiksäkerhet inom järnvägssystemet kan säkerställas, genom att åtgärda brister i befintlig anläggning och därmed försvåra möjligheten till att begå suicidala handlingar (stängsling, hoppskydd med mera).

Ett fokus på vidmakthållande innebär samtidigt att det ryms färre satsningar på ny infrastruktur. Därmed blir planernas bidrag till ökad tillgänglighet för personresande och godstransporter mindre. Bidraget blir också mindre till ökad trafiksäkerhet genom investeringar i exempelvis mittseparering av vägar.

Namngivna investeringar ökar tillgängligheten

För att bedöma effekterna av namngivna investeringar är det avgörande vilka konkreta objekt som kommer med i nationell plan och länsplanerna. Generellt ger dock satsningar på ny infrastruktur positiva bidrag till ökad tillgänglighet.

Det minskade utrymmet för namngivna investeringar jämfört med gällande plan är svårbedömt ur miljösynpunkt. Med större ramar skulle sannolikt fler objekt komma till som dras i helt eller delvis ny sträckning. Det skapar generellt sett intrång och negativa effekter såsom barriärer, fler bullerutsatta personer och påverkan på skyddade områden. Objekt i befintlig sträckning kan å andra sidan antas ha förutsättningar att åtgärda miljöbrister. Järnvägsinvesteringar i högre ramnivåer kan innebära positiva miljöeffekter om de leder till överflyttning av trafik från väg till järnväg. Effekterna är dock små. Exempelvis konstaterades i förslaget till gällande nationell plan att ”de namngivna investeringarna påverkar vägtrafikarbetet i mycket liten grad”. Järnvägsinvesteringarna beräknades minska vägtrafikarbetet

med omkring en kvarts procent (men de kan trots detta ge stora tillgänglighetsvinster för tågresenärer och godstransporter med järnväg).

För trafiksäkerhet har namngivna investeringar en väsentlig möjlighet att påverka måluppfyllelsen. Som tidigare nämnts bör cirka 15–20 mil väg mötesseparereas per år fram till år 2030 för att ge tillräckligt bidrag till etappmålet inom trafiksäkerhet väg, se kapitel 3.5. Detta avser både det nationella och regionala vägnätet, med en relativt jämn fördelning mellan vägnäten. Teoretiskt sett skulle det kunna inrymmas inom föreslagen inriktning för namngivna investeringar, men det förutsätter i så fall att en mängd objekt i gällande plan omprövas.

Namngivna investeringar bedöms även ge ett visst positivt bidrag till trafiksäkerhet för järnväg. Det är främst när ny järnväg ersätter äldre eftersom den då byggs utifrån aktuell säkerhetsstandard, kunskap om best practice och för att det innefattar planskilda korsningar som separerar väg- och järnvägstrafik.

Trimnings- och miljöåtgärder är vanligen lönsamma

Trimnings- och miljöåtgärder är investeringsåtgärder med en beräknad totalkostnad upp till 100 miljoner kronor. De delas in i tre övergripande åtgärdsområden: tillgänglighet, trafiksäkerhet samt miljö och hälsa.

Baserat på samhällsekonomiska effektberäkningar för typåtgärder inom trimnings- och miljöåtgärder, bedömer Trafikverket sammantaget att nettonuvärdeskvoten för sådana åtgärder är över noll (Trafikverket, 2022:019).

Trafikverket bedömer vidare att trimnings- och miljöåtgärder har god potential att bidra positivt till måluppfyllelse för flertalet mål. En generell bedömning är därför att förslag till ramar som tillåter större utrymme för dessa åtgärder bedöms ha högre potential att bidra positivt till målen. De totala anspråken för trimnings- och miljöåtgärder överstiger dock avsevärt ramen i de föreslagna inriktningarna.

Trimningsåtgärder bedöms ha relativt begränsade klimateffekter. Satsningar på mittseparering möjliggör dock höjd hastighet vilket generellt sett ökar utsläppen.

Det finns en historisk miljöskuld som medför både behov av trimnings- och miljöåtgärder och ett bättre vidmakthållande av befintliga miljötillgångar. Satsningar på trimning och miljö gör att transportinfrastrukturen kan landskapsanpassas, exempelvis för att hålla tillbaka ökningen av invasiva arter. Åtgärder kan även minska negativa hälsoeffekter på grund av buller. Dessutom kan i ökad grad transportinfrastrukturens landsomfattande nätverk knyta samman områden med hög biologisk mångfald. Sådana potentialer har samtidigt synergieffekter som är i linje med måluppfyllelse utanför miljömålssystemet, exempelvis EU-regelverk kopplat till kolinlagring och biologisk mångfald.

Trimningsåtgärder för trafiksäkerhet i vägtrafiken bidrar generellt väsentligt till måluppfyllelse. Exempel på åtgärder med stora nyttor för trafiksäkerhet är säkra sidoområden, korsningsåtgärder, mitträffling och automatiska trafiksäkerhetskameror (ATK). Inom trimning och miljö återfinns också flera av de åtgärder som ökar trafiksäkerheten inom järnväg. Exempel på sådana åtgärder är stängsling, plattformsåtgärder och kamerabevakning för att förhindra eller detektera obehörigt spårbeträdande samt plankorsningsåtgärder för att förhindra påkörning mellan tåg och vägtrafik, fotgängare samt cyklister. Med de satsningar som ryms i den föreslagna inriktningen bedöms dock bidraget från dessa åtgärder inte vara tillräckligt för att de etappsatta trafiksäkerhetsmålen ska nås.

Hur resurser fördelas mellan olika typer av trimnings- och miljöåtgärder bestäms i kommande nationell plan. Utformning av åtgärderna konkretiseras och beslutas först i verksamhetsplaneringen. Detta skapar en värdefull flexibilitet eftersom rätt åtgärder kan genomföras vid lämplig tidpunkt för att bidra till att uppfylla mål, lösa brister och möta efterfrågan.

Länsplaner har sannolikt hög lönsamhet

Åtgärderna i länsplaner består i praktiken av en kombination av namngivna investeringar samt trimnings- och miljöåtgärder. Effekterna av satsningar på länsplaner blir därför ungefär desamma som de som ovan beskrivits för dessa satsningar. Planerna rymmer främst relativt små namngivna investeringar, vilka generellt sett har högre beräknad lönsamhet än riktigt stora objekt. Det går därför att anta att lönsamheten i genomsnitt är relativt hög för åtgärder i länsplaner.

Hur medlen i länsplanerna i praktiken kommer att fördelas på olika typer av åtgärder kan spela stor roll för måluppfyllelsen. Ett exempel är att samfinansiering av mittseparerings- och mitträfflingsåtgärder längs det regionala vägnätet som finansieras inom länsplanerna är en viktig post för trafiksäkerhet.

Forskning och innovation skapar hög samhällsnytta

Trafikverket bedömer att anslag till forskning och innovation generellt skapar hög samhällsnytta per satsad krona, även om det inte går att beräkna nyttan. Trots att det är svårt att mäta nyttan av enskilda forskningsprojekt går det att se sambanden mellan uthålliga forskningssatsningar inom vissa områden och transportsystemets utveckling. I rapporten Forskningens bidrag till transportsystemets utveckling (Trafikverket, 2023:174) ges några exempel på hur utvecklingen kan kopplas till forskning som gjorts över tid av Vägverket, Banverket och sedermera Trafikverket.

Satsningarna på forskning bedöms bidra till ett mer hållbart och konkurrenskraftigt samhälle genom att flytta kunskapsfronten framåt, genom att utveckla, testa och implementera nya lösningar samt genom långsiktig kompetensförsörjning. På så sätt kan transportsystemet (innefattande infrastruktur, energisystem, fordon,

lastbärare samt teknik och människa) utvecklas och anpassas för att möta framtidens utmaningar så att mer hållbara och innovativa lösningar skapas.

Trafikverkets leveransförmåga bedöms också kunna stärkas genom forskningsinsatser inom områden såsom utvecklade tekniker, metoder och arbetssätt. Men Trafikverket har också en bredare nytta av forskning inom området och inte minst kopplingen till kompetensförsörjningen inom sektorn.

Fördelningseffekter svårbedömda i inriktningsplaneringen

Att underhåll av vägar och järnvägar, namngivna åtgärder, samt trimnings- och miljöåtgärder påverkar tillgängligheten är givet. Exakt hur fördelningen mellan dessa åtgärdstyper påverkar tillgängligheten i olika delar av landet givet en viss föreslagen ram kan dock inte bedömas. Följaktligen är det inte möjligt att specificera effekter på regional utveckling, landsbygdsutveckling, olika typer av funktionella regioner, storstäder, andra städer, samt lands- och glesbygder. Möjligheten att uppnå tillgänglighetseffekter ökar dock generellt med större ramnivåer, och därmed också potentialen att uppnå positiva effekter för olika geografiska indelningar.

God tillgänglighet för medborgarna innebär att det är lätt att nå ett rikt utbud av till exempel arbetsplatser, service, fritidsaktiviteter med mera. Tillgänglighet är en förutsättning för att bo och verka i hela landet. Konsekvenserna av transportsystemets utformning kan skilja sig åt för olika människor på olika platser i landet.

Bibehållen eller ökad tillgänglighet genom resenärsnyttor är den största positiva effekten av de satsningar som analyserats. Hur nyttorna kan fördelas inom landet och mellan olika grupper är svårbedömt i detta tidiga planeringsskede. Investeringsobjekt, vars syfte i allt väsentligt är att förbättra tillgängligheten, är självfallet positiva för de delar av befolkningen som drar nytta av förbättringarna. Utrymmet för investeringar som utvecklar systemet ökar med de finansiella ramarna, men når först i ramnivå +20 procent nivåer som motsvarar utrymmet i nu gällande nationell plan. Även med ett utbyggt infrastruktursystem kommer dock den allra största delen av resandet ske på det väg- och järnvägsnät som redan finns idag.

Vägnätet är vittförgrenat och väl utbyggt i Sverige, och bilen är avgörande för tillgängligheten i stora delar av landet, medan järnvägssystemet har stor betydelse både för interregionala resor och för bland annat pendling i relationer med ett stort resande. Att den befintliga anläggningen tas om hand är därför centralt för att upprätthålla eller förbättra tillgängligheten för medborgarna i hela landet under hela året.

Urbana områden har generellt större utbud av målpunkter på nära avstånd, som också i större utsträckning kan nås till fots, med cykel eller kollektivtrafik. Andra delar av landet präglas av långa och växande avstånd till service och jobb. Tillgänglighet till bland annat arbetsplatser, handel, sjukvård och skola förändras i många fall genom centraliseringar av verksamheter. Trafikflödena är oftast små vilket sällan motiverar större investeringar. Resandeunderlaget är också sällan tillräckligt stort för att exempelvis motivera konkurrenskraftig kollektivtrafik, och bilen har därmed en central roll.

Inkomster och produktivitet ökar där tillgänglighet förbättras

De totala tillgänglighetsvinsterna ökar med storleken på ramnivåerna, inte minst på grund av möjligheten att inrymma fler investeringsobjekt som förbättrar tillgängligheten för personresor. Sammantagna bedöms befintliga skillnader i tillgänglighet för människor bosatta och verksamma i olika geografier kvarstå eller förstärkas oberoende av ramnivå. Prioriteringen av vidmakthållande, och därmed förutsättningen att bibehålla eller förbättra dagens funktionalitet, bedöms vara särskilt viktig för tillgänglighet på landsbygd. Risken för försämrad tillgänglighet och ytterligare ökade skillnader mellan landsbygder och tätbefolkade delar av landet, bedöms därför vara högst i inriktningarna med lägre ramnivåer.

Långsiktiga effekter på inkomster och tillväxt av att utveckla och vidmakthålla transportinfrastrukturen är svåra att bedöma i detta planeringsskede. Det beror på att sådana effekter är starkt kopplade till vilka specifika åtgärder som i ett senare skede faktiskt genomförs. Generellt kan sägas att inkomster och produktivitet tenderar att öka i områden som får förbättrad tillgänglighet. En viss uppgång i rörligheten på arbetsmarknaden kan också bli ett resultat av förbättrad tillgänglighet. Detsamma gäller infrastrukturens effekter på bostadsbyggande som också påverkas av platsspecifika förutsättningar på bostadsmarknaden i de områden där tillgängligheten förändras genom åtgärder i transportinfrastrukturen.

Eftersom det eftersatta underhållet bedöms öka i ramnivån motsvarande gällande plan kan tillförlitligheten försämras, inte minst inom järnvägen. Därmed kan attraktiviteten minska för godstransporter med järnväg, vilket gör att de europeiska målen för ökad intermodalitet blir svårare att nå. Om underhåll av banor för viktiga godstransportstråk kan prioriteras kan förmågan att stå emot och hantera störningar förhoppningsvis ändå upprätthållas.

Hur tillgänglighet för alla påverkas beror på vilka åtgärder som väljs

Personer med funktionsnedsättning har generellt inte lika goda möjligheter att använda transportsystemets alla delar som befolkningen i övrigt. En annan grupp med mindre goda möjligheter till detta är barn vars möjligheter att förflytta sig på

egen hand, till exempel till skolan, förutsätter säkra möjligheter till gång, cykling eller kollektivtrafik. Förbättrade förutsättningar för gång, cykel och kollektivtrafik är också generellt betydelsefulla för personer utan tillgång till bil, vilket kan inkludera personer i ekonomiskt svagare grupper. Effekterna för dessa grupper beror på vilka specifika åtgärder som kommer att genomföras samt var och hur dessa genomförs. Det är därför svårt att i detta planeringsskede dra slutsatser av hur redovisade ramnivåer påverkar måluppfyllelse.

Minusalternativen bedöms ändå ge lägre bidrag till mål för ökad tillgänglighet i dessa avseenden. I plusalternativen kan i stället utrymmet för det successiva arbetet med bland annat cykelinfrastruktur, kollektivtrafik, säkra skolvägar, tillgänglighetsanpassningar för personer med funktionsnedsättning med mera fortgå i nuvarande eller högre takt relativt nu gällande plan. För åtgärdstyper inom trimning motsvarar dock inget av ramnivåerna de bedömda åtgärdsbehoven.

Ett mål för transportpolitiken är att transportsystemet ska bidra till jämställdhet mellan män och kvinnor. För transportsektorn handlar jämställdhet bland annat om att mäns och kvinnors förutsättningar och värderingar ska väga lika tungt i planeringen samt inkluderas i hela beslutsprocessen. Män och kvinnor gör ungefär lika många resor per person och dag, och lägger också ungefär lika mycket tid på resor per dag. Vissa skillnader finns dock vad gäller kvinnors och mäns resmönster. Män reser i genomsnitt längre till arbetet och fler kvinnor än män använder kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel, medan män nyttjar bil oftare än kvinnor. Mäns och kvinnors attityder skiljer sig också åt. Kvinnor lägger generellt större vikt vid förutsättningar för att resa med kollektivtrafik, minskad miljöpåverkan från transporter och ökad trafiksäkerhet. Betydligt fler kvinnor än män upplever också otrygghet i transportsystemets miljöer, vilket negativt påverkar kvinnors tillgänglighet i förhållande till män som grupp.

Eftersom män i genomsnitt har längre arbetsresor, kan de antas dra mer nytta av åtgärder utformade för att bidra till regionförstoring. Omvänt kan åtgärder i trygga miljöer och lokalt resande generellt antas bidra mer positivt för kvinnors resande. Satsningar i transportinfrastrukturen har således betydelse, men skillnaderna mellan de olika inriktningarnas sammantagna effekter på mäns och kvinnors resande är sannolikt liten.

Fler synergier än målkonflikter

Att parera potentiella målkonflikter och ta vara på synergier är viktigt för att effektivt utveckla transportsystemet. En fortsatt ökande efterfrågan på transporter, kraftigt ökade kostnader för byggande och underhåll av transportinfrastruktur, förändrat säkerhetsläge och ökade krav på klimatanpassning är exempel på förutsättningar som infrastrukturplaneringen behöver beakta för att åstadkomma en effektiv resursanvändning, bred transportpolitisk måluppfyllelse och god samhällsutveckling.

Vissa åtgärder kan ha positiva effekter på ett transportpolitiskt mål, men negativa effekter på ett annat. En väg eller järnväg i ny sträckning kan till exempel skapa ökad tillgänglighet, men samtidigt innebära intrång i natur- eller boendemiljöer. Detta är ett exempel på en målkonflikt. Andra åtgärder kan ha positiva effekter på två eller flera mål samtidigt, till exempel trafiksäkerhet och tillgänglighet. Ett exempel på detta är mittseparering av vägar som normalt kan ge höjda hastighetsgränser (ökad framkomlighet) samtidigt som trafiksäkerheten ökar. Detta kallas ibland för en målsynergi.

Vilka målkonflikter och synergier som uppstår i praktiken beror både på vilka konkreta åtgärder som väljs i åtgärdsplaneringen och på hur åtgärderna genomförs. Med väl genomtänkt planering och utformning kan målkonflikter hanteras och ibland också undvikas.

8.3 Jämförelser av alternativa ramnivåer

Bedömningar i korthet:

- Både samhällsekonomisk lönsamhet och fördelningsaspekter motiverar Trafikverkets förslag till fördelning av kostnader i de olika ramnivåerna.
- Det är samhällsekonomiskt lönsamt att bibehålla dagens funktionalitet och återta eftersatt underhåll i väg och järnvägsnätet. Det finns många investeringsåtgärder som visar hög samhällsekonomisk lönsamhet.
- Den genomsnittliga lönsamheten avtar successivt vid ökade ramnivåer.
- Betydande nyttoförluster av minskade ramar med 10 respektive 20 procent jämfört med 0-nivån. Ökade ramar medför ökade nyttor främst inom tillgänglighet för resenärer och godstransporter samt trafiksäkerhet.

I detta avsnitt redovisas resultat från jämförande analyser mellan olika åtgärdstyper och av skillnader mellan Trafikverkets olika förslag till ramar. Analyserna omfattar samhällsekonomiska bedömningar av beräkningsbara effekter, eftersom denna metodik ger uttryck för ett gemensamt mått. Analyserna omfattar:

- nettonuvärdeskvoter per åtgärdstyp
- samhällsekonomisk lönsamhet för ökade ramnivåer
- samhällsekonomisk lönsamhet för ramnivåerna +/-10 procent och +/-20 procent jämfört med 0-nivån
- samhällsekonomisk lönsamhet för olika effektområden vid ökade ramnivåer.

Lönsamt att vidmakthålla väg- och järnvägssystemet

Trafikverket har beräknat nettonuvärdeskvoter (NNK) per åtgärdstyp. Tabell 29 visar att det är samhällsekonomiskt lönsamt att bibehålla dagens funktionalitet och återta eftersatt underhåll i väg- och järnvägsnätet. Åtgärder för längre och tyngre lastbilar (BK4) uppvisar hög lönsamhet. Det kan också noteras att det finns många investeringsåtgärder både i järnvägs- och vägsystemet som visar hög samhällsekonomisk lönsamhet. Det finns dock också objekt som är olönsamma – exempelvis de stora järnvägsinvesteringarna i gällande plan. Att det finns både lönsamma och olönsamma objekt gäller både för sådana som ingår och som inte ingår i gällande plan.

Den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen av en viss nivå på ramen påverkas av ramfördelningen mellan de olika åtgärdstyperna som bedömts. Ju större andel av ramen som läggs på lönsamma åtgärder, desto högre blir den sammanvägda nettonuvärdeskvoten.

Tabell 29. Nettonuvärdeskvoter för bedömda åtgärdstyper.

Åtgärdstyp	Sammanvägd NNK	Kommentar
Vidmakthållande väg	3,1	Upp till nivån för att vidmakthålla dagens funktionalitet. Inklusive schablonmässig värdering av godseffekter
Återtagande av eftersatt underhåll, väg	1	Schablonmässig bedömning
BK4	3,4	Beror på sammansättning av åtgärder för 34 meter resp. 34 meter+74 ton.
Vidmakthållande järnväg	1,7	Upp till nivån för att vidmakthålla dagens funktionalitet. Inklusive schablonmässig värdering av godseffekter
Återtagande av eftersatt underhåll, järnväg	0,6	Inklusive schablonmässig värdering av godseffekter
Namngivna, obundna[21], väginvesteringar	1,2	Investeringar i gällande plan. NNK för lönsamma objekt i kategorin är 1,5
Namngivna, obundna, järnvägsinvesteringar (<10 miljarder kr)	0	Investeringar i gällande plan. NNK för lönsamma objekt i kategorin är 2
Namngivna, obundna, järnvägsinvesteringar (>10 miljarder kr)	-0,7	

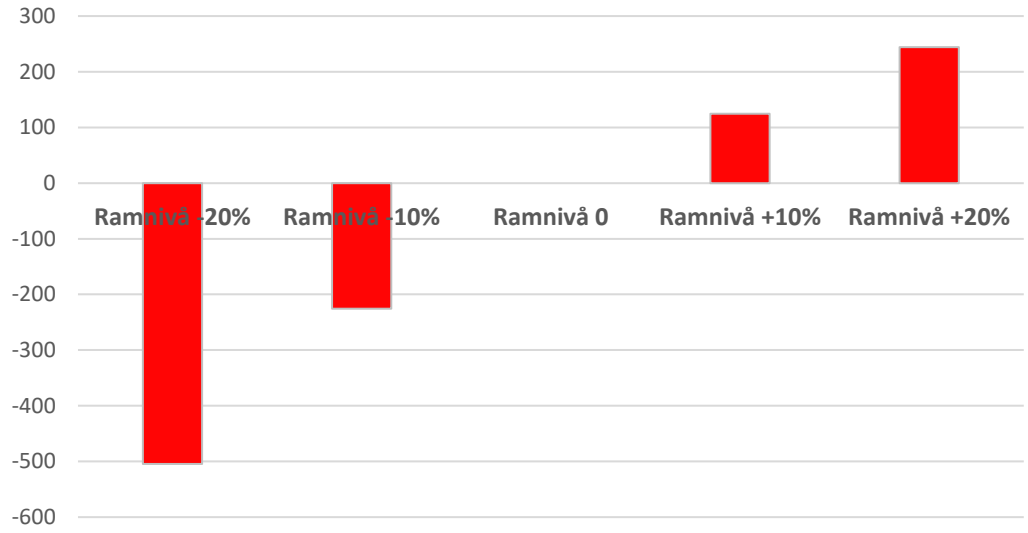
[21] Obundna namngivna investeringar är objekt som inte är pågående eller bundna (se kapitel 6).

Åtgärdstyp	Sammanvägd NNK	Kommentar
Namngivna, obundna, sjöfartsinvesteringar	0,4	
Väginvesteringar utanför gällande plan	1	NNK för lönsamma i kategorin 1,4
Järnvägsinvesteringar utanför gällande plan	-0,4	NNK för lönsamma i kategorin 0,6
Trimnings- och miljöåtgärder	>0	Baserat på fördelning av ramen enligt gällande plan

Betydande nyttoförluster av minskade ramar

Figur 23 redovisar hur sammanlagda, beräknade nyttor för resenärer, gods, trafiksäkerhet, klimat och hälsa förändras i inriktningsförslagen för de minskade och ökade ramarna jämfört med nivån +/-0 procent. Nyttorna uttrycks i miljarder kronor (2017 års prisnivå enligt gällande ASEK rekommendationer). Här ingår inte beräknade effekter för persontransportföretag och effekter på framtida underhållskostnader. Dessa effekter ingår dock i lönsamhetsberäkningarna som redovisas i Tabell 30.

Diagrammet visar på stora nyttoförluster i transportsystemet av minskade ramnivåer jämfört med nivån +/-0 procent. Nyttorna är samtidigt betydande för ökade ramnivåer, även om de är lägre i absoluta tal än motsvarande förluster vid minskade ramar.



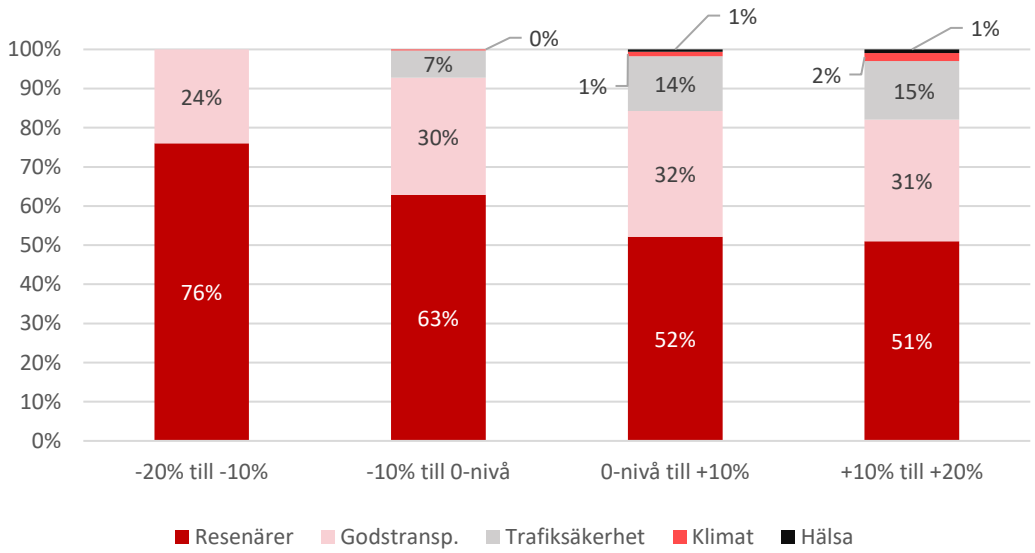
Figur 23. Förändring av sammanlagda prissatta effekter för resenärer, gods, trafiksäkerhet, klimat och hälsa i förhållande (miljarder kr i 2017 års pris) till ramnivå +/-0 procent (10 procents förändring av ramen motsvarar 75 miljarder kr i 2017 års priser).

Ökade ramar ger ökade nyttor

Förändringen i de beräknade effekter som ingår i de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarna i Tabell 29 går att beräkna separat för olika ”effektområden”. För funktions- och hänsynsmålen är det relevant att undersöka effektområdena: resenärer, godstransporter, trafiksäkerhet, klimat och hälsa (effekter relaterade till luftföroreningar och buller). I de samhällsekonomiska kalkylerna för namngivna investeringar ingår även effekter för persontransportföretag samt framtida drift- och underhållskostnader. Den senare kostnaden är också en viktig del vad gäller den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen för vidmakthållande. Men dessa två effektkategorier har en mindre tydlig koppling till funktions- och hänsynsmålen. Därför fokuseras här på effekter för resenärer, gods, trafiksäkerhet, klimat och hälsa.

För varje ramnivå och fördelning av ramen kan det för namngivna investeringar grovt beräknas hur många miljarder kronor som avser effekter för: resenärer, godstransporter, trafiksäkerhet, klimat och hälsa. Beskrivningen av nyttor kopplade till de olika effektområdena fokuserar på förändringar i ramnivåerna från den lägsta upp till den högsta. En fråga är exempelvis om ramen ökar från 767 miljarder kronor till 863 miljarder kronor (-20% till -10%) med hur många miljarder kronor ökar då prissatta resenärsnyttor?

Det är uppenbart att totala nyttor för resenärer, gods och trafiksäkerhet generellt sett ökar med ökade ramnivåer. I Figur 24 sammanfattas i stället effektprofiler som visar hur andelarna på de olika effektområdena varierar med förändrade ramnivåer (varje stapel summerar till 100 procent). Resenärsnyttorna väger tungt vid ramförändringar vid de låga ramnivåerna, 76 procent för tillkommande åtgärder då ramen ökar från -20 procent till -10 procent. De avtar succesivt till 51 procent för tillkommande åtgärder då ramen ökar från +10 procent till +20 procent. Det omvända gäller för godseffekterna vars andel av effekterna ökar från 24 till 31 procent mellan lägsta och högsta ramnivån. Detta beror bland annat på succesivt ökade ramar ryms för uppgradering av vägnätet till bärighetsklass 4 (BK4). Trafiksäkerhetseffekterna har inte beräknats vid låga ramnivåer. Det beror på att vidmakthållande dominerar i dessa ramnivåer och trafiksäkerhet är en ej beräknad effekt i analyser av vidmakthållande. Effekter för klimat och hälsa har inte heller kunnat beräknas i effektbedömningarna för vidmakthållande väg och järnväg.



Figur 24. Fördelning av nyttor mellan olika ramnivåer[22].

Både lönsamhet och fördelning motiverar åtgärder

Trafikverket har även analyserat hur den samhällsekonomiska lönsamheten förändras med successivt ökande ram i inriktningarna.

Av Tabell 30 framgår att Trafikverkets förslag på hur ramökningar ska användas kan motiveras av samhällsekonomisk lönsamhet även om andra överväganden

[22] Nyttor för gods i analyser av vidmakthållande hanteras med de schablonberäknade godseffekter som beskrevs ovan. Trafiksäkerhetsnyttor ingår inte i analyser av vidmakthållande (eftersom ramökningen mellan nivån -20 och -10 procent helt läggs på detta går det alltså inte att ange hur trafiksäkerhetsnyttorna då ändras). Klimateffekter avser förändrade koldioxidutsläpp från förändrat trafikarbete.

också beaktats. Det syns dels i att ökningarna är samhällsekonomiskt lönsamma, dels i att lönsamheten avtar för tillkommande medel. Detta avspeglar logiken bakom hur Trafikverket valt att prioritera mellan olika åtgärdstyper vid olika ramnivåer. Vid låga ramnivåer prioriteras framför allt åtgärdstyper som kan motiveras av hög samhällsekonomisk lönsamhet. Åtgärder med lägre lönsamhet, som bland annat kan motiveras av fördelningsskäl, får en större andel av tillkommande medel då ramarna ökar. Det kan till exempel handla om att underhållsåtgärder på infrastruktur med mycket trafik prioriteras framför infrastruktur med mindre trafik då ramnivåerna är låga eller att stora, men enligt beräkningarna olönsamma, namngivna investeringar får del av tillkommande medel vid de högre ramnivåerna.

Tabell 30. Samhällsekonomisk lönsamhet för ökade ramnivåer.

Förändring av ramen (procentenheter)	Förändring av ramen (miljarder kronor)	Sammanvägd NNK för ytterligare medel[23]
-20% till -10%	Från 767 till 863	2,5
-10% till 0-nivå	Från 863 till 959	1,6
0-nivå till +10%	Från 959 till 1055	0,4
+ 10% till +20%	Från 1055 till 1151	0,1

Prioriteringen mellan och inom vidmakthållande och utveckling kan motiveras av både samhällsekonomisk lönsamhet och fördelningsaspekter. Av fördelningsskäl är det motiverat att upprätthålla en viss grundläggande nivå på infrastrukturen så att transporter i områden med lite trafik fortfarande är möjliga. Det kan även handla om att garantera en viss tillgänglighet för specifika grupper i samhället eller vissa geografiska områden. Hur denna avvägning i praktiken ser ut avgörs i samband med upprättandet av nationell plan och länsplaner.

Känslighetsanalyser har genomförts för de siffror och antaganden som ligger bakom Tabell 30. De gäller lönsamheten av att återta eftersatt vägunderhåll, stråkeffekter för namngivna investeringar samt värdering av ej allvarliga skador.

Metoder saknas för närvarande på att räkna på effekten av att återta eftersatt vägunderhåll. Schablonmässiga bedömningar avseende NNK har därför varierats i ett spann mellan 2 och 0 (i Tabell 29 har NNK schablonmässigt satts till 1). Effekten av att variera NNK påverkar primärt slutsatsen om lönsamheten då ramen ökar från +10 till +20 procents nivån. Endast vid en NNK på 0 för eftersatt vägunderhåll är

[23] Sammanvägningen baseras på de NNK som redovisas för analysalternativen ”mellan” och ”hög” som tagits fram i underlagsrapporten för *utveckling*, och kan därför skilja sig något ifrån de NNK som redovisas i Tabell 29.

lönsamheten för att öka ramnivån svagt negativ (-0,1) då den ökar från 1055 till 1151 miljarder kronor.

Det är också svårt att generalisera stråkeffekter eftersom de varierar mycket mellan olika objekt. För att undersöka om potentiella stråkeffekter skulle förändra de kvalitativa slutsatserna av Tabell 30 har ett mycket förenklat räknemässigt antagande använts där NNK satts lika med noll för de stora olönsamma järnvägsobjekten (över 10 miljarder kronor) i Tabell 29. Detta räkneexempel gör att den totala lönsamhetsbedömningen för ökade ramnivåer blir mer positiv och då specifikt för förändringar vid de högre ramnivåerna. Men de kvalitativa slutsatserna av Tabell 30 kvarstår. Notera att stråkeffekter även saknas för vidmakthållande järnväg. Därför är det svårt att säga hur en omfördelning av pengar från vidmakthållande till namngivna investeringar skulle påverka lönsamheten för en given ökning av ramnivån.

Vidare kommer en revidering av ASEK:s rekommendation avseende kalkylvärdet för ej allvarliga skador att sänka den genomsnittliga lönsamheten i framtida samhällsekonomiska bedömningar av vägobjekt. Därför har även en känslighetsanalys med 25 procent lägre NNK för namngivna vägobjekt genomförts för att se om slutsatserna i Tabell 30 ändras. Eftersom ramarna för namngivna vägobjekt är förhållandevis små i alla inriktningar påverkas inte siffrorna nämnvärt. Trafikverket konstaterar sammantaget att den samhällsekonomiska lönsamheten av förslagen till olika ramnivåer är förhållandevis robust.

8.4 Integrering av hållbarhetsaspekter

Bedömningar i korthet:

- Förslagen till ramfördelning har successivt tagit form bland annat utifrån analyser och diskussioner om olika dimensioner av hållbarhet.
- Prioritering av vidmakthållande stöder hållbar utveckling, fyrstegsprincipen och effektiv användning av ekonomiska resurser.

I enlighet med direktivet ska hållbarhetsaspekter integreras vid framtagandet av förslag till fördelning av ekonomisk ram. Trafikverket har tolkat att integreringen av hållbarhetsaspekter innefattar att ta hänsyn till social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Dessa hållbarhetsaspekter speglas i såväl det övergripande transportpolitiska målet som de transportpolitiska funktions- och hänsynsmålen, vilket ligger till grund för framtagande av detta inriktningsunderlag. Rapportens kapitel 4, Förslag för effektivare genomförande, återspeglar också integrering av

hållbarhetsaspekter genom att föreslå hur den långsiktiga planeringsprocessen för infrastrukturen kan utvecklas mer effektivt och hållbart.

Förslagen till ramfördelning i denna rapport har successivt tagit form utifrån bland annat analyser och diskussion om åtgärdstypers potential och risker vad gäller hållbarhet, möjlighet till målsynergier, samt om hur de alternativskiljande parametrarna i förslag till ramfördelning påverkar möjligheten till måluppfyllelse.

Prioriteringsgrunder för åtgärdstyper är ett resultat av bland annat överväganden om hållbarhet. Ett uttryck för det är exempelvis att trimnings- och miljöåtgärder prioriteras. På samma sätt är prioriteringen av vidmakthållande för att upprätthålla funktionalitet i linje med hållbar utveckling, fyrstegsprincipen och hushållning med ekonomiska resurser.

Bilaga 1: Förteckning underlagsrapporter

2024:004 Ekonomi och finansiering: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:005 Utveckling av transportinfrastrukturen: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:006 Luftfart: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:007 Sjöfart: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:008 Elektrifiering, digitalisering och automatisering i vägtransportsystemet: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:009 Vidmakthållande av transportinfrastrukturen: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:010 Transporterna i Sverige – nuläge och prognoser: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:011 Digitalisering och automatisering i järnvägssystemet: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

2024:012 Klimatneutral transportinfrastruktur: Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037

Bilaga 2: Inspel från regioner

Regioner har i sin roll som länsplaneupprättare och regionalt utvecklingsansvariga givits möjlighet att inkomma med skriftliga underlag under arbetet med uppdraget. Samtliga 21 regioner har gjort detta och i denna bilaga ges en kort sammanställning av inspelen. Även Luftfartsverket och Sjöfartsverket har givits samma möjlighet och har inkommit med underlag. Dessa har inarbetats i underlagsrapporterna om luft- respektive sjöfart och sammanställs därför inte här. Även regionala samarbetskonstellationer och intresseorganisationer har valt att skicka in underlag som Trafikverket har kunnat beakta i arbetet[24].

Inspelen har använts för att ge en bild av vilka utmaningar inriktningsunderlaget ska svara upp mot och hur ramen bör fördelas i inriktningarna. De har också gjort att förslag kunnat fångas upp på sådant som inte har direkt med ramfördelningen att göra såsom regelverk och planeringsprocess, etc. Slutligen är de ett värdefullt stöd för Trafikverket när nästa steg i processen förbereds genom att det samlat visar regioners prioriteringar inom respektive geografi. Observera att sammanställningen nedan gjorts för att underlätta arbetet med inriktningsunderlaget. Den gör alltså inte anspråk på att vara en fullständig remissammanställning.

Tillväxt och regional utveckling

Flertalet regioner beskriver ett växande behov av investeringar och underhållsåtgärder. Flera regioner har upplevt en betydande befolkningstillväxt och förväntar sig ökad efterfrågan på transporter under lång tid framöver. Många förutspår en ökande industriproduktion där godsvolymerna förväntas öka under en lång tid.

För regioner med betydande produktion och storskaliga industriinvesteringar, eller med viktiga funktioner för godshantering, anses tillgängligheten till effektiva godstransporter vara en betydande utmaning. För att industrisatsningar ska få önskad effekt krävs det enligt flera regioner att den statliga järnvägen bibehåller en god standard samtidigt som väg- och järnvägsinfrastrukturen stärks för att hantera ökande godsflöden och förbättra arbetsmarknadsregionerna. Bättre pendlingsmöjligheter lyfts i detta sammanhang fram, i linje med vad regeringen betonar i uppdraget till Trafikverket.

Flera mindre regioner uttrycker behov av förbättrad tillgänglighet till andra regioner och de omgivande större arbetsmarknaderna. Några regioner betonar att Sveriges livsmedels- och skogsproduktion är helt beroende av mindre statliga och enskilda vägar, och anser att de nationellt inte prioriteras tillräckligt. Om inte mer

[24] Inspel har gjorts av Sveriges kommuner och regioner (SKR), Bottniska korridoren, Mälardalsrådet, Nya Ostkustbanan, Corehamnarna, Infrastruktur för framtiden (Inframm), SJ, Tågföretagen, Visita, Innovationsföretagen, Svenska cykelstäder.

medel tillförs det lågtrafikerade väg- och järnvägsnätet kan både näringslivet och invånarna på landsbygden drabbas negativt.

Klimat

Flera regioner lyfter fram vikten av att Trafikverket tydligt specificerar hur de nationella transportpolitiska målen ska uppnås med hänsyn till Agenda 2030 och det klimatpolitiska ramverket. För att uppnå klimatmålen och förbättra transporteffektiviteten anses det nödvändigt med en ökad andel resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Flera regioner anser att åtgärder såsom elektrifiering, biodrivmedel och höjda bränslepriser är viktiga för att nå klimatmålen. Likaså anses övergången från vägtransporter till järnväg av stor betydelse och en majoritet av regionerna betonar vikten av att överföra godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Samtidigt understryks behovet av att öka andelen elbilar för att minska utsläppen. Flera regioner lyfter också fram att cykling bör främjas som ett effektivt trafikslag.

Flera regioner betonar vikten av tekniska innovationer inom transportsystemet för att nå klimatmålen och för att optimera användningen av vägkapaciteten. Flera regioner lyfter fram vikten av att möjliggöra längre och tyngre lastbilstransporter för effektivare godstransporter. Att påverka resenärens beteende genom beteendeåtgärder anses av några regioner som en effektiv strategi för att minska efterfrågan på transporter. Många regioner anser att ökad statlig finansiering för åtgärder enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen bör möjliggöras som ett verktyg för att hantera klimatutmaningen.

Med tanke på de ökande extremväder som förväntas på grund av global uppvärmning betonar regionerna vidare behovet av att inte bara fokusera på att reducera fordonsutsläpp, utan också på åtgärder för att hantera klimatrelaterade risker, såsom lerskred och översvämningar inom transportinfrastrukturen.

Trafiksäkerhet

Inspelen beskriver ett fåtal utmaningar som är direkt kopplade till trafiksäkerhet. Några regioner belyser vikten av att fortsätta arbeta mot Nollvisionen och lyfter fram länsplanerna som det viktigaste verktyget i det arbetet. Flera regioner framhåller att det regionala vägnätet har större behov av modernisering och investeringar för ökad trafiksäkerhet än det nationella vägnätet. De noterar att ungefär två tredjedelar av dödsolyckorna på statliga vägar inträffar på 70- och 80-vägar.

Hastighetssänkningar för att öka trafiksäkerheten anses som en viktig åtgärd, men flera regioner anser att det inte får ske på bekostnad av tillgängligheten och den regionala utvecklingen. De betonar vikten av att försäkra sig om att hastighetssänkningar inte leder till längre restider som därmed riskerar att minska

tillgängligheten. Utbyggnad av mötesfria vägar (2+1-vägar) anses som en effektiv åtgärd för att förbättra trafiksäkerheten. Det anses dock vara en utmaning att finansiera sådana projekt genom länsplaner, särskilt i regioner med stort trafikflöde på det regionala vägnätet.

Ett antal regioner nämner att modellen under innevarande planperiod, där andelen samfinansiering för trafiksäkerhetsåtgärder (2+1-vägar samt gång- och cykelvägar) var okänd långt in i åtgärdsplaneringen, bidrog till otydliga planeringsförutsättningar för regionerna och ett minskat förtroende för länsplanerna. Flera regioner anser att medel för trafiksäkerhetsåtgärder bör överföras direkt till länsplanernas ramar i stället för att samfinansieras från nationell plan.

Samhällssäkerhet och beredskap

Många regioner lyfter fram samhällsviktiga transporter som avgörande i kris- och krigssituationer. Ett behov av ökad kunskap om kommuners och regioners roller inom beredskapssektorn för transporter lyfts också fram. SKR föreslår att system och arbetssätt bör samordnas mellan olika infrastrukturförvaltare för att förbättra effektivitet och flexibilitet mellan aktörer.

Ökad bärighet på vägar och redundans i järnvägssystemet lyfts fram som viktiga för såväl civil som militär rörlighet. Flera regioner skriver om behoven av stärkt transportinfrastruktur för militär rörlighet, särskilt i öst-västliga riktning. Dessutom understryks behovet av gränsöverskridande transportplanering ur ett beredskaps- och försvarsperspektiv.

Flygplatser bedöms vidare kunna komma att spela en viktig roll för persontransporter när Sverige blir medlem i NATO. Flera regioner ser positivt på flygplatsutredningens förslag om att alla flygplatser med statliga tillgänglighetsbidrag blir beredskapsflygplatser.

Balans underhåll och investeringar

En majoritet av regionerna understryker vikten av att upprätthålla tillförlitlighet och robusthet i befintlig infrastruktur. Samtidigt uttrycks en oro över att ett fokus på underhåll kan begränsa möjligheterna till nya investeringar. Därför anses att det är viktigt att skapa förutsättningar för att underhåll, trimning och nyproduktion ska kunna ske parallellt. En utbyggnad av järnväg enligt TEN-T förordningen nämns i många inspel som viktig, men flera regioner påpekar att den inte får tränga ut mindre och enklare åtgärder för bibehållen standard och ökad kapacitet i det övriga järnvägsnätet.

Den ökade järnvägstrafiken, både för person och gods, har lett till ett större underhållsbehov. Några regioner anser att järnvägen under de senaste åren har

tappat i tillförlitlighet och funktionalitet till förmån och efterfrågar att Trafikverket ser över sina prioriteringskriterier för järnväg då de anses missgynna pendel- och regionaltågstrafik.

I flera inspel lyfts det fram att det krävs anpassade och stärkta transportlänkar för säker transport av försvarsmateriel och personal, särskilt i regioner som utpekas som strategiskt viktiga. Detta innefattar att säkerställa att vägarna har rätt bärighetsklass.

Flera regioner betonar att Trafikverket bör maximera effekten av redan investerade medel och koncentrera framtida åtgärder till de europeiska och nordiska stråk som är avgörande för pendling, godstransporter, handel och säkerhet. Underhåll på stråk med stora trafikflöden lyfts fram som prioriterade av vissa regioner, men även åtgärder kopplade till bärighet och tjälsäkring på det mindre och mer finmaskiga vägnätet bedöms som viktiga. Regionerna ser positivt på regeringens inriktning på att bygga ut sammanhållna och samhällsekonomiskt lönsamma stråk, snarare än korta etapper isolerat från en helhet.

Vissa regioner uttrycker oro över regeringens beslut att avbryta planerna för ett sammanhållet nätverk av nya stambanor, eftersom det lämnar problemen med tillgänglighet och kapacitet i centrala delar av järnvägssystemet olösta. Det betonas att dessa problem har identifierats i flera utredningar och hade färdigförhandlade åtgärdsförslag.

Flera regioner framhåller vikten av att Trafikverket bör hålla fast vid beslutade åtgärder. De påpekar att betydande kostnadsökningar i statliga infrastrukturprojekt får allvarliga konsekvenser och påverkar projekt både i den nationella och regionala planen, vilket leder till att finansieringen av åtgärder som är prioriterade på regional eller nationell nivå skjuts upp.

Tillgänglighet stad och land

En majoritet av regionerna ser positivt på regeringens betoning av att hela Sverige ska fungera, vilket ställer höga krav på tillgänglighet och hållbar utveckling i hela landet. Flera regioner påpekar att i de delar av landet som har långa avstånd är det regionala vägnätet och ett tillförlitligt järnvägsnät avgörande för tillväxt genom sin vikt för en fungerande arbetsmarknad, näringslivets konkurrenskraft och en växande besöksnäring. Åtgärder bör fokusera även på effektiva gods- och persontransporter på landsbygden och inte enbart på åtgärder i städerna. För boende på landsbygden anses vägtransporter ofta vara det enda alternativet för att uppnå god tillgänglighet. En försämrad funktion i lågtrafikerade områden kan komma att förstärka skillnaderna mellan stad och landsbygd. Beteendepåverkande åtgärder och insatser som kan möjliggöra gods- och persontransporter i mindre tätorter och på landsbygd är önskvärda enligt flera regioner.

Flera regioner efterfrågar ett nationellt järnvägsnät dimensionerat för 250 km/h för att säkerställa god tillgänglighet på nationell nivå. Det förutsätter att det i ett tidigt skede finns en plan för vilka stråk utanför TEN-T som bör inkluderas i ett nät för persontrafik i 250 km/h.

Några regioner betonar att sjöfarten behöver ses över med avseende på finansieringsmodeller för att främja hållbara transporter på vatten. På samma sätt anser vissa regioner att flygplatsernas infrastruktur behöver mer statligt stöd för att undvika nedläggning och bibehålla nationell beredskap. Flyg och tillgänglighet till flygplatser lyfts fram som en viktig funktion för tillgänglighet. Region Gotland lyfter fram en säkrad och utvecklad färjetrafik som nödvändig för att uppnå tillgänglighetsmålen.

Några regioner anser att det skyndsamt bör genomföras åtgärder för att åter kunna höja hastigheten på vägar som utgör viktiga pendlingsstråk. I inspelen lyfts fram att besöksnäringen och de gröna näringarna har en allt viktigare roll i den svenska ekonomin. Det anses viktigt att tillgängligheten till dessa näringar speglas i nästa nationella plan för transportsystemet. Trimningsåtgärder anses av flera regioner vara snabba och effektiva lösningar för en förbättrad kapacitet och tillgänglighet.

Drönare lyfts av några regioner fram som ett växande transportmedel för godstransport. Redan idag används de för inventering och övervakning i kommunal verksamhet samt för tester av medicinsk utrustning och leveranser till avlägsna platser. Drönarutvecklingen bedöms bli viktigare för hållbar mobilitet och ökad tillgänglighet. Det ökande antalet stora drönare kommer att skapa behov av en gemensam planering för luftrummet för att stödja ett nytt transportsystem.

Godstransporter

En majoritet av regionerna betonar vikten av en överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart, samtidigt som flera regioner förutser ökade volymer av gods i framtiden. Många lyfter fram att det idag råder kapacitetsproblem på flera delar av stambanorna. Där det är svårt att genomföra alternativet att överföra gods till järnväg eller sjöfart, finns ett behov av längre och tyngre lastbilstransporter. Det anses att satsningen på BK4 bör fortsätta och utvecklas, men även att möjligheterna till längre godståg bör förbättras.

Flera regioner betonar vikten av att utveckla multimodala transportkedjor. Genom att främja utvecklingen av hamnar, terminaler och samlastning samt att anpassa regelverk och avgiftssystem för olika trafikslag kan bytet mellan dem underlättas. Det uttrycks även ett behov av ökad medfinansiering av hamn- och terminalbyggnader för att främja överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart. Elektrifiering av järnvägar betraktas också som en möjliggörare för fler fossilfria godstransporter, vilket anses vara av stor betydelse för både det lokala och regionala näringslivet. Vidare betonar flera regioner att det internationella

perspektivet måste beaktas noga med tanke på den betydelse godstransporter har för Sveriges exportintensiva industri.

Region Gotland lyfter fram att sjöfart är enda alternativet för godstransporter och att regionen är sårbar då reservhamn i dagsläget saknas. Det anses därför nödvändigt att särskilt adressera de unika utmaningarna som Gotland står inför i samband med godstransporter.

Teknikutveckling och digitalisering

Många regioner ser digitalisering och energieffektivisering som nödvändiga verktyg i arbetet med en omställning till fossilfrihet. De är eniga om att snabba investeringar i energi- och laddinfrastruktur behövs. De lyfter också fram att digitalisering, automatisering och smarta lösningar kan optimera resursanvändning samt effektivisera drift och underhåll.

Majoriteten anser att elektrifieringen av vägtrafiken och utbyggnaden av laddinfrastrukturen måste samordnas på ett enhetligt och effektivt sätt för att säkerställa att utbyggnaden gynnar hela samhället. Flera regioner poängterar att det annars finns en risk att landsbygder blir eftersatta, då det kan vara mycket dyrt eller till och med omöjligt att få till publik laddning i glesbefolkade områden.

Flera regioner lyfter också fram att ITS-lösningar har potential att effektivisera användningen av europavägar med exempelvis ökad framkomlighet för busstrafik och bättre samordning mellan trafikslagen. Implementeringen av ERTMS på järnväg bör säkerställas och fullföljas. Anpassningen av både väg- och järnvägsnätet till ett digitalt samhälle anses viktig och en region föreslår att bredband inkluderas som en del av infrastrukturen i framtida planering.

Kompetensförsörjning

I flera inspel betonas vikten av kompetensförsörjning inom samhällsbyggnad och infrastruktur. Flera regioner framhåller att en helhetsstrategi är nödvändig för att säkerställa och inkludera hela kedjan från planering till genomförande, samt för att säkra utbildningsmöjligheter och öka branschens attraktionskraft. Regionerna anser att detta är viktigt för att undvika kostnadsökningar och förseningar i projekt. Särskilt inom järnvägssektorn upplever många regioner redan att det finns svårigheter att rekrytera rätt kompetens.

Finansieringsfrågor

Regionerna ser gemensamt ett behov av ökade ekonomiska ramar för infrastrukturplanerna. Flera regioner har noterat att under de senaste fem planperioderna har länsplanerna fått ökade anslag i absoluta belopp, men anslagen har inte ökat i samma takt som den nationella planen. Länsplanernas andel uppges

ha minskat från 18 till 10 procent under perioden 2010–2020. Regionerna motsätter sig vidare de ramnivåer som innebär 10 respektive 20 procent mindre än gällande plan. Argument är såväl ökande kostnader och inflation som ett växande behov av infrastrukturinvesteringar.

En majoritet av regionerna anser att staten bör ta ett större ansvar för finansieringen av nationella projekt för att motverka obalans och ojämlikhet mellan regionerna. Flera regioner noterar även en ojämlik fördelning av medlen till förmån för större stadsregioner och de mest befolkningstäta länen, och efterfrågar att det justeras. Många regioner önskar därför ökad transparens i processen för fördelning av ekonomiska medel till länsplaner.

En majoritet av regionerna uttrycker oro över att Trafikverket i ökande grad ställer krav på regional och kommunal medfinansiering samt samfinansiering från länsplaner för objekt i nationell plan. Denna utveckling anses riskera att skapa obalans mellan ekonomiskt starka och svaga områden, vilket i sin tur kan leda till ökade skillnader i tillgänglighet och trafiksäkerhet inom landet. Man anser att det är viktigt att Trafikverket i den nationella planen belyser framtida former för samfinansiering av åtgärder i den nationella planen. Genom detta kan också en klarare bild fås av vad som är åtgärder som ingår direkt i statligt ansvar, och som kommuner och regioner inte ska behöva medfinansiera.

Några regioner anser att frågan om hur depåer inom kollektivtrafiken kan medfinansieras via statliga medel bör behandlas. Det senare är en förordningsfråga vilket bland annat de tre storstadsregionerna lyfte fram under den senaste planeringsomgången. Några regioner föreslår att stadsmiljöavtalen i kommande planer bör inkludera statsbidrag till samhällsägda depåer som erbjuds på lika villkor vid upphandlingar, det vill säga där det inte påverkar konkurrensförhållandena.

Regionerna ser positivt på regeringens uppdrag till Trafikverket att utvärdera möjligheten att finansiera projekt genom alternativa metoder, exempelvis genom ökad statlig lånefinansiering, medfinansiering från näringslivet och specifika satsningar från försvarsbudgeten eller europeiska försvarsfonden. Det noteras att nya samverkansformer och utvecklade arbetsmetoder är en förutsättning för att bäst använda befintliga resurser, samtidigt som arbetet med att stärka medfinansiering från EU och alternativa källor behöver utvecklas. Flera regioner anser att Trafikverket bör analysera konsekvenserna av olika källor till alternativ finansiering.

En avveckling av stadsmiljöavtalen skulle enligt regionerna ha allvarliga konsekvenser och hämma infrastrukturutvecklingen. Flera regioner varnar för att en avveckling inte enkelt kan kompenseras genom ökade ramar för länsplaner, eftersom de främst är avsedda för regional infrastruktur. Detta skulle påverka pågående investeringar, avtal och överenskommelser som är viktiga för

infrastrukturutvecklingen och skapa osäkerhet kring statlig planering, vilket i sin tur skulle påverka ett långsiktigt samhällsbyggande.

Många regioner vill se förändringar som skulle möjliggöra statlig finansiering av åtgärder enligt steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen, både från den nationella planen och länsplanerna. Flera regioner anser att Trafikverket bör få ett tydligt uppdrag att aktivt arbeta med åtgärder enligt steg 1 och 2, vilket inte är möjligt enligt den nuvarande tolkningen av gällande förordningar. Ansvaret för att genomföra åtgärder enligt steg 1 och 2 vilar för närvarande på kommuner, regioner eller privata aktörer, och de har ingen möjlighet till finansiering från den nationella planen eller länstransportplanerna. Flera regioner betonar steg 1 och 2 åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt kan påverka efterfrågan på transporter och främja en omfördelning av resor till hållbara trafikslag.

Planeringsprocess

Ett antal inspel betonar att en effektivare planeringsprocess behövs för att hantera kostnadsökningar och förseningar i samband med nationella och regionala planer. Åtgärder anses behövas som kan minska ledtider och resurskrav. Många regioner önskar särskilt en smidigare och effektivare planprocess för mindre åtgärder, särskilt inom gång- och cykelinfrastrukturen. De uttrycker oro över de höga kostnaderna som belastar länsplanerna och de krångliga planeringsprocesserna. För att göra planeringen av cykelvägar enklare och mer kostnadseffektiv föreslås att Trafikverket tydligt bör framhålla behovet av förändringar i befintligt regelverk samt i sina riktlinjer. Vikten av att ta bort kravet på ett funktionellt samband mellan statliga vägar och cykelvägar betonas. Dessutom anser flera regioner att Trafikverket själva ökar kostnaderna genom att införa nya krav på vägutformning med planskilda viltpassager och bredare vägar etc. Detta anses medföra betydande kostnadsökningar och förlänga tiden som krävs för att göra vägarna säkrare, särskilt på de mest olycksdrabbade vägsträckorna i länen.

Flera regioner anser att nästa planomgång bör styras av målstyrd planering snarare än prognosstyrd planering. Flera regioner anser att Trafikverket bör förbättra sina metoder för att bedöma olika typer av trafik utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. De anser att de samhällsekonomiska kalkylerna i högre grad bör ta hänsyn till icke prissatta effekter. Några regioner anser att man i beslutsunderlagen även bör inkludera sociala faktorer som ålder, kön, ursprung och utbildningsnivå. Detta skulle ge en mer nyanserad bild av effekterna, med hänsyn till att resultaten varierar beroende på individuella förutsättningar, bostadsort och tillgång till arbete, utbildning och service.

Några regioner anser att Trafikverket bör efterfråga tydligare mål och visioner från både regering och oppositionspartier i Riksdagen, eftersom den nationella planen sträcker sig långt över en mandatperiod.

En majoritet av regionerna ser ett behov av ökat regionalt och kommunalt inflytande i den kommande planeringen. Många regioner framhåller att Trafikverket i högre utsträckning bör dra nytta av den regionala kompetensen inom förvaltning, infrastruktur och samhällsbyggnad i inriktningsplaneringen. Regionerna önskar också få en större roll i både planerings- och genomförandefaserna. Dessutom efterlyser flera regioner mer transparens och inflytande över hur medel fördelas i nationella planen där större hänsyn tas till regionala och kommunala förutsättningar. Flera efterlyser även en redogörelse över hur de regionala underlagen som systemanalyser, länsplaner och liknande strategidokument har beaktats i inriktningsplaneringen. Dessutom betonas vikten av att beslutade åtgärder i infrastrukturen genomförs enligt plan. Regionerna önskar undvika att planerna blir "önskelistor och framtidsluftslott". Många regioner lyfter fram vikten av att tidsramar för planrevideringar inte försvårar regional och kommunal förankring.

Regionerna har en blandad syn på omprövning av projekt. Flera regioner framhåller att eventuella omprövningar måste genomföras med varsamhet och försiktighet. En varning ges angående risker och problem som kan uppstå om befintliga avtal om medfinansiering med regioner, kommuner och näringsliv plötsligt måste brytas. I en omprövningsprocess anses att Trafikverket behöver beakta hur långt berörda regioner, kommuner och näringslivet har kommit i sin planering för de aktuella projekten. Detta eftersom den regionala och kommunala planeringen ofta sker oberoende av Trafikverket och har kortare tidsramar. Om Trafikverket föreslår att ett projekt tas bort från den nationella planen bör detta kommuniceras till berörda parter så snart det blir aktuellt och diskuteras i samförstånd med de parter som ursprungligen ingick i avtalet. Beslut om omprioritering bör inte fattas utan att de berörda parterna fått möjlighet att svara på förslaget. Det betonas att om ett projekt avvecklas, kan det resultera i förlorad nytta av både planering och investering samt skada statens och regionernas relationer med andra aktörer.

Bilaga 3: Kostnadsökningar

Kostnadsökningar – problembeskrivning

Problemet med kostnadsökningar har funnits länge och uppmärksammats i flera utredningar och forskningsstudier, både i Sverige och i många andra länder (se t ex Flyvbjerg, 2009; Lundberg m fl, 2011; Eliasson och Fosgerau, 2013; Lind och Brunes, 2014, 2015; Welde och Odeck, 2017). Regeringen noterar också problemet i direktivet till detta inriktningsunderlag, och konstaterar att det krävs ett omfattande arbete för att motverka kostnadsökningar. Detta avsnitt beskriver problemets omfattning, när och hur det uppträder, samt olika orsaker. Underlaget utgörs av Trafikverkets egna undersökningar, tidigare studier samt internationell forskning och erfarenhet inom området (bl a Riksrevisionen, 2010, 2011, 2021; Trafikverket, 2018:095, 2021; Nilsson, 2022; Nilsson m fl, 2019; Jäderholm, 2020)

Vilka kostnadsbedömningar ska jämföras?

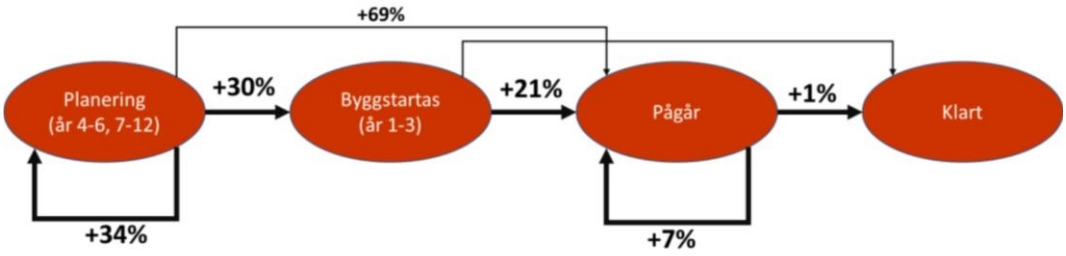
Den tolvåriga nationella planen är indelad i tre faser: planering (år 7-12), förberedelse för byggstartsbeslut (år 4-6) och byggstartsbeslutade projekt (år 1-3). För varje steg krävs ett regeringsbeslut. I planens år 7-12 är oftast inte investeringens utformning närmare bestämd. Efter att Trafikverket utrett investeringens utformning, effekter och kostnad beslutar regeringen, på förslag av Trafikverket, om investeringen får förberedas för byggstart, och därmed övergå till planens år 4-6. I detta skede utreds utformning, effekter och kostnader mera i detalj. I ett tredje och sista steg beslutar regeringen, också på förslag av Trafikverket, om investeringen ska byggstartas, och därmed hamna i planens år 1-3. Det är först i och med regeringens byggstartsbeslut som en investering är definitivt beslutad.

Det är först under planeringsskedet som förutsättningarna för investeringen, och därmed kostnaden, utreds mer i detalj. Vidare förändras investeringens utformning och omfattning under planeringsskedet – det är själva poängen med utredningen. Eftersom investeringens utformning inte är bestämd i det tidigaste skedet så är det naturligtvis omöjligt att säga exakt vad kostnaden kommer att bli. Det är därför inte konstigt att kostnadsbedömningarna från tidiga skeden kan skilja sig kraftigt från slutkostnaden. Problemet är att det är mycket vanligare att investeringar blir dyrare under planeringen än att de blir billigare, samtidigt som det är mycket ovanligt att en investering som en gång kommit med i planen tas ur den igen – även om kostnaderna visar sig vara betydligt högre eller nyttorna lägre än man trodde när investeringen först kom med i planen.

Hur stora kostnadsökningarna ska anses vara beror därför på vad man jämför slutkostnaden med. Jämför man slutkostnad med den allra första kostnadsbedömningen får man betydligt större kostnadsökningar (i genomsnitt) än

om man jämför slutkostnad med bedömningen vid byggstartsbeslutet. Som planeringsprocessen är avsedd att fungera så är det det sistnämnda som är mest relevant: det är byggstartsbeslutet som ska vara det definitiva beslutet, eftersom det är först då nyttor och kostnader är kända. Men i praktiken är det ovanligt att en investering utgår ur planen, vilket innebär att även den första, högst osäkra kostnadsbedömningen har stor betydelse för vad som faktiskt byggs.

Figuren nedan sammanfattar hur kostnaderna för namngivna investeringar förändrats mellan de nationella planerna med startår 2010, 2014, 2018 och 2022. (Kostnaderna är justerade med infrastrukturinvesteringsindex[25].) Som framgår av figuren är det framför allt i tidiga skeden som kostnaderna ökar i genomsnitt.



Figur 25. Kostnadsförändringar för investeringar i de nationella planerna med början 2010, 2014, 2018, 2022, grupperat efter vilket planeringsskede som investeringen tillhörde vid publiceringen av respektive plan. Grupperna år 4–6 och år 7–12 har slagits samman för överblickens skull.

Kostnadsförändringar i planeringsskedet

Kostnadsförändringarna under planeringsskedet beror på många olika faktorer. En del beror på innehållsförändringar, dvs. att investeringens utformning och omfattning förändras under planeringen. En del beror på att förutsättningarna för investeringen klarnar under planeringen, som till exempel markförhållanden och tekniska krav. När kostnadsbedömningar i tidiga och sena skeden jämförs är det därför viktigt att vara medveten om att det ofta inte är samma projekt som jämförs – både omfattning och utformning kan ha ändrats väsentligt. Trafikverket har i en studie från 2018 (Trafikverket 2018:085) utrett vad kostnadsförändringar under planeringsskedet beror på för ett urval av projekt. För närvarande pågår en större utredning av denna fråga.

Tabell 31 sammanfattar hur investeringskostnaderna förändrats i genomsnitt från det att en investering tas med i planen för första gången tills första gången

[25] Detta index har ökat betydligt snabbare än inflationen, vilket är problem i sig eftersom det kan vara en indikation på dålig produktivitetsutveckling i infrastruktursektorn. Under perioden 2010–2022 ökade index omkring 22 procent i fasta priser (dvs. exklusive inflation).

investeringen anges som ”pågående” i planen[26], för samtliga[27] investeringar i de nationella planerna sedan 2010.

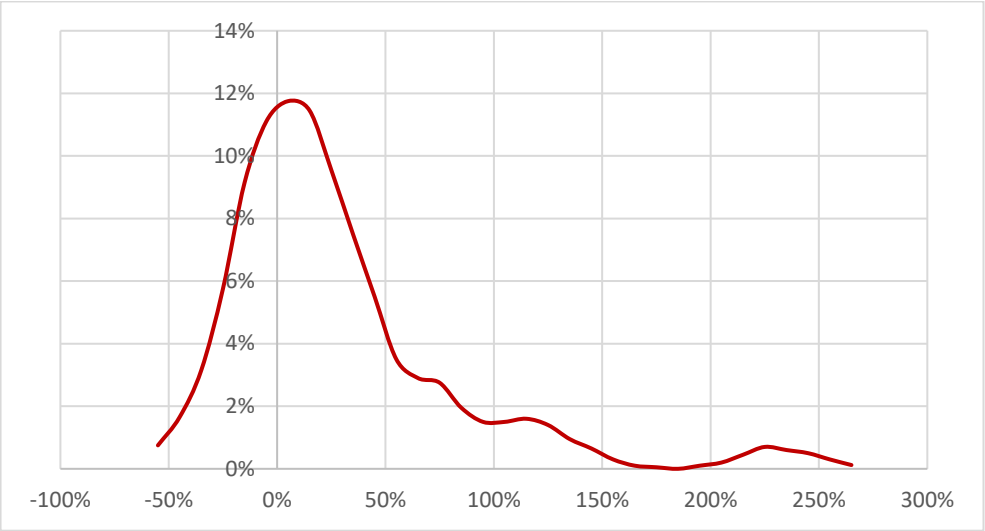
Tabell 31. Kostnadsförändring från första gången en investering tas med i nationell plan till första gången investeringen anges som ”pågår” i nationell plan. Genomsnitt för planerna med start 2010, 2014, 2018, 2022.

	Alla	Väg	Järnväg
Medel	+31%	+25%	+40%
Median	+15%	+15%	+17%

Som synes är kostnadsökningarna från första plan till byggstart betydande i genomsnitt. Detta betyder dock inte att alla investeringar ökar i kostnad: variationen är mycket stor. För de flesta investeringar ändras kostnaden relativt lite, med tanke på hur osäker utformningen är i tidiga skeden, och för några minskar kostnaden betydligt. Att de genomsnittliga kostnaderna ökar så mycket beror huvudsakligen på en mindre andel av investeringarna, där kostnaderna ökar väsentligt. Detta illustreras i Figur 26, som visar fördelningen av kostnadsförändringar från första gången en investering är med i en nationell plan tills den anges som ”pågående”.

[26] Denna kostnad är i princip identisk med byggstartskostnaden.

[27] I några fall kan man inte följa en investering mellan två följande planer. Det kan bero på att investeringen bytt namn, delats upp eller slagits samman med andra. Som Riksrevisionen påpekar (Riksrevisionen, 2023) vore det önskvärt att förbättra dokumentationen så att det blir lättare att i efterhand följa investeringarnas innehålls- och kostnadsutveckling över tid.



Figur 26. Fördelning av kostnadsförändringar från första gången en investering är med i planen tills den anges som ”pågående” i planen. Nationella planer med start 2010, 2014, 2018, 2022 (kurvan utjämnad med viktade glidande medelvärden).

Som framgår av Figur 26 är fördelningen av kostnadsförändringar inte symmetrisk. Det vanligaste värdet är faktiskt nära noll, men det är vanligare med kostnadsökningar än kostnadsminskningar, vilket framgår av att medianförändringen är +15 procent. Huvudskälet till att de genomsnittliga kostnadsökningarna är så stora (+31 procent), och så mycket större än medianförändringen, är den långa och tjocka svansen till höger. Denna svans består av en relativt liten andel av investeringarna som blir väsentligt dyrare jämfört med den första kostnadsbedömningen. Att komma till rätta med kostnadsökningar i tidiga skeden handlar därför i hög grad om att eliminera dessa. För detta behövs dels förbättrade kostnadsbedömningar, när planeringen kommit så pass långt att det är möjligt, dels – kanske framför allt – förstärkt beredskap att avbryta planeringen av investeringar vars kostnader visar sig mycket högre än förväntat.

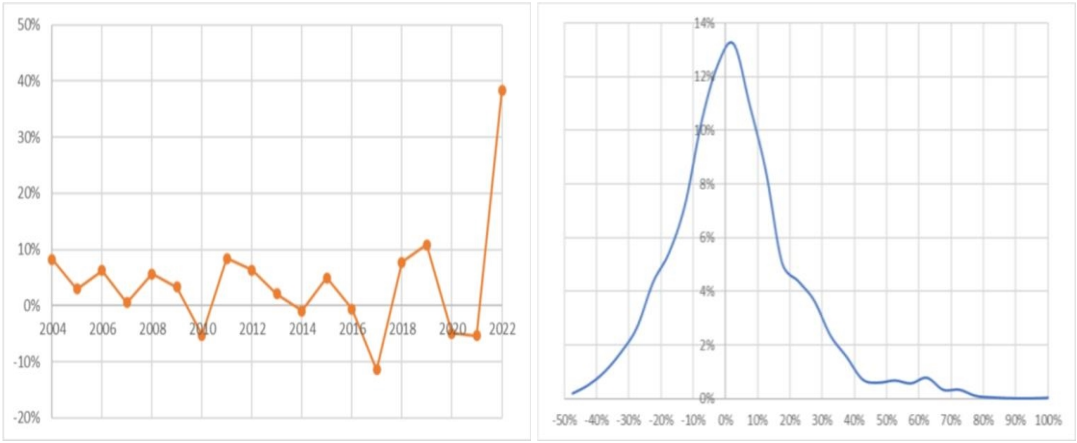
Kostnadsförändringar i genomförandeskedet

Vid byggstartsbeslutet ska investeringens omfattning och utformning vara helt bestämd, och därmed finns förutsättningar för en säkrare kostnadsbedömning. I Tabell 32 och Figur 27 jämförs slutkostnader med kostnadsbedömningarna vid byggstartsbeslutet[28] för samtliga investeringar som färdigställts 2004–2022.

[28] Data kommer från Trafikverkets årsredovisningar. Om uppgift om byggstartskostnad saknas i årsredovisningen har slutkostnaden i stället jämförts med den sista plankostnaden före byggstart.

Tabell 32. Kostnadsförändringar från byggstartsbeslut till slutkostnad för samtliga investeringar 2004–2022.

	Alla	Väg	Järnväg
Medel	+6%	+6%	+5%
Median	+2%	+2%	0%
Standardavvikelse	25%	24%	26%



Figur 27. Kostnadsförändringar från byggstartsbeslut till slutkostnad för samtliga investeringar 2004-2022. Vänster: genomsnittlig ändring per öppningsår. Höger: fördelning av kostnadsförändringar (kurvan utjämnad med viktade glidande medelvärden).

Som framgår så är kostnadsförändringarna i genomförandeskedet (från byggstartsbeslutet) betydligt mindre än i planeringsskedet (fram till byggstartsbeslut). Den vänstra figuren visar att det inte finns någon särskild trend i kostnadsöverskridanden de senaste 20 åren (utom extremåret 2022).

Avvikelserna är i genomsnitt små, men å andra sidan framgår av det högra diagrammet att spridningen är relativt stor. Det är ungefär lika vanligt att kostnaden blir högre som att den blir lägre, men fördelningen har en svans av relativt betydande kostnadsökningar. Det är framför allt denna svans som drar upp medelvärdet.

Kostnadsförändringar i genomförandeskedet kan bero på en rad faktorer: Trafikverket har jämfört (Trafikverket 2021:90) investeringars slutkostnader dels med leverantörernas anbud, dels med Trafikverkets egna kostnadsberäkningar inför upphandlingen. Baserat på samtliga investeringar som slutförts 2018–2020 konstaterades att slutkostnaderna översteg Trafikverkets beräknade kostnader med i genomsnitt 11 procent. För totalentreprenader var ökningen 5 procent, för

utförande-entreprenader 19 procent, för järnvägsprojekt 12 procent och för vägprojekt 10 procent. Drygt hälften av kostnadsökningarna kunde hänföras till brister i underlag och handlingar samt oförutsedda förändringar. En fjärdedel berodde på innehållsförändringar, ofta tillkommande funktioner, och resten på bland annat mängdregleringar, resursbrister och högt kapacitetsutnyttjande i anläggningen. Vissa av dessa faktorer är svåra att eliminera; men det bör vara ett prioriterat arbete att förbättra underlag och handlingar, samt att stärka kontrollen över omfattningsändringar (tillkommande funktioner) så att endast välmotiverade och kostnadseffektiva ändringar accepteras (tillägg ska jämföras med alternativnyttan för den åtgärd den tränger ut någon annanstans i planen).

Sammanfattande observationer

Ovanstående illustrerar några slutsatser som flera såväl svenska som internationella studier har dragit:

- Kostnaderna ökar framför allt i tidiga skeden – från första planbeslut till byggstart. Från byggstart till slutkostnad förekommer också kostnadsökningar, men de är i genomsnitt betydligt mindre, och genomsnittet är nära noll.
- Hur stora kostnadsökningarna egentligen är beror på om man jämför slutkostnaden med byggstartsbeslutet eller de tidiga kostnadsuppskattningarna. Vad som är mest relevant beror på när det egentliga beslutet att genomföra en investering fattas.
- Kostnadsökningar handlar inte om att alla projekt blir generellt dyrare. Spridningen är stor, både uppåt och nedåt. Att kostnaderna ökar i genomsnitt beror framför allt på att en mindre andel av projekten blir mycket dyrare än vad man först trott – fördelningens svans till höger.

Kostnadsbedömningar i tidiga skeden är alltså genuint osäkra, dels eftersom det finns så många okända faktorer i tidiga skeden, dels eftersom investeringens utformning och omfattning inte är bestämd. Denna osäkerhet är ofrånkomligen asymmetrisk: kostnader kan omöjligt minska mer än några tiotals procent, men kan mycket väl visa sig vara flerfaldigt högre. Om beslut som i praktiken är definitiva fattas baserat på tidiga kostnadsbedömningar, så är det därför praktiskt taget oundvikligt att kostnaderna ökar i genomsnitt.

Det stora problemet är egentligen inte att tidiga kostnadsbedömningar är osäkra, utan att projekt tenderar att genomföras (förr eller senare) om de väl kommit in planen, även om kostnaderna ökat väsentligt, i stället för att mönstras ut om kostnaderna visar sig högre än man trott.

Referenser

Computer Sweden (2021) *Cyberhoten mot kritisk infrastruktur ökar – ny rapport slår larm*, 2 dec 2021.

Eliasson, J. och Fosgerau, M. (2013) *Cost overruns and benefit shortfalls - deception or selection?* Transportation Research B, 57, 105–113.

Energimyndigheten (2023) *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER2023:23

EU-kommissionen (2021) *EU Action Plan on rail security: achievements and outlook*.

EU-kommissionen (2023) *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller*, 2023-03-20.

Europeiska rådet. (2023) *Transeuropeiska transportnätet (TEN-T): rådet och parlamentet överens om att säkerställa hållbar konnektivitet i Europa*. [Pressmeddelande]. Hämtad 8 januari 2024 från https://www.consilium.europa.eu/sv/press/

Flyvbjerg, B. (2009) *Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built — and what we can do about it*. Oxford Review of Economic Policy, 25(3), 344–367.

Flyvbjerg, B., Holm, M.S. och Buhl, S. (2002) *Underestimating costs in public works projects: Error or Lie?* Journal of the American Planning Association, 68(3), 279–295.

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M.K. och Buhl, S.L. (2004) *What causes cost overrun in transport infrastructure projects?* Transport Reviews, 24(1), 3–18.

Folkhälsomyndigheten (2023) *Underlag till nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention, Slutredovisning av regeringsuppdrag 2023*. Artikelnr 23217.

Försvarsdepartementet (2023) *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds 2023:34

JBS (2023) *Årsrapport TTT - Tillsammans för tåg i tid*.

Jäderholm, B. (2020) *Stora transportinfrastrukturprojekt - varför blir de försenade och dyrare än vad man räknat med. Beskrivning och analys av sju stora projekt*. Manuskript.

Kommittédirektiv (2023) *Undanröja hinder för den fortsatta elektrifieringen inom transportsektorn*. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Kommittédirektiv 2023:80.

Lind, H. och Brunes, F. (2014) *Policies to avoid cost overruns in infrastructure projects: Critical evaluation and recommendations*. The Australasian Journal of Construction Economics and Building, 14(3), 74–85.

Lind, H. och Brunes, F. (2015) *Explaining cost overruns in infrastructure projects: a new framework with applications to Sweden*. Construction Management and Economics, 33(7), 554–568.

Lundberg, M., Jenpanitsub, A. och Pyddoke, R. (2011) *Cost overruns in Swedish transport projects*. CTS Working Paper 2011:11. Centre for Transport Studies, KTH Royal Institute of Technology.

Merkel et al (2021) *Konsekvensanalyser av justerade farleds- och lotsavgifter: kunskapsunderlag till avgiftsförändringar från 2023*. VTI rapport 1098.

Miljömålsrådet (2021) *Årsrapport 2021*.

Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022) *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*.

Nilsson, J.-E. (2022) *The weak spot of infrastructure BCA: Cost overruns in seven road and railway construction projects*. Journal of Benefit-Cost Analysis, 13(2), 224–246.

Nilsson, J.-E., Nyström, J. och Salomonsson, J. (2019) *Kostnadsöverskridande i Trafikverkets entreprenadkontrakt*. VTI Rapport 1011.

Regeringen (2012) *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Prop. 2011/12:118.

Regeringen (2016) *Nationella upphandlingsstrategin*.

Regeringen (2022) *Arlanda flygplats – en plan för framtiden*. Ds 2022:11.

Regeringen (2023) *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet*. Ds 2023:3.

Riksrevisionen (2010) *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* RiR 2010:25.

Riksrevisionen (2011) *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?* RiR 2011:22.

Riksrevisionen (2021) *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*. RiR 2021:22.

Riksrevisionen (2023) *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*. RiR 2023:25

Sjögren, E. och Norgren, J. (2023) *Cost overrun in Swedish infrastructure transport projects. An analysis of cost overrun in Swedish infrastructure transport projects between 2010 - 2022*. Kandidatuppsats, Jönköping University.

SOU (2013) *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. SOU 2013:12.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2021) *Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet*.

Trafikanalys (2023) *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2023*. Rapport: 2023:5

Trafikverket (2015) *Fördjupade analyser av att tillåta tyngre fordon på det allmänna vägnätet*. TRV 2015/40563.

Trafikverket (2017:081) *Luftrum 2040: en förstudie om kapacitetsbehov i svenskt luftrum*. Trafikverket 2017:081.

Trafikverket (2017-11-20) *Trafikverkets ståndpunkter beträffande bullerkrav på godsvagnar på järnväg,* TRV 2017/98125.

Trafikverket (2018:095) *Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt*. Trafikverket 2018:095.

Trafikverket (2018:188) *Framtida bullerkrav på godståg Beräkningar av bullereffekter och samhällsnyttor*. Trafikverket 2018:188.

Trafikverket (2019) *Riktlinje landskap*. TDOK 2015:0323.

Trafikverket (2020) *Trafikprognoser: en underlagsrapport till Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037*. Trafikverket 2020:187.

Trafikverket (2021:90) *Regeringsuppdrag kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt*. Trafikverket 2021:90.

Trafikverket (2021:186) *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022 – 2033*. Trafikverket 2021:186.

Trafikverket (2021:188) *Trimnings- och miljöåtgärder – underlagsrapport till nationell plan 2022-2033*.

Trafikverket (2021:243) *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet*. Trafikverket 2021:243.

Trafikverket (2021-12-06) *Moderniserat regelverk för ett tryggt och säkert gång-, cykel- och mopedsystem*. TRV dnr 2020/138370.

Trafikverket (2022:019) *Planförslagens samlade effekter 2022-2033*. Trafikverket 2022:019.

Trafikverket (2022:036) *Uppdrag att utveckla arbetet med hastighetsanpassningar*. Trafikverket 2022:036.

Trafikverket (2022:093) *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2021 - Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2030*. Trafikverket 2022:093.

Trafikverket (2022-09-15) *PM Trafiksäkerhetseffekt av sträck-ATK*, Trafikverket 22-09-15.

Trafikverket (2023-05-10) *Förslag till objekt som bör få byggstarta*. TRV dnr 2023/33611.

Trafikverket (2023:114) *Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län*. TRV dnr 2023/02196.

Trafikverket (2023:174) *Forskningens bidrag till transportsystemets utveckling*. Trafikverket 2023:174.

Welde, M. och Odeck, J. (2017) *Cost escalations in the front-end of projects – empirical evidence from Norwegian road projects*. Transport Reviews, 37(5), 612–630.

VTI (2017) *Trafiksäkerhetskameror, punkt och sträck ATK*. VTI 2017/0130-8.3

VTI (2022) *Oskyddade trafikanters inblandning i olyckor och deras skadeutfall: en jämförande studie mellan fotgängare, cyklister, mopedister och motorcyklister*. VTI-rapport 2022:1133.

Världsbanken (2018) *Climate change could force over 140 million to migrate within countries by 2050*. World Bank Report.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00
trafikverket.se

9

RUF230364

Datum
2024-03-05
Vårt dnr
RUF230364

Remitterande instans	Kulturdepartementet
e-postadress	ku.remissvar@regeringskansliet.se och ku.kkm@regeringskansliet.se

REMISSVAR – KULTURSAMHÄLLET – UTVECKLAD SAMVERKAN MELLAN STAT, REGION OCH KOMMUN (SOU 2023:58)

Sammanfattning

Region Västmanland är positiva till betänkandet av kultursamverkansmodellen. Regionen anser att det är positivt att modellen utvecklas, att önskan är att minska administrationen, samt att kommunerna blir tydliga samverkansparter i modellen. Den utveckling av modellen som föreslås i utredningen, att gå från flernivåstyrning till flernivåsamverkan, samt övergången från kulturplaner till kultursamverkansplaner, ser regionen som positivt för Västmanland.

Region Västmanland anser att det är värdefullt med en utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. Utökade medel till modellen ger bättre förutsättningar för att lyckas med en sådan utveckling.

Den uppföljning av kultursamverkansmodellen som idag utförs årligen bör fortsätta göra det för att inte gå miste om förändringar över tid, eller yttre faktorer som påverkar kulturen väsentligt.

Det är viktigt att värna om de befintliga kulturinstitutionerna när modellen utvecklas och nya kulturområden kommer in i modellen samt att den konstnärliga friheten respekteras.

Kommentarer

5.4 Kulturplanerna i ett regionalt sammanhang
Region Västmanland anser att det är viktigt att den regionala kulturplanen och den regionala utvecklingsstrategin kopplas till varandra. I region Västmanland utgår den regionala kulturplanen 2023–2026 Från ord till handling från den regionala utvecklingsstrategin 2030 Vår strategi för ett livskraftigt Västmanland. Regionen anser att regional kultur är en naturlig del i det regionala utvecklingsuppdraget som bidrar positivt i arbetet med att utveckla länet tillsammans med näringsliv, kompetensförsörjning, samhällsutveckling, välfärd och folkhälsa.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan
Genom kultursamverkansplaner blir stat, region och kommun mer jämlika parter, vilket är något som region Västmanland ser som positivt. Regionen anser att det är bra att kultursamverkansplanerna blir mer konkreta och handlingskraftiga och beskriver vad regionen vill göra i samverkan med kommuner, civila samhället och kulturskapare. Västmanland har redan en arbetsmodell för flernivåsamverkan mellan regionen och kommunerna i Västmanland inom olika kulturområden till exempel kulturarvsportal – Kulturarv Västmanland, regional kulturskolesamverkan, regional biblioteksamverkan, samt resurscentrum för konst och film. Region Västmanland anser att den demokratiska processen med politiskt beslutad kultursamverkansplan är viktig.

9.3 En breddad modell för ny anslagsstruktur
Region Västmanland är positiv till att förslaget om att utveckla modellen. Vi ser det som positivt att regioner inte ska behöva äska medel årligen. En uppräkning av det slag som utredningen föreslår kan minska administrationen för regionerna. Region Västmanland är även positiva till det samverkanstöd som föreslås inrättas för medfinansiering av gemensamma insatser i regionala kultursamverkansplaner. Även om detta ses som en positiv förstärkning ser regionen att det finns behov av finansiering för ett sådant stöd.

9.4 Statens arbetsformer
Region Västmanland anser att uppföljning av kultursamverkansmodellen bör ske årligen för att fånga upp ändringar över tid. Om uppföljningen av kultursamverkansmodellen skulle ske med flera års mellanrum kan man gå miste om väsentliga förändringar, som till exempel visade sig under covid-19 pandemin. I Västmanland används den årliga uppföljningen av kultursamverkansmodellen även för egen uppföljning inom regionen.

9.5 Utvecklade dialogformer

Region Västmanland är positiv till utredningens förslag om utvecklade dialogformer. I Västmanland finns en god relation till länets kommuner där samverkan och dialog sker på regelbunden basis. Det är viktigt att det finns strukturerade dialoger mellan regionerna och staten. Ett exempel är hur det är uppbyggt inom regional utveckling där parterna regelbundet träffas i politikerforum.

10.2 Gestaltad livsmiljö

Region Västmanland anser att det är bra att politikområdet gestaltad livsmiljö lyfts, det lämpar sig väl för en flernivåsamverkan så som utredningen föreslår. Det är viktig att gestaltad livsmiljö inte enbart blir en kulturfråga.

10.3 Kulturinstitutionen skolan

Skolan är en kommunal angelägenhet. Region Västmanland samverkar med kommunerna för att stärka tillgång till professionell kultur i skolan. I skolan möter kulturverksamheterna alla barn och unga, och skolan är en viktig plats för att öka tillgängligheten till kultur. Kulturen kan bidra till kunskapsinhämtning, kreativt tänkande och stimulera till läsning, utöver att ha ett egenvärde i sig. Dock håller vi inte helt med om beskrivningen att skolan är, eller ska vara, Sveriges största och viktigaste kulturinstitution. Skolans huvuduppdrag är utbildningsuppdraget.

För Region Västmanland

Jenny Landernäs
Ordförande Regionala utvecklingsnämnden

Lena Karlström
Kulturchef

Datum
2024-03-05
Vårt dnr
RUF230364

Remitterande instans	Kulturdepartementet
e-postadress	ku.remissvar@regeringskansliet.se och ku.kkm@regeringskansliet.se

REMISSVAR – KULTURSAMHÄLLET – UTVECKLAD SAMVERKAN MELLAN STAT, REGION OCH KOMMUN (SOU 2023:58)

Sammanfattning

Region Västmanland är positiva till betänkandet av kultursamverkansmodellen. Regionen anser att det är positivt att modellen utvecklas, att önskan är att minska administrationen, samt att kommunerna blir tydliga samverkansparter i modellen. Den utveckling av modellen som föreslås i utredningen, att gå från flernivåstyrning till flernivåsamverkan, samt övergången från kulturplaner till kultursamverkansplaner, ser regionen som positivt för Västmanland.

Region Västmanland anser att det är värdefullt med en utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. Utökade medel till modellen ger bättre förutsättningar för att lyckas med en sådan utveckling.

Den uppföljning av kultursamverkansmodellen som idag utförs årligen bör fortsätta göra det för att inte gå miste om förändringar över tid, eller yttre faktorer som påverkar kulturen väsentligt.

Det är viktigt att värna om de befintliga kulturinstitutionerna när modellen utvecklas och nya kulturområden kommer in i modellen samt att den konstnärliga friheten respekteras.

Kommentarer

5.4 Kulturplanerna i ett regionalt sammanhang

Från utredningen: *På nationell nivå styrs den regionala utvecklingspolitiken av en nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030. Även denna strategi är alltså viktig att känna till för att förstå hur kulturplanerna utformas. Det finns som ovan nämnts en nära koppling mellan regional kultur och det regionala utvecklingsuppdraget och de båda områdena påverkar varandra.* Förändringar på det ena politikområdet får konsekvenser för det andra. *I utredningens kunskapsinhämtning har många regionala företrädare pekat på vikten av att kulturplanerna kopplas till den mera övergripande regionala utvecklingsstrategin för att få genomslag.*

Regionens kommentar: Region Västmanland anser att det är viktigt att den regionala kulturplanen och den regionala utvecklingsstrategin kopplas till varandra. I region Västmanland utgår den regionala kulturplanen 2023–2026 Från ord till handling från den regionala utvecklingsstrategin 2030 Vår strategi för ett livskraftigt Västmanland. Regionen anser att regional kultur är en naturlig del i det regionala utvecklingsuppdraget som bidrar positivt i arbetet med att utveckla länet tillsammans med näringsliv, kompetensförsörjning, samhällsutveckling, välfärd och folkhälsa.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan
Utredningens förslag: *I syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och transparent system för samarbete införs en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Den föreslagna lagen gör det möjligt för både regioner och kommuner att fördela statsbidrag och ersätter lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. I den nya lagen anges att ändamålet med samverkan är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet. Samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse. Vidare anges att en region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet om regionen har upprättat en regional kultursamverkansplan. En kommun får fördela statsbidrag om den biträder regionen med de uppgifter som behövs för planen. Samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet ska ske i framtagandet av planerna*

Regionens kommentar: Genom kultursamverkansplaner blir stat, region och kommun mer jämlika parter, vilket är något som region Västmanland ser som positivt. Regionen anser att det är bra att kultursamverkansplanerna blir mer konkreta och handlingskraftiga och beskriver vad regionen vill göra i samverkan med kommuner, civila samhället och kulturskapare. Västmanland har redan en arbetsmodell för flernivåsamverkan mellan regionen och kommunerna i Västmanland inom olika kulturområden till exempel kulturarvsportal – Kulturarv Västmanland, regional kulturskolesamverkan, regional bibliotekssamverkan, samt resurscentrum för konst och film. Region Västmanland anser att den demokratiska processen med politiskt beslutad kultursamverkansplan är viktig.

9.3 En breddad modell för ny anslagsstruktur
Utredningens förslag: *Det löpande statsbidraget till etablerade kulturverksamheter i regioner och kommuner decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att fördelningen ska bygga på historiska nyckeltal som svarar mot de gemensamma åtaganden som gjorts i uppbyggnaden av denna del av landets kulturella infrastruktur. Statens kulturråd bör ges möjlighet att främja utveckling och gemensamt resursutnyttjande genom att ett särskilt stöd till samverkan av nationellt*

intresse som involverar flera kommuner och regioner införs. De tidsbegränsade utvecklingsbidragen behålls. I syfte att skapa ett samlat sektorsbidrag till kommunerna på kulturområdet initieras en process för att på sikt samla de riktade statsbidragen till kommuner som i dag finns hos Kulturrådet. Reformerna finansieras initialt bland annat genom att anslag 1:6 förstärks med de medel som i dag fördelas till vissa icke-statliga kulturlokaler.

Regionens kommentar: Region Västmanland är positiv till att förslaget om att utveckla modellen. Vi ser det som positivt att regioner inte ska behöva äska medel årligen. En uppräkning av det slag som utredningen föreslår kan minska administrationen för regionerna. Region Västmanland är även positiva till det samverkanstöd som föreslås inrättas för medfinansiering av gemensamma insatser i regionala kultursamverkansplaner. Även om detta ses som en positiv förstärkning ser regionen att det finns behov av finansiering för ett sådant stöd.

9.4 Statens arbetsformer

Från utredningen: *I dag ägnas en ansenlig mängd arbete åt att årligen följa upp hur de statliga medel som fördelats i kultursamverkansmodellen har använts fördelat på konst- och kulturområden. Denna uppgiftsinsamling skapar en allmän numerisk överblick men kan svårligen ligga till grund för en bedömning av insatsernas effekter. Inför större uppföljningar kan regeringen lämpligen även ge de i samverkan involverade nationella myndigheterna och Myndigheten för kulturanalys, i uppdrag att ta fram separata tematiska underlag och bedömningar inom sina respektive ansvarsområden. En samlad utvärdering bör, till exempel med femårsintervall, lämpligen kunna redovisas i en särskild skrivelse till riksdagen. Detta för att stimulera politisk diskussion och göra det möjligt att bedöma om samverkansformerna bör förändras inför framtiden.*

Regionens kommentar: Region Västmanland anser att uppföljning av kultursamverkansmodellen bör ske årligen för att fånga upp ändringar över tid. Om uppföljningen av kultursamverkansmodellen skulle ske med flera års mellanrum kan man gå miste om väsentliga förändringar, som till exempel visade sig under covid-19 pandemin. I Västmanland används den årliga uppföljningen av kultursamverkansmodellen även för egen uppföljning inom regionen.

9.5 Utvecklade dialogformer

Utredningens förslag: *Formerna för dialog på regional och lokal nivå bör i ökad utsträckning lämnas till regioner och kommuner att bestämma. Den nationella dialogen bör däremot utvecklas genom att större fokus läggs på de politiska träffarna, till vilka även ett urval kommuner bör bjudas in. Statens kulturråd bör få i*

uppdrag att förbereda dessa. I övrigt bör möten ske utifrån behov för att minimera administration och tidsåtgång.

Regionens kommentar: Region Västmanland är positiv till utredningens förslag om utvecklade dialogformer. I Västmanland finns en god relation till länets kommuner där samverkan och dialog sker på regelbunden basis. Det är viktigt att det finns strukturerade dialoger mellan regionerna och staten. Ett exempel är hur det är uppbyggt inom regional utveckling där parterna regelbundet träffas i politikerforum.

10.2 Gestaltad livsmiljö
Från utredningen: *Om gestaltad livsmiljö på allvar kan inkluderas i kultursamverkansmodellen i enlighet med våra förslag kan det vara ett sätt att sluta gapet mellan staten, regionerna och kommunerna, men mer behöver också göras framöver.*

Regionens kommentar: Region Västmanland anser att det är bra att politikområdet gestaltad livsmiljö lyfts, det lämpar sig väl för en flernivåsamverkan så som utredningen föreslår. Det är viktig att gestaltad livsmiljö inte enbart blir en kulturfråga.

10.3 Kulturinstitutionen skolan
Från utredningen: *Om staden, det offentliga rummet, är platsen för allas våra dagliga kulturmöten är skolan tveklöst vår största och, i ett utvecklingsperspektiv, viktigaste kulturinstitution. Samtidigt erkänns inte detta fullt ut varken i kultur- eller skolpolitiken.*

Regionens kommentar: Skolan är en kommunal angelägenhet. Region Västmanland samverkar med kommunerna för att stärka tillgång till professionell kultur i skolan. I skolan möter kulturverksamheterna alla barn och unga, och skolan är en viktig plats för att öka tillgängligheten till kultur. Kulturen kan bidra till kunskapsinhämtning, kreativt tänkande och stimulera till läsning, utöver att ha ett egenvärde i sig. Dock håller vi inte helt med om beskrivningen att skolan är, eller ska vara, Sveriges största och viktigaste kulturinstitution. Skolans huvuduppdrag är utbildningsuppdraget.

För Region Västmanland

Jenny Landernäs
Ordförande Regionala utvecklingsnämnden

Lena Karlström
Kulturchef

Kultursamhället

– utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun

Betänkande av Kultursamverkansutredningen

Stockholm 2023

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2023:58

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild: Ernst Neizvestny, Iron Knot, mixed media on canvas, 150 x 195 cm.

Del av takmålningen Tree of Life 1 som består av nio delar och är totalt 150 x 1 755 cm, Galleri Astley, Uttersberg. Fotograf Kenneth Sundh.

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0720-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0721-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av kultursamverkansmodellen för kultur i hela landet. Mats Svegfors förordnades den 11 juli 2022 som särskild utredare. Den 20 april 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen om minskad administrativ resursåtgång.

Utredningen har antagit namnet Kultursamverkansutredningen 2022/23 (Ku 2022:04).

Som experter i utredningen förordnades den 11 juli 2022 kulturutvecklaren Amira Hassan Mahmoud, verksamhetschefen Anna Livion Ingvarsson, förvaltningsdirektören Anna Rosengren, museichefen Gunilla Stenberg, kulturchefen Joakim Sandberg, entreprenören Khalid Mohammed, kulturexperten Louise Andersson, strategen Carl Liungman, departementssekreteraren Li Björk Dronjak, kanslirådet Ina Berggård, departementssekreteraren Amy Schöning och kanslirådet Katarina Höög. Den 28 november 2022 entledigades Li Björk Dronjak och samma dag förordnades departementssekreteraren Susanna Grege och länsantikvarien Heidi Vassi som experter i utredningen.

Idéhistorikern Jakob Kihlberg anställdes som huvudsekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 augusti 2022. Den 22 augusti 2022 anställdes kulturkonsulten Erica Månsson och fil. mag. Nadja Ali som sekreterare i utredningen. Den 27 mars 2023 anställdes fil. mag. Lena Lindström som biträdande sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun* (SOU 2023:58). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2023

Mats Svegfors

/Nadja Ali
Jakob Kihlberg
Lena Lindström
Erica Månsson

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Författningsförslag 15

1.1 Förslag till lag om samverkan på kulturområdet 15

1.2 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan 18

1.3 Förslag till förordning om samverkansstöd och utvecklingsbidrag 20

2 Inledning 23

2.1 Hur fungerar kultursamverkansmodellen? 23

2.2 Utredningens uppdrag 26

2.3 Hur utredningen arbetat 27

2.4 Betänkandets disposition 29

3 Kultursamverkansmodellens tillkomst och utveckling 31

3.1 En samverkansmodell tar form 31

3.2 Utredningar, utvärderingar och rapporter 35

3.3 Utveckling av systemet: förslag och förändringar 40

3.4 Återkommande frågor 45

4 Staten och den nationella nivån 47
4.1 Statsbidrag som fördelas i samverkansmodellen 48
4.2 Nationellt arbete med samverkansmodellen..... 52
4.3 Statsbidrag utanför modellen..... 57
4.4 Särskilda statsbidrag till det fria kulturlivet 61
4.5 Kulturstöd utanför kulturpolitiken..... 64
4.6 Nationell överblick och samordning..... 66

5 Samverkan på regional nivå 75
5.1 Medelsfördelning på regional nivå..... 76
5.2 Institutioner och annan etablerad verksamhet 84
5.3 Kulturplanen som process och styrdokument..... 96
5.4 Kulturplanerna i ett regionalt sammanhang..... 101
5.5 Den regionala rollen och kommunal samverkan 106
5.6 Interregionala samarbeten..... 109

6 Kommunernas roll 115
6.1 Kommunernas finansiering av kultur..... 115
6.2 Verksamhet som finansieras via modellen 118
6.3 Verksamhet som får andra statsbidrag 120
6.4 Verksamhet som inte får stöd via modellen..... 122
6.5 Olika kommuners roll i kulturens ekologi 130
6.6 Interkommunala samarbeten 135
6.7 Hur ser kommunerna på sin roll i modellen? 138

7 Det fria kulturlivet och kulturskaparna 143
7.1 Kulturlivets komplexa struktur 144
7.2 De professionella kulturskaparna 145

7.3 Det fria kulturlivets organisationsformer ... 150
7.4 Kommunala och regionala stöd ... 154
7.5 Fria kulturlivet och kulturskaparna i modellen ... 162
7.6 Andra viktiga delar av det fria kulturlivet ... 169

8 Ett föränderligt kulturliv ... 175
8.1 Utvecklingslinjer ... 175
8.2 Kulturpolitikens anpassningsförmåga ... 183
8.3 Förändringar i kulturlivets ekologi ... 187
8.4 Ekonomiska och förvaltningspolitiska utmaningar ... 192
8.5 Utvecklingsperspektiv ... 196

9 Nya samverkansformer ... 201
9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan ... 202
9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag ... 210
9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur ... 217
9.4 Statens arbetsformer ... 226
9.5 Utvecklade dialogformer ... 228
9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner ... 229

10 Kultursamhällets reformbehov ... 235
10.1 Vad krävs för ökad delaktighet? ... 235
10.2 Gestaltad livsmiljö ... 239
10.3 Kulturinstitutionen skolan ... 248
10.4 Kulturen och funktionshinderspolitiken ... 254
10.5 Andra frågor av betydelse ... 256

11 Konsekvensanalys 263

11.1 Ekonomiska konsekvenser m.m. 263

11.2 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen 267

12 Författningskommentar 271

12.1 Förslaget till lag om samverkan på kulturområdet 271

Referenser 279

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:103 289

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:55 301

Bilaga 3 Aktörer utredningen träffat 303

Bilaga 4 Tabeller 311

Sammanfattning

Titeln på denna utredning är kultursamhället och en bärande tanke är att de förslag vi lämnar ska öppna för en utveckling där kulturen på ett annat sätt än i dag genomsyrar stora delar av samhällsverksamheten. Fler måste få möjlighet att ta del av en större mångfald av kulturyttringar än i dag. Kulturens ekologi är stadd i förändring och kulturpolitiken måste ge utrymme för denna dynamiska utveckling.

Den reformstrategi vi föreslår består i att på kulturområdet öppna för friare samverkansformer mellan de olika offentliga nivåerna, med ett mer jämställt förhållande mellan stat, region och kommun. Vi föreslår inte en drastisk omläggning av det sätt som parterna i dag samverkar på. Men ska vi nå målet att kulturen verkligen får ett bredare genomslag i samhället måste systemet tydligare inkludera kulturverksamhet framför allt i landets kommuner. Samtidigt bör regionernas roll som samordnande instans tydliggöras och stärkas.

Eftersom vi fokuserar på övergripande samverkansformer och att skapa goda förutsättningar för långsiktig utveckling, kan det förutsättas att effekterna av våra förslag inte kommer att bli omvälvande på kort sikt. Förslagen innebär att vägen svänger av lite grand men det blir ingen revolution. Däremot kan förändringarna på sikt bli stora; en revolution i små steg om man så vill. Och om det blir fallet beror det inte på centrala direktiv utan på att det föreslagna systemet främjar nya initiativ som tas lokalt och regionalt samt skapar bättre förutsättningar för att utveckla dessa i samverkan.

För att uppnå ett mer dynamiskt system än i dag föreslår vi ett antal reformer i syfte att vidareutveckla den nuvarande kultursamverkansmodellen. Avsikten är att ta tillvara det som fungerat bra men också att vidga modellen så att den ger större utrymme för utveckling och samarbete på nya områden. Genomgående syftar våra förslag till att uppnå administrativa förenklingar och minskad detaljstyrning från statens sida. I öppenheten ligger möjligheter till initia-

tiv som definitionsmässigt innebär att allt inte kommer att bli lika i hela landet. Styrkan med detta är dock att lyckade insatser i en region eller kommun kan stimulera till efterföljd i andra delar av landet.

Skapa förutsättningar för utveckling med en ny lag

I syfte att minska den statliga detaljstyrningen och skapa förutsättningar för jämlik samverkan samt göra det möjligt även för kommunerna att fördela statsbidrag, föreslår vi att det införs en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. I stället för den relativt detaljerade styrning som ryms i dagens system – till exempel med löpande uppföljning av regionala kulturplaner – skapas på så sätt långsiktigt stabila förutsättningar som ger berörda parter stor frihet att arbeta med utveckling inom områden de själva bedömer är prioriterade.

I lagen anges, i linje med dagens nationella kulturpolitiska mål, att det övergripande ändamålet med samverkan är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet. Vidare att samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse.

Öppna för nya konst- och kulturområden

För att betydelsefulla kulturområden, som gestaltad livsmiljö, ska kunna främjas på ett effektivt sätt är det viktigt att de kan stödjas inom ramen för ett reformerat samverkanssystem. Vi föreslår därför att det beskrivs i mer generella termer än i dag till vilka konst- och kulturområden statsbidrag kan fördelas samt att det införs en möjlighet att även fördela medel till helt nya områden om parterna är överens om det.

I den lag vi föreslår anges även att statliga myndigheter ska medverka i beredningen av samverkansförslag, oavsett område. Myndigheten Statens kulturråd bör vara ansvarig för att hålla samman denna beredningsprocess.

Förenkla planerna och fördelningen av statsbidraget

Enligt vår bedömning innebär det nuvarande systemet med krav på regionala kulturplaner, utan direkt koppling till medelsfördelning, samt relativt omfattande årliga äskanden och löpande uppföljning en administrativ börda som är onödigt stor. Därför föreslår vi bland annat att staten enbart ska efterfråga planer som innefattar faktisk verksamhet som en region, eller de i regionen belägna kommunerna, vill driva i samverkan med staten.

Statsbidraget till etablerad kulturverksamhet i regional eller kommunal regi bör samtidigt kunna decentraliseras ytterligare och i större utsträckning fördelas utifrån historiska nyckeltal för att svara upp mot de gemensamma åtaganden som gjorts i uppbyggnaden av landets kulturella infrastruktur. Snarare än att löpande bedöma strategiska planer av politisk karaktär eller allmänna medelsäskanden bör en viktigare uppgift för staten framöver vara att mer koncentrerat utvärdera effekterna av samverkansarbetet med längre intervall.

Ställ krav på respekt för konstens frihet

Om statsbidrag ska kunna fördelas utan detaljkrav eller omfattande uppföljning innebär detta också att alla måste ta ansvar för att medlen används på ett ansvarsfullt sätt.

I lagen om samverkan föreslår vi därför att det anges vissa villkor för fördelningen av statsbidrag till kulturverksamhet, bland annat att den konstnärliga friheten ska respekteras. Med konstnärlig frihet avses att kulturellt skapande och kreativa processer ska fredas från politisk styrning. Enligt förslaget får den region eller kommun som väljer att fördela statsbidrag ett särskilt ansvar att dokumentera hur detta gjorts.

Samla bidragen till kommunerna och stöd samverkan

Det är ett välkänt bekymmer att många kommuner har svårt att hantera mängden riktade statsbidrag till olika, ofta relativt snävt definierade områden. Detta bekymmer finns även på kulturområdet, med särskilda ansökningsprocesser för stöd till bland annat skolan, kulturskolan och kommunal biblioteksverksamhet. Därför är vårt för-

slag att det initieras en process för att på sikt samla de riktade statsbidragen som i dag finns hos Kulturrådet i särskilda ”kulturpåsar” som kan fördelas samlat till respektive kommun.

Många har efterlyst större möjligheter för staten att stödja viktig behovsbaserad samverkan som växer fram underifrån, kommuner och regioner emellan. Redan i dag finns i viss mån sådana möjligheter men vi föreslår att dessa utökas genom att ett långsiktigt statsbidrag till just samverkansprojekt mellan kommuner och regioner införs. De tidsbegränsade utvecklingsbidrag som redan finns bör bibehållas.

Behovsanpassa dialogformerna

En viktig del av den befintliga samverkansmodellen är själva dialogen mellan olika parter och det är viktigt att vidareutveckla denna så att alla röster kan höras utan att det byggs upp en alltför omfattande mötesverksamhet. På regional och lokal nivå bör det huvudsakligen vara upp till respektive region eller kommun att organisera kulturpolitiska diskussioner på det sätt som bedöms mest funktionellt även om det i vissa fall är rimligt att kräva samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna.

Den befintliga dialogen på nationell nivå bör förändras genom att större fokus läggs på politiska överläggningar än i dag, till vilka även ett urval kommuner framöver bör bjudas in. Statens kulturråd bör få i uppdrag att förbereda nationella kulturpolitiska dialogmöten för regeringens räkning. I stället för den nuvarande strukturen med ett fast nationellt samverkansråd bör Statens kulturråd, i linje med vårt lagförslag, pekas ut som ansvarig myndighet för att främja samverkan samt ges i uppdrag att bereda utvecklings- och samverkansprojekt med alla andra berörda statliga myndigheter och nationella institutioner, oavsett verksamhetsområde.

Kultursamhällets fortsatta reformbehov

Vi behandlar i betänkandet även ett antal reformbehov på längre sikt för att främja en utveckling mot breddat deltagande i kulturlivet.

I ett avslutande kapitel föreslår vi bland annat att det görs en översyn av de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen för att tydliggöra värdet av estetiska perspektiv i stadsplaneringen.

I sammanhanget bör även regleringen av den så kallade enprocentsregeln uppmärksammas och det bör belysas hur användandet av kommunala arkitekturpolicies kan främjas.

Vidare är det vår bedömning att det är avgörande att det offentliga skolsystemet kan ge alla elever, oavsett bakgrund, en kvalificerad kulturell orientering samt att de estetiska ämnena i grundskolan och gymnasiet bör tillmätas större vikt än i dag. Staten bör även se över hur olika stöd- och regelsystem påverkar möjligheterna för personer med funktionshinder att vara verksamma som kulturskapare, även professionellt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om samverkan på kulturområdet

Härigenom föreskrivs följande.

Innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om fördelning av statsbidrag och annan samverkan mellan staten, regioner och kommuner på kulturområdet.

Bestämmelserna om kommuner och regioner gäller de kommuner och regioner som fördelar statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan.

Ändamål

2 § Syftet med samverkan på kulturområdet är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet.

Samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt bidra till konstnärlig kvalitet och förnyelse.

Kultursamverkansplaner

3 § En region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan om regionen har upprättat en kultursamverkansplan.

Med kultursamverkansplan avses en beskrivning av den verksamhet som regionen och länets kommuner genomför med stöd av statsbidraget.

I kultursamverkansplanen kan även ny verksamhet som regionen och länets kommuner vill genomföra i samverkan med staten tas upp. I dessa fall ska planerad statlig, regional, kommunal och annan finansiering uppges.

4 § Kultursamverkansplanen ska tas fram och ändras i samverkan med länets kommuner och i samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet.

5 § En kommun får fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan om kommunen bistår regionen med de uppgifter som behövs för en kultursamverkansplan enligt 3 §.

Regionernas ansvar

6 § Statsbidrag som fördelas av en region ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för länets invånare.

7 § Statsbidrag får användas för kulturverksamhet och samordning i länet.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att regionen lämnar statsbidrag till kulturverksamhet som bedrivs i form av länsöverskridande samarbeten.

Kommunernas ansvar

8 § Statsbidrag som fördelas av en kommun ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för kommunens invånare och även bidra till att verksamheten kan komma invånare i andra delar av länet till del.

9 § Statsbidrag får användas för kulturverksamhet i kommunen.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att en kommun fördelar statsbidrag till kulturverksamhet som bedrivs i form av kommunöverskridande samarbeten.

Konstnärlig frihet

10 § Statsbidrag ska fördelas på ett sådant sätt att den konstnärliga friheten respekteras.

En kommun eller region får endast fördela statsbidrag om kommunen eller regionen dokumenterar hur den konstnärliga friheten respekteras i bidragsgivningen.

De statliga myndigheternas ansvar

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska främja samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet.

Myndigheten ska fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan mellan regioner och kommuner samt företräda staten i dialogen om de regionala kultursamverkansplanerna.

12 § Statliga myndigheter ska medverka i beredningen av förslag som tas upp i de regionala kultursamverkansplanerna om förslaget rör verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

Föreskriftsrätt

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisning av statsbidragen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Genom denna lag upphävs lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

3. De nya bestämmelserna tillämpas första gången på statsbidrag som fördelas fr.o.m. den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om fördelning av statsbidrag i anslutning till lagen (2025:xx) om samverkan på kulturområdet.

2 § Statens kulturråd beslutar om det statsbidrag som får fördelas. Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Kulturverksamhet i samverkan

3 § Statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan lämnas till kommuner och regioner för fördelning till verksamhet på kulturområdet.

4 § Grundläggande villkor för regionernas och kommunernas fördelning av statsbidraget finns i lagen (2025:xx) om samverkan på kulturområdet.

5 § Statsbidraget ska användas för verksamhet på professionell grund inom följande områden:

1. teater, dans, musik och annan scenkonst,
2. arkiv, bibliotek, museer,
3. litteratur och läsfrämjande,
4. bild och form,
5. film och rörlig bild, och
6. slöjd och hantverk.

Statsbidraget får även användas för annan verksamhet på kulturområdet.

Statsbidrag för medverkan

6 § Statsbidrag får lämnas till organisationer som företräder det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna för deras medverkan i arbetet med att ta fram och genomföra regionala kultursamverkansplaner.

Redovisning

7 § Den som tar emot statsbidrag enligt denna förordning ska årligen redovisa till Statens kulturråd hur de statliga medlen har använts.

Återbetalning och återkrav

8 § Den som fördelar statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. bidrag har lämnats på felaktiga grunder,
2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,
3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 7 §, eller
4. villkor i beslutet om bidraget inte har följts.

9 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 8 §, får Statens kulturråd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

Överklagande

10 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om samverkansstöd och utvecklingsbidrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om fördelning av statsbidrag till kulturverksamhet som drivs av kommuner och regioner i samverkan med staten.

2 § Statsbidrag kan lämnas antingen som samverkansstöd eller som utvecklingsbidrag.

Statens kulturråd beslutar om det statsbidrag som får fördelas.

Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Samverkansstöd

3 § Statens kulturråd får besluta om stöd till samverkan på kulturområdet som involverar flera regioner eller kommuner.

Stöd till samverkan får endast lämnas till sådan verksamhet som också får bidrag från region eller kommun.

4 § Stöd till samverkan lämnas för att främja gemensamt resursutnyttjande i syfte att uppnå det ändamål som anges i 2 § lagen (2025:xx) om samverkan på kulturområdet.

Vid fördelning av stöd till samverkan ska särskild vikt läggas vid att det fria kulturlivets resurser tas till vara i den verksamhet som får stöd.

Utvecklingsbidrag

5 § Statens kulturråd får besluta om tidsbegränsade bidrag till utvecklingsinsatser av nationellt intresse.

Tidsbegränsade utvecklingsbidrag får endast lämnas till sådan verksamhet som också får bidrag från region, kommun eller annan huvudman.

Redovisning

6 § Regioner och kommuner som fördelar statsbidrag enligt denna förordning ska årligen redovisa till Statens kulturråd hur de statliga medlen har använts.

Återbetalning och återkrav

7 § En region eller kommun som fördelar statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. bidrag har lämnats på felaktiga grunder,
2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,
3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 6 §, eller
4. villkor i beslutet om bidraget inte har följts.

8 § Om en region eller kommun är återbetalningsskyldig enligt 7 §, får Statens kulturråd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

Bemyndigande

9 § Statens kulturråd får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

10 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Inledning

Kultursamverkansmodellen, som denna utredning ska se över, är ett system för samverkan mellan i första hand staten och regionerna, men även mellan regionerna, kommunerna, civilsamhället och de professionella kulturskaparna i respektive län. Modellen innefattar både ett decentraliserat sätt att fördela statsbidrag och en struktur för dialog mellan olika parter. Modellen infördes successivt i landets regioner mellan 2011 och 2013 – även om Region Stockholm fortfarande står utanför – och har beskrivits som en av de större kulturpolitiska reformerna under senare år. Syftet med reformen var att öka möjligheten för regionerna att göra egna kulturpolitiska prioriteringar och att beslut skulle fattas närmare medborgarna.

2.1 Hur fungerar kultursamverkansmodellen?

Genom kultursamverkansmodellen fördelas statliga medel via myndigheten Statens kulturråd till regionerna som i sin tur fördelar dessa vidare till regionala kulturverksamheter i sina län. Innan modellen infördes bestämde regeringen vilka regionala kulturinstitutioner som fick söka statsbidrag från Kulturrådet. Modellen innebär i stället att regionerna fördelar medel mellan verksamheterna. Regionerna står dock själva för uppemot hälften av finansieringen av de kulturverksamheter som får statsbidrag och landets kommuner för ytterligare cirka 25 procent. Som framgår av nedanstående diagram (figur 2.1) står regioner och kommuner alltså för totalt sett mer än 70 procent av finansieringen.

Regionernas fördelning av de statliga medlen ska enligt den förordning som styr modellen, förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjlig-

heter till regionala prioriteringar och variationer. Regionen ansvarar för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för länets invånare till:

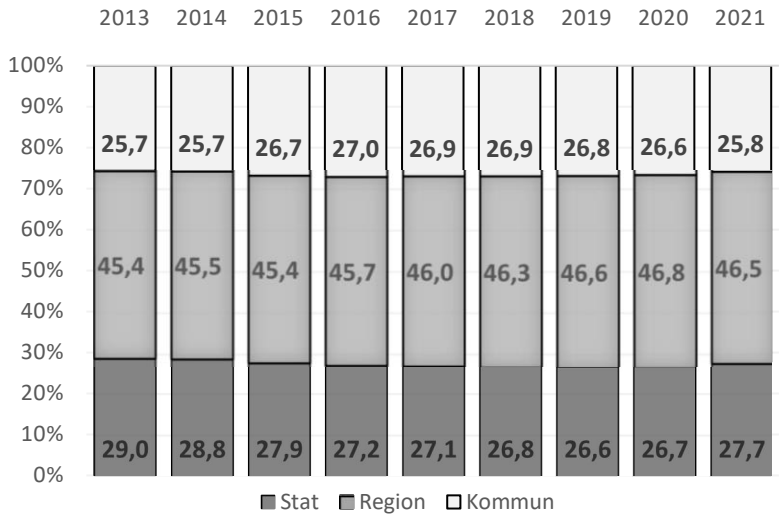
- professionell teater-, dans- och musikverksamhet,
- museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete,
- biblioteks-, läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
- professionell bild- och formverksamhet,
- regional enskild arkivverksamhet,
- filmkulturell verksamhet,
- främjande av hemslöjd.

De medel som fördelats inom ramen för kultursamverkansmodellen har ökat från totalt cirka 3,9 miljarder kronor 2013 till 4,9 miljarder 2021 i löpande priser. Ser man till andelen fördelade medel till löpande verksamhet (ej utvecklingsbidrag) uppdelat på stat, region och kommun står det klart att det övergripande mönstret är relativt stabilt även om vissa förskjutningar kan noteras.

Som visas i figur 2.1 har regionernas andel av den totala finansieringen av de verksamheter som ingår i samverkansmodellen ökat med någon procentenhet sedan den infördes. Under en period sjönk statens andel tillbaka relativt kraftigt även om tillskott under senare år har gjort att staten åter blivit större som finansiär. Till detta ska också läggas de omfattande pandemistöd som började betalas ut från och med 2020, vilka inte är medräknade här eftersom de var tillfälliga.

Utöver finansieringen innefattar kultursamverkansmodellen också en relativt väl fastlagd ordning för dialog mellan olika parter och intressenter. Varje region som är en del av modellen ska ta fram en regional kulturplan som beskriver regionala prioriteringar och den övergripande inriktningen för den regionala kulturpolitiken under kommande år. Kulturplanen arbetas fram i dialog med kommunerna, civilsamhället och de professionella kulturskaparna i länet. Planen är normalt tre- eller fyraårig och kompletteras i vissa fall av aktivitets- eller handlingsplaner.

Figur 2.1 Andel av finansieringen i kultursamverkansmodellen, 2013–2021 (procent)



Källa: Statens kulturråd.

Som nationellt ansvarig myndighet håller Statens kulturråd i ett system för dialog mellan regionerna och den statliga nivån. Två gånger per år träffar Kulturrådet (fysiskt eller digitalt) tjänstepersoner från varje region för avstämning om den regionala kulturverksamheten. Vidare arrangerar myndigheten en årlig samverkanskonferens för regionala kulturchefer och myndighetschefer som en plattform för samverkan och erfarenhetsutbyte. Utöver detta genomförs regelbundet även rundabordssamtal om aktuella teman.

På statlig nivå finns också ett nationellt samverkansråd med i dagsläget 10 myndigheter och organisationer representerade. Rådet leds av Statens kulturråd och möts med regelbundna intervall för att bland annat diskutera de regionala kulturplanerna och övergripande prioriteringar. Sedan 2013 bjuder även kulturministern årligen in till dialog mellan departementsledningen och regionala kulturpolitiker. Under senare år har detta skett två gånger per år.

2.2 Utredningens uppdrag

Enligt våra direktiv ska vi se över det samlade samverkanssystemet – både finansieringsdelarna och dialogformerna (se bilaga 1). Utredningen har getts ett brett mandat och ska bland annat föreslå hur roller, ansvar och samverkan inom kultursamverkansmodellen generellt kan utvecklas och förtydligas. Vidare ska utredningen föreslå hur modellen kan bidra till ökad tillgång till kultur och till breddat deltagande i kulturverksamhet i hela landet, föreslå vilka statligt stödda områden som bör ingå i modellen, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Mer specifikt har utredningen bland annat i uppdrag att se över kommunernas roll. I direktiven sägs att det är angeläget att modellen fungerar både för stora och små kommuner samt för storstadskommuner och i lands- och glesbygder. Vidare anges att det är angeläget att modellen framöver kan omfatta samtliga län, det vill säga även Stockholms län, så att ett enhetligt system kan skapas.

I april 2023 fick utredningen även tilläggsdirektiv av regeringen (se bilaga 2). Enligt tilläggsdirektiven ska vi analysera förutsättningarna för och lämna förslag till förändringar av kultursamverkansmodellen som bidrar till minskad administrativ resursåtgång för staten, regioner, kommuner, det civila samhället och de professionella kulturskaparna.

Fokusområden

Vi har valt att ta oss an de frågor som ryms inom våra direktiv med särskild betoning på det övergripande uppdraget att föreslå reformer för ökad tillgång till kultur och till breddat deltagande i kulturverksamhet i hela landet. I vårt fall är frågorna om breddat deltagande dock direkt kopplade till kulturpolitiska systemfrågor och utredningen har kommit att få ett relativt starkt förvaltningspolitiskt fokus, med inriktning på de respektive samhällsnivåernas (stat, region, kommun) funktionssätt och hur de samspelar. Även hur kulturskaparna och det fria kulturlivet påverkas av kultursamverkansmodellen har dock ägnats särskild uppmärksamhet.

Det har också kommit att bli tydligt att uppdraget att föreslå hur kultursamverkansmodellen kan vidareutvecklas aktualiserar en rad mer generella frågor relaterade till kultur- och samhällslivets utveck-

ling i stort och vi har därför försökt sätta det nuvarande systemet i relation till bredare trender och tendenser. Detta angreppssätt, där vi genomgående har velat relatera det befintliga systemet till bredare omvärldsförändringar, har också lett fram till ett öppet sätt att arbeta med stark betoning på samtal och diskussion med intressenter i olika delar av landet.

Självfallet har Sverige mycket att lära av andra länder när det gäller kulturpolitik. Den utredning vi har genomfört har emellertid främst varit en kulturpolitisk förvaltningsutredning. I allt väsentligt har den handlat om ansvarsfördelning och samverkansformer mellan de tre samhällsnivåerna i kulturpolitiken. Erfarenheten är tyvärr att de institutionella skillnaderna, också mellan de nordiska länderna, är så pass stora att det är svårt att översätta institutionella erfarenheter. På ett område har emellertid de internationella referenserna kommit att bli direkt relevanta i vårt arbete. Det gäller frågan om konstnärlig frihet som vi särskilt fokuserat på. Inom de ramar som en begränsad utredningstid ställer upp har vi i denna del försökt att tillgodogöra oss erfarenheter från såväl Norden som Europa i övrigt.

2.3 Hur utredningen arbetat

Enligt uppdraget ska utredningen samråda med berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra offentliga aktörer samt med aktörer inom det civila samhället och med de professionella kulturskaparna. Utredningen ska föra dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och bedriva sitt arbete utåtriktat och i dialog med berörda i hela landet. Direktiven nämner även att de tidigare utvärderingar och uppföljningar som gjorts av kultursamverkansmodellen ska beaktas, liksom andra utredningar som är relevanta. Utredningen har med detta som utgångspunkt arbetat i tre faser: en kunskapsinhämtningsfas, en skrivfas och en produktionsfas.

Under hösten 2022 initierades *kunskapsinhämtningen*, med en bred uppsättning mötesaktiviteter (för en lista på aktörer vi har träffat, se bilaga 3). Utöver möten med ett stort antal företrädare för myndigheter och intresseorganisationer i Stockholm, genomförde utredningen under denna period bland annat tre längre mötesturnéer i olika delar av landet. Den 17–21 oktober besöktes Dalarna, den 7–11 november Skåne och den 4–9 december Norrbotten och Västernorrland. Vid

dessa turnéer medverkade utredningen vid en lång rad platsbesök, gruppdiskussioner, nämndmöten och hearings med både politiker och kulturaktörer.

Träffar genomfördes under hösten och vintern 2022–23 även med alla regionala kulturchefer samt företrädare för ett antal utvalda kommuner. Under denna period skickade utredningen också ut en inbjudan till aktörer i det fria kulturlivet om att inkomma med synpunkter, skriftligen eller via möten med utredningen. Ett åttiotal möten, både digitala och fysiska, genomfördes som en följd av detta. Vidare arrangerade utredningen möten om bland annat förvaltningspolitisk forskning och ett större kunskapsseminarium med bland annat kulturjournalister i november 2022.[1]

Under hösten och vintern 2022–23 genomfördes utöver mötesaktiviteterna även en systematisk genomgång av tidigare utredningar och annan relevant litteratur. En sammanställning av innehållet i de då gällande regionala kulturplanerna initierades också. Sammanställningen genomfördes hösten 2022 på utredningens uppdrag av fil. dr Carl-Filip Smedberg, Uppsala universitet.[2]

Under våren 2023 inleddes sedan den egentliga *skrivfasen* då intrycken av det tidigare arbetet sammanfattades. Inledningsvis skedde detta i en längre promemoria med reformidéer som diskuterades med utredningens expertgrupp och även med vissa externa intressenter. Utredningen hade under denna period också upprepade kontakter med andra statliga utredningar inom relevanta områden, som Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:18) och Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09).[3] Vid expertgruppens möten presenterades sedan under våren löpande de kapitel som kommit att utgöra betänkandet.

Som ett svar på de tilläggsdirektiv utredningen fick i april 2023 genomfördes under våren en särskild kartläggning av administrativ resursåtgång. Uppgifter samlades in i särskild ordning från utvalda myndigheter, kommuner och regioner samt andra aktörer. Insamlingen genomfördes via e-post och telefon och sammanställdes i en

[1] Det sistnämnda filmades och publicerades på utredningens webbplats. Utsändningen finns tillgänglig i två delar på https://www.youtube.com/watch?v=GUp68apJ5-4&t=3s respektive https://www.youtube.com/watch?v=9r6URC-CluM (kontrollerat 8 augusti 2023).
[2] Sammanställningen, ”De regionala kulturplanerna: Gemensamma teman och regionala särdrag” (Komm2022/00427/Ku 2022:04-406), finns tillgänglig i utredningens arkiv.
[3] Fler utredningar nämns där det är relevant i det följande men i sammanhanget vill vi särskilt passa på att tacka kanslirådet Johan Jansson i Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13) som haft vänligheten att bistå utredningen med viktiga råd.

promemoria som diskuterades med utredningens experter.[4] Vidare genomfördes under våren en enkät om kultursamverkansmodellen riktad till kulturcheferna i landets kommuner. Enkäten genomfördes i samarbete med SKR och syftet var att undersöka berörda kommuners erfarenheter av kultursamverkansmodellen.

Under vintern och våren 2023 fortsatte även mötesaktiviteterna. Bland annat genomförde utredningen ett längre besök i Västra Götalandsregionen och utredningen besökte i olika konstellationer både politiska möten och tjänstepersonsträffar i regi av stat, region och kommun samt SKR. Utredningen medverkade även vid konferensen Folk och Kultur i Eskilstuna och deltog i ett antal andra publika arrangemang, såsom det politikerforum som arrangeras inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken och den nationella dialog med regionala politiker som Kulturdepartementet håller i. Under våren genomfördes också en serie möten med parterna i Stockholms län som i dag står utanför modellen (regionen, Stockholms stad och ett antal kulturinstitutioner).

Under sommaren 2023 minskade utredningen sedan ner på mötesaktiviteterna, även om vi genomförde ett kulturpolitiskt seminarium i Almedalen i juni. Sommaren och början på hösten har utgjort en sista etapp i utredningsarbetet och kan beskrivas som en mer renodlad *produktionsfas*, med fokus på arbete med betänkandet.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en sammanfattning av kultursamverkansmodellens historia, hur den uppkommit och utvecklats över tid (kapitel 3). Därefter följer ett kapitel om hur bidragsfördelning och samverkan organiserats på statlig nivå (kapitel 4), regional nivå (kapitel 5) och kommunal nivå (kapitel 6). I ett särskilt kapitel beskrivs sedan hur det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna involveras i samverkansarbetet (kapitel 7).

Efter dessa beskrivande kapitel följer en andra del av betänkandet med bedömningar och förslag. Denna del inleds med ett brett upplagt kapitel om hur kulturlivet i stort har förändrats under de dryga tio år som samverkansmodellen funnits samt hur det relaterar till

[4] Uppgifter från promemorian ”Skattning av administrativ resursåtgång” (Komm2023/00392/Ku 2022:04-2) har inarbetats löpande i betänkandet, men den finns i sin helhet också tillgänglig i utredningens arkiv.

viktigare utmaningar som kulturpolitiken kommer möta framöver (kapitel 8). Därefter följer två förslagskapitel. Det första (kapitel 9) innehåller våra huvudförslag om en ny struktur för samverkan mellan stat, region och kommun. Det andra (kapitel 10) innehåller förslag om vissa ytterligare reformer som utredningen menar att det är särskilt motiverat att arbeta vidare med.

Betänkandet avslutas med en konsekvensanalys (kapitel 11) och en författningskommentar (kapitel 12) samt en förteckning över använda referenser.

3 Kultursamverkansmodellens tillkomst och utveckling

Kultursamverkansmodellen har sin upprinnelse i diskussioner om decentralisering av kulturpolitiska beslut som fördes under 1990-talet. Denna diskussion tog sig tidigt uttryck i en försöksverksamhet där vissa landsting (regioner) själva fick fördela statliga medel som tidigare gått direkt till enskilda institutioner. Som en följd av dessa försök och flera olika utredningar, beslutade riksdagen sedan 2009 att en modell för decentraliserade beslut om statsbidrag på kulturområdet successivt skulle införas i hela landet.

Motivet för reformen var att viktiga beslut skulle flyttas närmare medborgarna men också att det skulle ge utrymme för regionala prioriteringar som kunde skapa ny dynamik i ett relativt statiskt system. Även om själva beslutet om kultursamverkansmodellen inte var direkt avhängigt denna förändring, tog idéerna form under en period när det var aktuellt med en reform som innebar att 21 län och landsting skulle komma att ersättas av ett begränsat antal storregioner. Samtliga regioner skulle därmed komma att få en ”kritisk” storlek. Resurserna skulle vara så pass stora att flexibilitet skulle uppnås och interna omprioriteringar löpande vara möjliga. Resurser skulle kunna frigöras för nya åtaganden och för utveckling. Men det blev inga nya storregioner och detta har påverkat både hur modellen implementerats och de diskussioner som förts sedan den sjösattes.

3.1 En samverkansmodell tar form

I samband med att den moderna kulturpolitiken formerades i Sverige under 1970-talet satsades det inte bara på fortsatt utbyggnad av regionala kulturinstitutioner, utan diskussionen rörde också i hög grad decentralisering och möjligheten att i framtiden ge landstingen

mer generella bidrag som de självständigt kunde fördela.[1] Av dessa decentraliseringsambitioner blev det dock inget utan i stället infördes ett så kallat grundbeloppssystem för statligt stöd till regional och lokal verksamhet på teater-, dans-, musik-, musei- samt biblioteksområdet. Grundbeloppssystemet var ett schablonsystem beräknat med utgångspunkt i institutionernas personalkostnader och tänkt som medfinansiering av kommunal och regional verksamhet. Systemet byggde på att riksdagen beslutade om det totala antalet grundbelopp till respektive institutionskategori, regeringen bestämde vilka institutioner som skulle vara bidragsberättigade och Statens kulturråd fördelade medlen mellan de bidragsberättigade institutionerna.

Även om det statliga stödet successivt räknades upp hängde det dock över tid inte med i den utbyggnad av institutionernas personalstyrka som skedde på de landstings- och primärkommunala huvudmännens initiativ.[2] Dessutom innebar systemets konstruktion att riksdag och regering inte såg den slutliga kostnaden förrän långt in på det nya budgetåret. I samband med att staten införde ett utgiftstak för sina kostnader ändrades därför systemet och bidragen började delas ut i stödenheter vars totala omfattning låg fast under löpande budgetår.[3] Även om regeringen vid denna tid starkt underströk värdet av att anslaget skulle vara just schabloniserat, och därmed förutsägbart för institutionerna, infördes som ett svar på kritik från bland annat 1995 års kulturutredning vid denna tid också en rörlig del i systemet genom att medel reserverades för så kallade utvecklingsbidrag inom olika områden.[4] För dessa riktade insatser avsattes en viss procent av de fasta anslagen och de skulle i första hand gälla arbete för att nå nya publikgrupper, turnéverksamhet inom länen och över länsgränserna, samarbete över konstområdesgränserna samt samverkan mellan professionella och amatörer.

Under denna period pågick också generella diskussioner om att ge landstingen befogenhet att själva fördela statliga medel, bland annat till regional och lokal kulturverksamhet. Frågan behandlades till exempel i den då arbetande regionberedningen och även 1995 års kulturutredning övervägde saken, även om tanken där avvisades.[5]

[1] *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66), t.ex. s. 470.
[2] *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 194–195.
[3] *Kulturpolitik* (prop. 1996/97:3), s. 195–197.
[4] För utredningens resonemang om de regionala institutionernas ekonomi, se *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84), t.ex. s. 113–114.
[5] Se *Regional framtid* (SOU 1995:27) samt *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84).

Efter diverse turer resulterade detta i att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning introducerades genom ett riksdagsbeslut 1996. Fyra försökslän – Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland – gavs möjlighet att från staten överta vissa uppgifter och bland annat uppdrag om att fördela regionalpolitiska medel fördes över från länsstyrelserna till regionala självstyrelseorgan. Inom ramen för detta fick först landstingen i Skåne och Kalmar län samt Gotlands kommun 1997 befogenhet att även fördela statsbidrag till regionala kulturinstitutioner från en så kallad kulturpåse, det vill säga med utgångspunkt i en klumpsumma. Västra Götaland fick en motsvarande befogenhet 1999, men då utifrån en vidareutvecklad ordning som tydligare utgick från förhandlingar mellan stat och region i syfte att komma överens om hur medlen skulle fördelas.

De olika försöksverksamheterna innehöll dock fortsatt en rad begränsningar. De omfattade till exempel bara statsbidrag till viss regional kulturverksamhet och dessutom var det fortfarande ofta, trots klumpsummor, regeringen som fastställde vilka kulturinstitutioner som var statsbidragsberättigade. Dessa begränsningar påtalades av den parlamentariska regionkommittén (PARK), som utvärderade försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Kommittén menade att dessa begränsningar i praktiken omöjliggjorde regionala prioriteringar och därför föreslogs att uppgiften att fördela statsbidrag på kulturområdet i dess helhet borde överföras till regionala självstyrelseorgan.[6]

Detta förslag togs sedan 2007 upp av Ansvarskommittén. I dess slutbetänkande, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, föreslogs att nya större regioner, inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet, även skulle få i uppgift att besluta om användningen av statsbidrag till kulturverksamhet.[7] I förslaget låg att statsbidragen till regional kulturverksamhet skulle fördelas enligt fasta kriterier som en klumpsumma till de föreslagna större regionkommunerna, vilka själva skulle avgöra fördelningen mellan olika kulturinstitutioner i länet. Det framhölls i detta sammanhang särskilt att den föreslagna reformen med väsentligt färre och större regioner påtagligt minskade risken att begränsade resurser fragmenterades på alltför många händer, ett motiv som ofta framhölls till att statsbidrag till kultur i hög utsträckning fortfarande fördelades centralt.

[6] *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* (SOU 2000:85).
[7] *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10), s. 51 och 212–214.

Beslut om att införa en ny modell

Frågan om en regionalisering av beslut inom det kulturpolitiska fältet fördes vidare av 2009 års kulturutredning, som i sitt slutbetänkande föreslog vad man kallade en ”portföljmodell” för fördelning av statliga bidrag till regional kultur.[8]

Utredningen menade att detta skulle kunna vitalisera kulturpolitiken samt öka både politikers och medborgares engagemang på kulturområdet, samtidigt som detaljstyrningen skulle minska och flexibiliteten bli större. För utredningen vägde den demokratiska aspekten möjligen allra tyngst. Det betonades upprepade gånger att samtalen om resursfördelning skulle ske närmare de regionala och kommunala demokratiska församlingarna, samtidigt som frågor om armlängds avstånd mellan politik och kultur samt behovet av lokala system för att bedöma kvalitet och det konstnärliga innehållet ägnades mindre intresse.[9] Huvudtanken med det faktiska förslaget var att fördelningen skulle ske efter förhandling mellan stat och region, men att staten även fortsättningsvis skulle ange vilka konst- och kulturområden som medlen skulle gå till (därav talet om en portfölj med fack).[10] Utredningens förslag sades inte vara direkt beroende av att de nya storregionerna inrättades, även om det förutsattes att detaljerade förhandlingar av det slag man såg framför sig inte skulle kunna genomföras med alla de existerande landstingen.

I propositionen *Tid för kultur* föreslog regeringen 2009 sedan att en ny modell skulle införas för samspelet mellan staten och den kommunala nivån – landstingen och (primär-)kommunerna – när det gällde statliga bidrag till regional och lokal kulturverksamhet, vilket riksdagen även beslöt samma år.[11] För att få ett underlag för att implementera detta beslut tillsattes en utredning som, i likhet med den föreliggande, tog sig namnet Kultursamverkansutredningen.

Den dåvarande kultursamverkansutredningen lämnade i betänkandet *Spela samman* bland annat ett förslag till lag om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Utredningens förslag innefattade även att den decentraliserade fördelningen skulle in-

[8] *Betänkande av Kulturutredningen: Förnyelseprogram* (SOU 2009:16), kap. 12.
[9] *Betänkande av Kulturutredningen: Förnyelseprogram* (SOU 2009:16), s. 282. Jämför David Karlsson, *En kulturutredning: pengar, konst och politik* (Glänta, 2010), kap. 11.
[10] Förslag som behandlade detta för filmområdet specifikt lämnades även av den parallellt arbetande Filmutredningen, se *Vägval för filmen* (SOU 2009:73).
[11] *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3), s. 33–35; *Kulturutskottets betänkande: Tid för kultur* (bet. 2009/10:KrU5).

föras successivt i utpekade län med start 2011 och att den skulle bygga på fleråriga regionala kulturplaner som beskrev hur kulturverksamheten i länet skulle bedrivas och finansieras.[12] Utredningen föreslog också vilka anslag inom olika konst- och kulturområden som borde ingå i modellen. Enligt förslaget borde modellen omfatta regional teater-, dans- och musikverksamhet, regionala museer, regionala arkiv, kulturkonsulentverksamhet, regionala resurscentra för film och video samt länshemslöjdskonsulenter. När modellen väl infördes följde regeringen i stort utredningens olika förslag, även om det till exempel också beslöts att regional biblioteksverksamhet skulle inkluderas.

3.2 Utredningar, utvärderingar och rapporter

Eftersom kultursamverkansmodellen när den sjösattes inte bara var omdiskuterad utan också på många sätt innebar en delvis ny riktning för kulturpolitiken framstod det tidigt som viktigt att beskriva detta skifte och kartlägga dess konsekvenser. Myndigheten för kulturanalys fick till exempel redan i startskedet i uppdrag att löpande utvärdera modellen och bedöma dess långsiktiga effekter.

En första analys gjordes av myndigheten 2013 och även om det ansågs för tidigt att säga så mycket om effekter beskrevs i rapporten *Kultursamverkansmodellen: Styrning och bidragsfördelning* bland annat hur arbetet med de första kulturplanerna gått till och hur det uppfattades av ansvariga på olika samhällsnivåer.[13] Det konstaterades också att det hittills inte skett några större förändringar i hur de statliga bidragen till regional kulturverksamhet fördelats mellan eller inom regionerna. Vidare framhölls att en enkät som genomförts visade att samverkansmodellen i första hand var en angelägenhet för förvaltning och politik på regional nivå, även om politiker och tjänstemän på kommunal nivå i olika grad varit involverade i diskussionerna om kulturplanerna.

Myndigheten för kulturanalys lät, utöver denna övergripande rapport, under dessa år också genomföra mer specifika studier av olika aspekter av samverkansmodellen, till exempel *En regional resurs på*

[12] *Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* (SOU 2010:11). Det kan noteras att samverkansfrågorna inom musikområdet parallellt behandlades i *I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken* (SOU 2010:12), vilket sedermera resulterade i nedläggningen av Rikskonserter och inrättandet av Statens musikverk.
[13] Myndigheten för kulturanalys, *Kultursamverkansmodellen: Styrning och bidragsfördelning* (2013).

konstnärlig grund – Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen.[14] Där konstaterades till exempel att införandet av modellen när det gällde vissa läns- och stadsteatrar förändrat dialogen mellan scenkonstinstitutionerna och den regionala nivån. Reformen hade inte minst inneburit en ökad närhet till i första hand regionens tjänstemän men även möjligen en problematisk anpassning av den konstnärliga verksamheten till allmänna politiska mål i regionernas kulturplaner. Teaterchefernas roll ansågs ha förändrats i och med modellens införande, med ökad betoning av administration och produktion av text på bekostnad av det konstnärliga ledarskapet.

Även Sveriges kommuner och regioner (SKR) lät tidigt undersöka kultursamverkansmodellen ur olika synvinklar, bland annat 2015 i en egen genomlysning av hur den hade utvecklats sedan starten.[15] Utifrån samtal med ansvariga på främst regional nivå konstaterades i SKR:s rapport att modellen var uppskattad och ansågs ha lett till ökad dialog om kulturpolitik på olika nivåer, men också att det fanns en kritik mot att statens styrning var fortsatt stark genom bland annat uppföljningssystemet. Framför allt framhöll SKR dock att den statliga uppräkningen av anslaget inte motsvarade regionernas tillskott och att bristen på tillkommande reformmedel gjorde utvecklingssatsningar svåra att genomföra då det inte visat sig möjligt att omprioritera från etablerade institutioner.

Kulturutskottets utvärdering

Ett mer omfattande försök att utvärdera reformen gjordes i anslutning till SKR-rapporten även av riksdagen. Riksdagens kulturutskott beslutade i januari 2015 att följa upp det nya systemet och senare publicerades rapporten *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*.[16] Där sades bland annat att regionaliseringen av bidragsfördelningen och införandet av dialoger på regional nivå i många fall varit vitaliserande för kulturlivet i

[14] Myndigheten för kulturanalys, *En regional resurs på konstnärlig grund – Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen* (2014).
[15] Sveriges kommuner och landsting, *Kultur i hela landet: Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen* (2015). Tidigt publicerade SKR också en forskarantologi i samarbete med den kulturpolitiska forskningsnoden SweCult om modellens utveckling: Tobias Harding & Calle Nathansson, red., *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012* (SKL, 2012).
[16] Riksdagens kulturutskott, *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen* (2015/16:RFR4).

regionerna. Samtidigt konstaterades att regionerna upplevde att statens finansiering inte följt med i kostnadsutvecklingen och att det tvingat fram ett utökat åtagande från regionernas sida. Utskottet konstaterade också att den faktiska bidragsfördelningen till olika kulturverksamheter inte hade förändrats nämnvärt sedan modellen infördes, vilket man bland annat satte i samband med att regionerna inte, som tanken var när initiativet till reformen togs, slagits samman till färre och större enheter.

En positiv effekt av samverkansmodellen sades i kulturutskottets rapport vara att engagemanget i kulturfrågor hade ökat och kulturen kommit upp på den regionala politiska agendan, och detta utan att principen om armlängds avstånd hade blivit hotad. Uppföljningen sades visa att kultursamverkansmodellen hade ökat medvetenheten bland olika aktörer om de nationella kulturpolitiska målen, men samtidigt att det var oklart om den i sig bidragit till möjligheten att nå målen, till exempel de om allas möjlighet att delta i kulturlivet eller om att främja konstnärlig förnyelse.

En generell fråga som riksdagens rapport pekade på var att flera kommuner, framför allt de större, uttryckte kritik mot samverkansmodellen, som de upplevde gett dem minskat inflytande. Detsamma gällde vissa större kommunala och regionala institutioner som tidigare haft direktkontakt med staten i form av Statens kulturråd. Mot denna bakgrund betonades vikten av att de centrala myndigheterna och särskilt Kulturrådet skulle upprätthålla kontakterna med enskilda kulturinstitutioner; denna typ av kontakter sades vara givande inte bara för institutionerna utan även för Kulturrådet och de andra centrala myndigheter som hade i uppdrag att ha nationell överblick.

Även dialogen med de enskilda kulturskaparna och det fria kulturlivet beskrevs som ett problematiskt område. Ett av de problem som uppmärksammades var att det var svårt att hitta representanter för civilsamhället på regional nivå och att det fanns en osäkerhet när det gällde vilken typ av organisationer som skulle vara med i dialogerna. Vidare poängterades att de regionala dialogerna ofta ledde till förväntningar om satsningar m.m. som inte kunde infrias, vilket särskilt upplevdes som ett problem av dem som hade engagerat sig ideellt i arbetet. På ett generellt plan konstaterades vidare att uppföljningen visade att kultursamverkanssystemet som helhet var tidskrävande. De olika aktörerna var tvungna att avsätta tid och resurser både för

olika former av dialog och för framtagande av kulturplaner samt för arbetet med bidragsansökningar, redovisningar och uppföljningar.

Fortsatta uppföljningar

Åren efter kulturutskottets utvärdering följde flera andra undersökningar om olika delar i kultursamverkansmodellen. Myndigheten för kulturanalys konstaterade till exempel i en rapport om regionala kulturkonsulenter inom områden som teater, dans, film, bild och form att uppgifterna för de yrkesgrupperna påverkats av modellens införande.[17] Bland annat konstateras att den operativa kulturverksamheten som utförs av konsulenterna minskat till förmån för kulturbyråkratiska (beredande och strategiska) uppgifter, det vill säga konsulentrollen hade på flera kulturområden utvecklats mot en handläggarroll. Det regionala skillnaderna mellan förutsättningarna för konsulenternas främjandeverksamhet hade också ökat samtidigt som betydelsen av nationella nätverk mellan konsulenterna minskat över tid.

Några år senare publicerade Myndigheten för kulturanalys på uppdrag av regeringen en separat studie av hur den regionala filmverksamheten påverkats av att ingå i modellen.[18] Där framhölls bland annat att filmverksamhetens integrering i samverkansmodellen var förknippad med vissa svårigheter. Det sades att de regionala filmaktörerna saknade förtroende för kulturplaneprocesserna och att deras möjlighet att kommunicera självständigt och målgruppsanpassat minskat i och med den ökade integreringen i de regionala förvaltningarna. Dessa problem ansåg myndigheten dock kunde hanteras inom ramen för modellen.

År 2018 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av hur uppföljningen inom ramen för samverkansmodellen kunde förbättras. Detta uppdrag resulterade i en särskild rapport: *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn*.[19] Myndigheten bedömde där att uppföljningssystemet på en övergripande nivå var rimligt, även om regeringen borde befria Kulturanalys från uppdraget att löpande utvärdera model-

[17] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetare eller byråkrat: Regionala kulturkonsulenters roller och förutsättningar* (2018).
[18] Myndigheten för kulturanalys, *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen* (2020).
[19] Statskontoret, *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn* (2018).

len och Statens kulturråd tydligare borde förklara syftet med att samla in vissa uppgifter samt tona ner vissa av sina kontrollerande ambitioner.

Även SKR har fortsatt att följa kultursamverkansmodellens utveckling och har bland annat låtit analysera hur systemet påverkat den regionala biblioteksverksamheten.[20] Vidare har SKR låtit ta fram en mer omfattande generell rapport om samverkansmodellen, dess utveckling och avvägningen mellan statlig styrning och kommunal självstyrelse: *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Ett diskussionsunderlag*.[21] I rapporten konstateras, som så ofta, att modellen inneburit att kulturen blivit en viktigare del av regionernas uppdrag, men att den i sig inte inneburit att fler människor tar del av eller utövar kultur. Modellen anses inte heller ha bidragit till någon omfattande förnyelse av den regionala kulturverksamheten. I rapporten föreslogs ett antal förändringar, bland annat att statliga medel ska fördelas schabloniserat utifrån historiska och strukturella faktorer samt att staten och regionerna skulle ta fram en avsiktsförklaring om att kulturplanerna ska omfatta all regional kulturverksamhet, även om själva den statliga bidragsgivningen fortsatt riktas till de i förordningen uppräknade konst- och kulturområdena. Denna rapport låg i sin tur till grund för ett positionspapper där SKR:s samlade ståndpunkter avseende samverkansmodellen sammanfattades (mer om detta i kapitel 9).[22]

Statens kulturråd har, som huvudansvarig myndighet, också genomfört ett antal genomlysningar under senare år av hur samverkansmodellen fungerar och vilka effekter den haft på olika områden. Detta har skett både på eget initiativ och på uppdrag av regeringen. Fördjupade, tematiska uppföljningar av specifika delar inom samverkansmodellen har bland annat gjorts på film- och arkivområdet samt med fokus på jämställdhet och breddat deltagande.[23] Bredare genomlysningar av relevans för samverkansmodellen har även gjorts av till exempel konstnärspolitiska perspektiv på regional nivå och av arrangörsfrågor generellt.[24] Dessa olika rapporter beskriver samverkans-

[20] Bo Per Larsson & Maria Jacobsson, *Regional biblioteksverksamhet: En del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna* (SKR, 2019).
[21] Bo Per Larsson, *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Ett diskussionsunderlag* (SKR, 2019).
[22] Sveriges kommuner och regioner, ”Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen” (2020).
[23] Statens kulturråd, *Ett mischmasch av myggor och elefanter – arkiv och film i kultursamverkansmodellen* (2022); *Styra alltjämt – en kartläggning av hur regionerna arbetar med jämställdhet* (2019); *Göra allt möjligt – breddat deltagande utifrån ett kultursamverkansperspektiv* (2021).
[24] *Kulturlivets fundament – konstnärspolitiska perspektiv i regionerna* (Statens kulturråd, 2021); *Arrangörer – uppföljning och kartläggning av förutsättningar* (Statens kulturråd, 2021).

modellens funktionssätt men också viktiga delar av själva kulturlivets ekologi och kommer att behandlas utförligare i senare kapitel.

3.3 Utveckling av systemet: förslag och förändringar

Även om ingen större generell reform har genomförts av kultursamverkansmodellen sedan den infördes, har den ändå modifierats i olika delar. En första sådan förändring skedde som en följd av ett förslag som lämnades av den dåvarande Litteraturutredningen 2012, när läs- och litteraturfrämjande verksamhet 2015 fördes in som ett eget område jämte bibliotek i modellen.[25] År 2015 justerades även förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet så att bidrag kan lämnas till organisationer som företräder det civila samhället och de professionella kulturskaparna för deras medverkan med att ta fram och genomföra regionala kulturplaner. Som en följd av både vad riksdagens kulturutskott anfört i sin utvärdering av modellen 2015 (se ovan) och vad Riksantikvarieämbetet påtalat i en egen rapport, beslöt regeringen 2017 att förtydliga i förordningen att det statsbidrag som fördelas inom modellen även avser de regionala museernas kulturmiljöarbete.[26]

Ytterligare förändringar följde i kölvattnet av en promemoria från Kulturdepartementet som publicerades 2017.[27] I promemorian lämnades vissa relativt begränsade förslag i syftet att utveckla samverkan och fördelningen av det statliga stödet. Det sades också att samrådet med det civila samhället borde utvecklas och att dialogen mellan nationella och regionala politiska företrädare förbättras genom mer frekvent mötesverksamhet. Efter remissbehandlingen genomfördes vissa konkreta förändringar av regelverket, framför allt ändrades förordningen genom att bild- och formområdet fördes upp som ett eget område som skulle kunna få stöd inom modellen samtidigt som det tidigare separata området ”konst- och kulturfrämjande verksamhet” ströks ur förordningen.

Den så kallade Återstartsutredningen, som behandlade villkoren för kultursektorn i kölvattnet av Coronapandemin, föreslog i sitt slut-

[25] *Läsandets kultur* (SOU 2012:65), s. 408–410.
[26] ”Kulturmiljöarbete under utveckling” (Ku2015/01171/KL) samt *Kulturarvspolitik* (prop. 2016/17:116), s. 148–150.
[27] *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen* (Ds 2017:8).

betänkande 2021 att mer pengar skulle tillföras modellen (100 miljoner kronor), vilka särskilt skulle kunna användas för projekt inriktade på breddat deltagande och digitalisering samt för att skapa utveckling utan att det gick ut över befintlig verksamhet.[28] Utredningen föreslog även att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka hur kultursamverkansmodellen kunde utvecklas, det vill säga ett uppdrag som motsvarar det vår utredning sedan kom att få.[29] Motivet var att Återstartsutredningen under sitt arbete fått in synpunkter om olika utvecklingsbehov, till exempel ville flera regioner få större inflytande över prioriteringarna för modellen och andra att systemet skulle ändras så att regeringen beslutade om de ekonomiska ramarna för varje region. Även nya regionala konsulentfunktioner och möjligheten att fördela kommunala bidrag via modellen lyftes av olika intressenter fram som intressanta frågor att gå vidare med.

I sammanhanget är det även viktigt att nämna att två statliga utredningar lämnat konkreta förslag till reformer av samverkansmodellen under senare år utan att detta resulterat i några förändringar. I den statliga utredning om arkitektur-, form- och designpolitik som tillsattes 2014 lämnades förslag om att modellen på sikt även skulle omfatta området gestaltad livsmiljö. Mer specifikt föreslogs att regeringen borde ta initiativ till en utredning i syfte att föreslå hur bidragsgivningen inom modellen även skulle kunna komma områdena arkitektur, form, design och konsthantverk till del utan att nya resurser skulle behöva tillföras.[30] I regeringens efterföljande proposition fanns dock detta förslag inte med, utan i stället lyftes det regionala och lokala främjandearbete som redan bedrevs av bland annat ArkDes, Statens konstråd och Svensk Form fram.[31]

I den konstnärspolitiska utredningen *Konstnär – oavsett villkor?* gjordes bland annat bedömningen att kultursamverkansmodellen inneburit att de konstnärspolitiska frågorna uppmärksammats mer regionalt och att kulturplanerna i ökande grad kommit att innefatta konstnärspolitiska perspektiv. Vidare lämnade utredningen förslag om att de i förordningen för samverkansmodellen uppräknade konst- och kulturområdena skulle strykas – en ”tillitsreform” som, enligt

[28] *Från kris till kraft: Återstart för kulturen* (SOU 2021:77), s. 232–243.
[29] *Från kris till kraft: Återstart för kulturen* (SOU 2021:77), s. 99–102 och 270.
[30] *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design* (SOU 2015:88), s. 168.
[31] *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110), s. 44–45.

utredningen, skulle ge större utrymme för nya konstnärliga uttryck.[32] Inte heller detta förslag kom att genomföras.

Kulturrådets arbete med att utveckla modellen

Utöver dessa diskussioner om och faktiska förändringar av det övergripande regelverket på förordningsnivå har samverkansmodellen också kommit att vidareutvecklas i den byråkratiska praktiken. Framför allt har detta skett som en följd av det löpande förändringsarbete som den myndighet som är primärt ansvarig, det vill säga Statens kulturråd, bedrivit. Kulturrådet har både initierat förändringar med utgångspunkt i sitt eget utvärderingsarbete och som svar på granskningar som genomförts av andra.

Kulturrådets styrelse har, efter hörande av det nationella samverkansrådet, fattat beslut om det man kallar en fördelningsgrund för statsbidraget. Detta är en uppsättning allmänna principer som delvis överlappar vad som gäller enligt förordningen och som är tänkta att fungera som riktlinjer för bidragsfördelningen. Nuvarande fördelningsgrund anger att:

- Statens finansiering sammantaget ska bidra till att upprätthålla och utveckla en kulturell infrastruktur i regionerna.
- Fördelning av årliga statliga bidrag ska bidra till stabilitet och förutsägbarhet för kulturverksamheten i regionerna.
- Fördelningen ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.

Redan 2015 formulerade Statens kulturråds styrelse även så kallade prioriteringsgrunder för att kunna bedöma när särskilda höjningar av regionala verksamhetsbidrag är motiverade. Från början har dessa handlat om att särskilt stödja sådant som att ta tillvara digitaliseringens möjligheter, att utveckla eftersatt regional kulturell infrastruktur samt att främja interregionalt samarbete och nya sätt att samverka. Nya och reviderade prioriteringsgrunder har vid ett antal tillfällen fastställts av myndighetens styrelse, nu senast i december 2022. För närvarande gäller att det är prioriterat att:

[32] *Konstnär – oavsett villkor?* (SOU 2018:23), särsk. s. 306–308 och 404–419.

– utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, etablera och stärka samverkansformer och interregionala samarbeten,
– ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur,
– insatser som leder till att fler invånare deltar i kulturlivet.

År 2016 tog Statens kulturråd även fram riktlinjer för arbetet med regionala kulturplaner. Syftet med riktlinjerna var att skapa tydlighet kring behovet av underlag inför beslut om statsbidrag, men dessa riktlinjer används inte längre utan har nyligen ersatts av nya och mer utvecklade sådana med motsvarande syfte.[33] I de nya riktlinjerna, som sägs vara Kulturrådets uttolkning av den styrande förordningen, beskrivs de samrådsprocesser som myndigheten inrättat i anslutning till bidragsgivningen och centrala begrepp i samverkansarbetet (som regional kulturplan, regional kulturverksamhet, fördelningsgrund, strategiska utvecklingsområden och regional kulturell infrastruktur) definieras. Vidare anges vad som ligger till grund för bedömningen av medelsfördelningen samt vilka olika handlingar som ska lämnas in till myndigheten som komplement till kulturplanerna (bland annat en årlig framställan om medel).[34]

Det sägs också uttryckligen i Kulturrådets nya riktlinjer att regionerna har stor frihet i beslut om fördelning av de statliga medlen, men att Kulturrådet behöver insyn i alla planer på förändringar för att kunna se till att formella krav är uppfyllda samt att nya verksamheter verkligen ska kunna bära ett regionalt uppdrag.[35] Det anges att Kulturrådet kan komma att ställa upp särskilda villkor för bidragen som avser de regionala kulturverksamheter som regionerna fördelar statliga medel till, bland annat om sådant som tillgänglighet.[36] Vidare specificeras i ett trettiotal punkter vilka kvantitativa uppgifter regionerna är skyldiga att återrapportera.

[33] Se ”Riktlinjer för arbetet med regionala kulturplaner” (KUR 2016/4528) respektive ”Kulturrådets riktlinjer för årliga statliga bidrag till regionerna inom kultursamverkansmodellen” (Adm 2023/55).
[34] Sedan 2019 har Kulturrådet också utvecklat standardiserade underlag för äskandet. I en särskild Excel-fil ska regionerna bland annat ange hur mycket som budgeteras respektive äskas, detta nedbrutet på enskilda verksamheter så att det ska kunna bedömas att dessa ingår i de uppräknade konst- och kulturområdena, samt vad i äskandet som är att betrakta som kompensation för pris- och löneuppräkning och vad som kan hänföras till nya satsningar.
[35] ”Kulturrådets riktlinjer för årliga statliga bidrag till regionerna”, s. 9.
[36] ”Kulturrådets riktlinjer för årliga statliga bidrag till regionerna”, s. 11.

Som synes innefattar riktlinjerna ett antal styrande inslag som regionerna får förhålla sig till om de vill ta emot statsbidrag. Det ska i detta sammanhang dock noteras att Kulturrådet, trots ett bemyndigande i förordningen, inte utformat egna mer detaljerade föreskrifter för hur utpekade konst- och kulturområden ska förstås eller vad som ska ingå i kulturplanerna (till exempel vad gäller jämställdhetsperspektiv eller liknande) eftersom myndigheten bedömt att det skulle hämma regionernas möjligheter till egna prioriteringar.[37]

Som en följd av Statskontorets ovan nämnda rapport har Kulturrådet särskilt vidareutvecklat uppföljningen av verksamhet med finansiering inom ramen för kultursamverkansmodellen. I januari 2019 beslutade Kulturrådets styrelse bland annat om nya riktlinjer för den kvalitativa uppföljningen. Tidigare skulle regionerna i enkätform beskriva den verksamhet som de bedrivit under året utifrån bland annat de nationella kulturpolitiska målen. I dag utgår den löpande, årliga kvalitativa uppföljningen i stället huvudsakligen från konst- och kulturverksamheternas egna dokument i form av årsredovisningar och verksamhetsberättelser. Detta framgår också av de senast beslutade riktlinjerna för uppföljning av statsbidraget.[38]

År 2018 initierade Kulturrådet även en mer allmän intern översyn av myndighetens arbete med samverkansmodellen med avseende på processer, rutiner, dialoger och prioriteringar. Projektet resulterade i två delrapporter och en slutrapport till myndighetens styrelse 2020.[39] Utöver en bedömning av hur det befintliga arbetet fungerat (överlag väl), innefattade slutrapporten ett antal utvecklingsförslag. Bland annat föreslogs att regionala dialoger, samverkanskonferenser och rundabordssamtal borde planeras och förberedas längre i förväg och att informationen om deras innehåll och syfte borde bli bättre. Vidare borde behovet av en generell ekonomisk förstärkning lyftas med regeringen, detta för att kunna utjämna regionala skillnader i kulturell infrastruktur. Nya prioriteringsgrunder för särskilda höjningar av regionala verksamhetsbidrag föreslogs också, vilka senare också beslutades av myndighetens styrelse.

[37] ”Genomlysning av Kulturrådets arbete med Kultursamverkansmodellen: Slutrapport av styrelseuppdrag” (Sty 2018:4, Adm 2018/169), s. 13.
[38] ”Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet”, beslutade av Kulturrådets styrelse den 23 januari 2020 (Adm 2020/4).
[39] ”Genomlysning av Kulturrådets arbete med Kultursamverkansmodellen: Slutrapport av styrelseuppdrag” (Sty 2018:4, Adm 2018/169).

I den allmänna uppföljningen som slutrapporterades 2020 bedömdes även att de regionala utvecklingsbidragen fungerade bra men att det fanns ett behov av att sprida information om erfarenheter mellan regionerna från projekt som beviljats stöd. Utvecklingsbidragens fördelning och hur de uppfattas av olika aktörer har sedan, på uppdrag av regeringen, även kartlagts av Statens kulturråd i ett separat projekt. Projektet har dels resulterat i en särskild återrapportering till regeringen, dels en längre tematisk rapport som tar ett bredare grepp om frågan.

I dessa rapporter framhålls att utvecklingsmedlen upplevs fungera väl för att stimulera kulturpolitisk utveckling, men även bland annat att erfarenheter från projekten kan behöva få ökad spridning.[40] Vidare föreslås en generell förenkling av det nuvarande systemet, med minskad detaljstyrning från regeringens sida för att minska administrationen och öka möjligheterna att nå uppsatta mål. Bland annat vill Kulturrådet att regeringen avhåller sig från att styra utvecklingsmedlen mot vissa prioriterade områden i det årliga regleringsbrevet samt att det kulturpolitiska målet om konstnärlig förnyelse inte längre ska vara överordnat andra mål.

Statens kulturråds olika genomlysningar har även resulterat i förslag till ändringar i själva förordningen för kultursamverkansmodellen. Bland annat föreslog myndigheten 2021 att scenkonstbegreppet skulle vidgas i förordningen så att även cirkus kunde innefattas i bidragsgivningen.[41] År 2022 föreslogs även att det skulle anges att en kulturplan i normalfallet ska vara fyraårig samt att det inte längre ska stå ”ökade” möjligheter till regionala prioriteringar och variationer i förordningen.[42] Några sådana förändringar av förordningen har dock ännu inte kommit till stånd.

3.4 Återkommande frågor

Som framgår har kultursamverkansmodellen sedan införandet ofta behandlats i utvärderingar och uppföljningar, till del eller i sin helhet. Vissa förändringar av systemet har till följd av detta också genom-

[40] Statens kulturråd, ”En uppföljning av tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse 2017–2021” (KUR 2022/11195) och *Jästen i modellen – en tematisk undersökning av kultursamverkansmodellens utvecklingsbidrag 2017–2021* (2023), s. 5–8.
[41] Statens kulturråd, *Budgetunderlag 2022–2024* (2021), s. 43.
[42] Statens kulturråd, *Budgetunderlag 2023–2025* (2022), s. 36–7.

förts, även om man kan fråga sig om det finns någon rimlig proportion mellan verksamhetens omfattning och omfattningen av utvärderingarna. Samtidigt kvarstår också ett antal frågor och vissa utmaningar har lyfts fram upprepade gånger utan att föranleda några mer genomgripande förändringar.

För det första har det flera gånger konstaterats att det är svårt att se vilka effekter på kulturproduktion och kulturkonsumtion införandet av modellen egentligen har haft. Detta beror delvis på att en övervägande del av resurserna går till samma kulturinstitutioner som innan modellen. Ytterligare en aspekt som lyfts fram flera gånger är både kommunernas och det fria kulturlivets förhållandevis undanskymda roll inom det system som skapats. En tredje aspekt som upprepade gånger diskuterats rör dialogformerna. Det har ofta betonats att det kulturpolitiska samtalet vitaliserats på regional nivå, men samtidigt har riskerna också lyfts för att ett system som detta skapar en svällande byråkrati, inte minst i och med att det så starkt betonar framtagandet av visionsdokument och samrådsförfaranden inriktade på allmänna diskussioner om kulturpolitik.

Det har varit viktigt för utredningen att fånga upp återkommande frågor av det här slaget i vår bedömning av modellen och alla dessa aspekter har också behandlats i de samtal vi fört med både kulturaktörer och administratörer i olika delar av landet. Hur dessa problem i dagsläget kan te sig på olika samhällsnivåer kommenteras vidare nedan och när vi sedan lämnar våra egna förslag (kapitel 9) är de också delvis tänkta som svar just på återkommande utmaningar av detta slag.

4 Staten och den nationella nivån

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på organisatoriskt fristående myndigheter som regeringen styr på en övergripande nivå. Numera vilar den statliga förvaltningen även på en budgetprocess med rambeslut (det vill säga att utgångspunkten är regeringens bedömning av utrymmet för de offentliga utgifternas utveckling och inte – som det var tidigare – olika verksamheters bedömning av behov och önskemål om resurser) och sammanhållna budgetbeslut i riksdagen. Modellen innebär bland annat att det svenska Regeringskansliet är relativt sett litet och att den löpande dialogen med staten i hög utsträckning behöver ske på myndighetsnivå. Eftersom de allmänna budgetramarna sätts i en tämligen strikt process är det också många gånger svårt för enskilda nationella politiker att diskutera insatser som är budgetpåverkande med externa parter.

Denna förvaltningsmodell har även kommit att prägla hur kultursamverkansmodellen har utformats. När modellen lanserades var, som framgått av förra kapitlet, ett viktigt tema att beslut skulle flyttas närmare medborgarna och kritik riktades mot att bidragsberättigade institutioner på regional och lokal nivå bestämdes av regeringen i regleringsbrev utan att någon mer systematisk bedömning av behov gjordes. En del av beslutsmakten har inom ramen för modellen också flyttats från Kulturdepartementet till den centrala förvaltningsmyndigheten på området, Statens kulturråd. Att beslut om vilka som ska få ta del av statsbidrag till regionala kulturverksamheter flyttats ut till en myndighet på detta sätt motiveras bland annat av svårigheten för Regeringskansliet med dess begränsade resurser att ta ställning till värdet av enskilda regionala institutioners verksamhet och vilka som bör kunna erhålla stöd. Att mycket av dialogarbetet med regionerna också har kommit att organiseras på myndighetsnivå har motsvarande skäl. Även om vissa försök på senare år gjorts att stärka den direkta dialogen mellan regionala och nationella politiker, sker den

absoluta merparten av samtalen mellan tjänstepersoner på statlig respektive regional nivå.

Samtidigt är inte denna bild entydig. Om man vidgar blicken lite från kultursamverkansmodellen i snäv mening, är det tydligt att regeringen även fortsättningsvis styr viss resursfördelning till både regional och kommunal nivå på ett tämligen detaljerat vis genom en rad andra stödordningar och särskilda insatser. Denna sammansatta verklighet kommer kort beskrivas i det följande. Utgångspunkten är det statsbidrag som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen (avsnitt 4.1) och det arbete med fördelning och dialog som drivs av främst Statens kulturråd (avsnitt 4.2). Därefter vidgas perspektivet till statsbidrag inom kulturpolitiken men utanför modellen till regional och kommunal kulturverksamhet (avsnitt 4.3) samt stöd till det fria kulturlivet (avsnitt 4.4). I separata avsnitt beskrivs sedan vissa viktigare kulturstöd utanför den statliga kulturpolitiken (avsnitt 4.5) samt, avslutningsvis, stödjande och samordnande arbete på statlig nivå som innefattar nationell överblick, organisering av informationsutbyte, projektledning etc. (avsnitt 4.6).

4.1 Statsbidrag som fördelas i samverkansmodellen

Som beskrivits ovan fördelas medel till regionerna för kulturverksamhet i dag i huvudsak med stöd av lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och utifrån förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Detta innefattar både löpande verksamhetsstöd fördelat som, åtminstone formellt sett, ospecificerade klumpsummor till respektive regioner (den stora merparten) och tidsbegränsade utvecklingsstöd till enskilda projekt (för vilket inte mer än cirka två procent av det totala anslaget används). Medel till detta fördelas av Statens kulturråd från ramanslaget 1:6 Bidrag till regional kulturverksamhet, ap. 1. Anslagsposten uppgick 2023 till cirka 1,64 miljarder kronor.

Av detta används merparten till de generella ändamål som angivits, även om vissa medel till kulturverksamhet i Stockholms län fortfarande fördelas enligt en gammal modell eftersom regionen inte

är med i samverkansmodellen.[1] Därtill kommer att minst två miljoner kronor enligt regleringsbrevet ska avsättas för bidrag till det civila samhällets och de professionella kulturskaparnas medverkan i arbetet med att ta fram och genomföra regionala kulturplaner (medel som i praktiken går till att finansiera verksamhet hos de nationella organisationerna Ideell kulturallians och KLYS). Myndigheten får även sedan ett antal år tillbaka betala ut särskilda medel till Berwaldhallen och Stockholms konserthusstiftelse (ospecificerat hur mycket) samt använda högst tre miljoner kronor för egen administration relaterad till modellen.

Som nämnts ovan anges det i förordningen för statsbidraget att regionerna ska ansvara för att bidragsgivningen ”främjar en god tillgång för länets invånare” till sju uppräknade konst- och kulturområden samt att bidrag även får lämnas till länsövergripande samarbeten och ”överskridande samarbeten mellan olika konstområden”. Trots bestämmelsens något öppna lydelse uppfattas detta i praktiken, både av den bidragsgivande myndigheten och av regionerna, som att medel enbart får gå till de uppräknade områdena. Detta har också inneburit återkommande diskussioner om vad som ingår i modellen eller ej samt hur olika strecksatser ska tolkas (ett aktuellt exempel är om medel kan fördelas till cirkus givet att ändamålet är ”professionell teater-, dans- och musikverksamhet”).

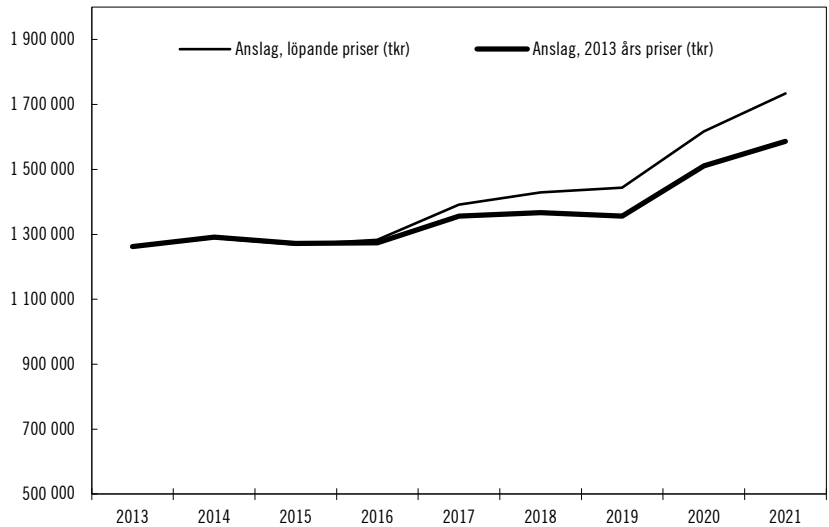
I förordningen anges även att statsbidrag av regionerna bara får fördelas vidare till verksamhet som också får bidrag från region, kommun eller annan huvudman. Detta innebär alltså att statsbidrag inte får användas för att fullfinansiera verksamhet, men annars hindrar ingenting att medel fördelas vidare till aktörer utan vare sig regional eller kommunal huvudman. I praktiken är också en sådan fördelning, som kommer att beskrivas närmare i kapitel 7, inte helt ovanligt när det gäller det allmänna verksamhetsstödet, även om de stora summorna nästan genomgående går till verksamheter med offentlig huvud-

[1] Detta innebär att medel enligt regleringsbrevet ska fördelas direkt till Cirkus Cirkör, Folkoperan, Grafikens hus och Oktoberteatern samt till Region Stockholm för regional biblioteksverksamhet, regional musikverksamhet, regional danskonsulentverksamhet och Stockholms läns museum. Vidare ska medel fördelas till Stockholms stad för Stadsmuseet samt Stockholms Stadsteater AB för teater-, dans- och musikverksamhet. Totalt fördelades cirka 106,5 miljoner kronor enligt denna ordning 2023. Region Stockholm och de institutioner som namnges under anslagsposten är även berättigade att ansöka om utvecklingsmedel i särskild ordning. Till allt detta ska också knappt 3 miljoner kronor läggas som fördelas till hemslöjdskonsulentverksamhet (795 000), regional arkivverksamhet (563 000) och filmkulturell verksamhet (1 580 000) i Stockholm men ligger på andra anslagsposter.

man. Det förekommer också relativt ofta att de tidsbegränsade och mindre utvecklingsstöden fördelas till fristående aktörer.

Det totala statliga anslaget till regional kulturverksamhet har ökat något sedan modellen infördes även i fasta priser, om än i ojämn takt och främst genom ett antal tillskott på senare år.

Figur 4.1 Statens stöd till regional kultur, 2013–2021



Källa: Kulturrådets regleringsbrev, anslag 1:6, ap. 1 och 3–6, dvs. utan vissa medel som fördelas av Kungliga biblioteket. Anslaget i fasta priser har beräknats med hjälp av SCB:s konsumentprisindex.

Som framgår har anslaget successivt ökats med relativt stora nominella belopp under senare år. Den skarpa uppgången framföra allt 2021 förklaras dock av det särskilda krisstöd som fördelades till regionerna och Gotlands kommun inom ramen för det regionala anslaget under pandemiåren. Även om man räknar bort detta har dock det årliga anslaget till samverkansmodellen höjts substantiellt i nivå både 2021 och 2022, utöver sedvanlig statlig pris- och löneomräkning.[2] Även om det särskilda pandemistödet nu avslutats, ligger det samlade anslaget därför fortfarande väsentligt högre än innan pandemin.

[2] När det var som mest, 2021, fördelade Kulturrådet cirka 218 miljoner kronor i särskilt pandemistöd till regionerna på detta anslag. År 2020 uppgick det till cirka 150 miljoner och 2022 hade det trappats ner till cirka 40 miljoner kronor. För en närmare beskrivning se *Kulturrådets årsredovisning 2022* (2023), s. 60.

Bilden blir dock mindre ljus om man skulle ta med siffror för 2022–2023 samt ta hänsyn till den ökande inflationen. Beräknat i fasta priser konsumentprisindex har det totala statliga anslaget för 2023 bara höjts med cirka tre procent jämfört med 2013, och detta är förstås inte mycket givet att nya områden också kommit till i kultursamverkansmodellen under resans gång. En påtaglig nedgång i värde har alltså inträffat under de senaste två åren och kan förväntas hålla i sig om inflationen ligger kvar på en hög nivå. Detta gäller dock för offentliga stöd på alla samhällsnivåer.

Den absoluta merparten av statsbidraget har årligen fördelats ut i klumpsummor till regionerna för vidare fördelning som verksamhetsstöd till olika huvudsakligen regionala, men även i vissa fall kommunala eller fristående, kulturverksamheter. Detta innebär att regionerna får medlen utan formella krav på att de ska användas till den ena eller andra verksamheten, samtidigt som det i praktiken går till så att Kulturrådet och respektive region kommer överens om vilka verksamheter som ska få finansiering ”i modellen”.[3] Detta innebär också att förhandlingar förs mellan Statens kulturråd och regionerna om vilka enskilda verksamheter som ska finansieras denna väg och hur finansieringsansvaret ska se ut (åtminstone på en övergripande nivå). Utifrån denna logik har ett fyrtiotal verksamheter ”förts in i modellen” sedan starten (se bilaga 4).

Utöver det stora verksamhetsstödet ryms som tidigare nämnts även ett mindre utvecklingsbidrag på anslag 1:6. Utvecklingsbidraget ska fördelas till tidsbegränsade utvecklingsinsatser av nationellt intresse. Både offentliga och fristående aktörer kan söka utvecklingsbidraget och 2017–2021 gick cirka 73 procent av bidraget till verksamheter med annan finansiering via samverkansmodellen. För utvecklingsbidraget har regeringen flera gånger angett särskilda prioriteringar i regleringsbrevet, till exempel att bild- och formområdet, arrangörer och interregional samverkan särskilt ska främjas.

Trots att utvecklingsbidraget är av begränsad omfattning har det, enligt både Kulturrådets och många andra parters bedömning, varit viktigt för att upprätthålla dynamik i samverkansmodellen genom att nya verksamheter (som ofta sedan blivit permanenta) kunnat lanseras med stöd av dessa medel. Av särskild betydelse har det bedömts vara för att stimulera ökad tillgänglighet till kultur. Som beskrevs i föregående kapitel är myndigheten dock bland annat kritisk mot det

[3] Detta framgår också av de riktlinjer som myndigheten beslutat. Se referatet av dessa i kap. 3.

man uppfattar som en alltför detaljerad styrning av bidraget och önskar även se vissa förenklingar av den styrande förordningen.

4.2 Nationellt arbete med samverkansmodellen

Fördelningen av det statsbidrag som beskrivits ovan är kärnan i kultursamverkansmodellen. Rent praktiskt går denna fördelning till på så sätt att Statens kulturråd utgår från en bedömning av de, ofta tämligen allmänt hållna, kulturplaner med strategiska mål och visioner som regionerna tar fram med tre eller fyra års intervall, men sedan även förhåller sig till de mer specifika äskanden som regionerna lämnar in årligen. Dessa äskanden anger verksamhet för verksamhet vad regionerna vill satsa på kommande år och vilken medfinansiering som önskas från staten.

Med detta system för äskanden finns det alltså möjlighet för Kulturrådet att ta ställning till regionernas planerade fördelning till enskilda institutioner, liksom vilka verksamheter som ska föras in i (och i mycket sällsynta fall tas bort från) modellen. Framför allt det senare har visat sig vara viktigt då faktiska förändringar i medelsfördelningen i stor utsträckning har handlat om att, med pengar som tillkommit genom sedvanlig uppräkning av det statliga anslaget eller genom särskilda satsningar, föra in nya verksamheter i modellen.

Dialog och samråd

Relaterat till den årliga processen med att fördela medel och sedan följa upp fördelningen, har Statens kulturråd i enlighet med sitt uppdrag inrättat olika fora för dialog med främst regionala företrädare.[4] Till viss del utgår dessa dialoger från de regionala kulturplanerna och i andra delar rör de antingen mer allmänna frågor om kulturpolitiska trender eller mer specifika utvecklingsprojekt som enskilda regioner arbetar med för tillfället.

[4] Enligt 3 § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd ska myndigheten representera staten i dialogen med berörda regioner och kommuner inom ramen för kultursamverkansmodellen. Kulturrådet ska också enligt 5 § samverka med berörda myndigheter, regioner och kommuner med ansvar enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statliga bidrag till regional kulturverksamhet samt med institutioner, det civila samhället och andra aktörer.

Två gånger per år träffar företrädare för Kulturrådet respektive region för avstämning, antingen på plats eller i form av ett digitalt möte. Dessa avstämningar sker mellan kulturchefer och handläggare på regional nivå och motsvarande på Kulturrådet. Vidare arrangerar Kulturrådet tillsammans med myndigheterna i det nationella samverkansrådet regelmässigt en årlig samverkanskonferens för erfarenhetsutbyte på ett visst tema med företrädare för alla regioner, Kulturrådet organiserar även särskilda rundabordssamtal om aktuella frågor. Vid dessa olika möten är det i stort sett uteslutande tjänstepersoner som träffas.

Även andra centrala kulturmyndigheter och institutioner har egna fora för dialog regionalt och lokalt. Till exempel har Konstnärsnämnden egna kontakter med regionerna inom sitt konstnärspolitiska uppdrag och även egna överenskommelser med dessa. Filminstitutet har en särskild dialogverksamhet med intresseorganisationen Filmregionerna som samlar de 19 regionala filmverksamheterna, där man bjuder in till regionala nätverksträffar och organiserar erfarenhetsutbyte, samarbete och fortbildning. Kungliga biblioteket samråder löpande med till exempel de regionala biblioteksverksamheterna och även Riksantikvarieämbetet har egna kanaler ut till regioner och kommuner. Det finns fler exempel på sådana samverkansstrukturer, varav några beskrivs nedan.

Det nationella samverkansrådet

Enligt 10 § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd ska det vid myndigheten finns ett samverkansråd med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultursamverkansmodellen. Det anges särskilt att generaldirektören är ordförande i samverkansrådet samt att regeringen bestämmer vilka andra statliga myndigheter och nationella institutioner som ska ingå i samverkansrådet.

De myndigheter och institutioner som, förutom Kulturrådet, enligt regeringens beslut för 2023 ska ingå i rådet är Riksantikvarieämbetet, Konstnärsnämnden, Statens konstråd, Kungliga biblioteket, Riksarkivet, Filminstitutet, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksteatern och länsstyrelserna (en gemensam representant). Alla dessa har egna uppdrag från regeringen om att delta i samverkans-

rådet. I dessa uppdrag sägs dock inte mer än att de ska delta i det samverkansråd vid Statens kulturråd som ska samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för modellen.

Samverkansrådets arbetsformer bestäms av Kulturrådet i dialog med de ingående parterna. På senare tid har samverkansrådets parter träffats på chefsnivå (generaldirektörer eller motsvarande) minst ett par gånger per år. Vid dessa möten har rådet bland annat diskuterat de övergripande prioriteringar som ska ligga till grund för medelsfördelningen. Alla formella beslut om prioriteringarna fattas dock i Kulturrådets styrelse. Vidare diskuteras olika sektorers del i de regionala kulturplanerna och hur detta har utvecklats. Vid mötena beskriver även Kulturrådets tjänstemän för kretsen av myndighets- och institutionschefer vilka trender och tendenser som kan observeras i planerna och vad som framkommit i den löpande dialogen med de regionala tjänstepersonerna. I samverkansrådet diskuteras även parternas arbete med vissa sakfrågor och särskilt tvärgående perspektiv som berör flera, som nationella minoriteter och urfolket samernas kultur.

Utöver mötesaktiviteter som involverar chefskollektivet består samverkan på nationell nivå även av dialog tjänstepersoner emellan. I princip alla involverade myndigheter och institutioner har någon som arbetar specifikt med att bevaka regionernas kulturpolitik och de regionala kulturplanerna inom det egna ansvarsområdet. Dessa personer läser och kommenterar löpande nya planer, medverkar på olika sätt i dialogen med regionerna och, i förekommande fall, i framtagandet av särskilda rapporter eller sammanställningar inom respektive sektor.

Som synes avsätter de myndigheter som ingår i samverkansrådet bland annat tid till en relativt omfattande mötesverksamhet både på generaldirektörs- och tjänstemannanivå samt för läsning och bedömning av planer. I en kartläggning av administrativ resursåtgång som vi genomfört utifrån våra tilläggsdirektiv, har myndigheterna uppskattat sin arbetstid för olika arbetsmoment (upplägget för denna kartläggning beskrivs närmare i kapitel 5). Totalt uppskattas resursåtgången för myndigheterna (utom Kulturrådet) i denna undersökning till cirka 3 200 arbetstimmar per år, vilket motsvarar närmare två årsverken totalt.[5] Som flera påpekat tillkommer det dock, utöver detta

[5] Skattningarna av totalt nedlagd arbetstid per myndighet varierar mellan 70 timmar (Länsstyrelsen på Gotland) och 786 timmar (Riksantikvarieämbetet). Genomsnittet är 358 timmar per år.

löpande arbete, diverse specialinsatser som är svåra att uppskatta men som också är knutna till arbetet med kultursamverkansmodellen, bland annat insatser för att ta fram särskilda fördjupningsrapporter och medverka vid tematiska möten.

Statens kulturråd uppger å sin sida att cirka sex årsverken avsätts totalt för arbetet med kultursamverkansmodellen och de regionala verksamheterna i Stockholm. Denna uppskattning inkluderar tid för en koordinatorstjänst, sakkunniga handläggare samt utredare men även tid för enhetschef, kommunikation och övriga stödfunktioner som administration, ekonomi m.m.

Den politiska dialogen på nationell nivå

Det har ofta efterfrågats en närmare dialog mellan politiker på regional nivå och politikerna nationellt, ett önskemål som även denna utredning fått ta del av. En sådan dialog har bitvis varit svår att åstadkomma, inte minst eftersom den svenska förvaltningsmodellen med dess små departement gör att många av statens kontakter med regionerna med nödvändighet kommer att behöva skötas via stabsmyndigheten Kulturrådet. Vidare är ett problem, i alla fall ur denna synvinkel, att det är svårt för ett enskilt statsråd (kulturministern) att diskutera till exempel ekonomiska prioriteringar med regionala politiker utanför den ordinarie budgetprocessen.

För att väga upp detta har Kulturdepartementet kommit att arrangera två större möten (från början var det ett) mellan kulturministern och regionala politiska företrädare per år. Vanligen har två ledande kulturpolitiker från såväl majoritet som opposition från var och en av de regioner som ingår i kultursamverkansmodellen deltagit i samrådet. På senare tid har även Region Stockholm och medverkande i det nationella samverkansrådet samt även vissa andra berörda parter bjudits in. Detta nationella samrådsmöte har innefattat presentationer av rådande läge och samarbetsformer samt gett utrymme för samtal om generella prioriteringar och utvecklingsmöjligheter för modellen som helhet. Den nationella dialogen har även behandlat ämnen som hur statlig och regional kulturpolitik möter andra politikområden som exempelvis närings-, utbildnings- och folkhälsopolitik. Agendan bereds som regel med SKR inför mötena men har,

åtminstone i jämförelse med motsvarande möten på området regional utveckling, genomgående hållits förhållandevis kort och öppen.

Redovisning och uppföljning

Även om Statens kulturråd sedan en tid tillbaka, bland annat som en följd av synpunkter från Statskontoret (se avsnitt 3.2), förenklat den nationella uppföljningen av det statsbidrag som fördelas inom kultursamverkansmodellen, är uppföljningsarbetet fortfarande substantiellt.[6] Att en hel del uppgifter behöver rapporteras till Kulturrådet och sedan sammanställas, handlar till del om det allmänna ekonomiadministrativa regelverk som gäller för statliga myndigheter och behovet av att säkerställa att de medel som fördelas går till avsett ändamål. Vissa krav går dock utöver detta, vilket också framgår av myndighetens nyligen antagna riktlinjer för arbetet med kultursamverkansmodellen.[7]

Enligt regleringsbrevet för 2023 ska Statens kulturråd till exempel redovisa ”kultursamverkansmodellens statliga och övriga offentliga bidragsgivning fördelat på de stödberättigade områdena” (det vill säga de sju konst- och kulturområdena). Vidare ska myndigheten bland annat, mot bakgrund av gällande avtal mellan staten och berörda konstnärsorganisationer om konstnärers medverkan och ersättning vid utställning av konstverk (MU-avtalet), särskilt redovisa i vilken grad ”institutioner som omfattas av kultursamverkansmodellen tillämpar avtalet”. Som dessa exempel visar ligger kraven på en viss typ av, ibland ganska detaljerad, uppföljning av medlens användning fördelad på konstområden i regeringens styrning och myndigheten kan inte på egen hand välja att ändra detta.

Den kartläggning av administrativ resursåtgång som vi själva genomfört, med utgångspunkt i våra tilläggsdirektiv, pekar också på att just den kvantitativa uppföljningen fortfarande är relativt betungande. Detta gäller inte minst för de uppgifter som samlas in för den så kallade Kulturdatabasen och som skapar en omfattande total uppgiftslämnarbörda, särskilt om man beaktar tidsåtgången på alla berörda kulturinstitutioner. Statens kulturråd uppger att cirka sex års-

[6] Arbetstidsåtgången uppskattades 2018 av Statskontoret till totalt mellan 7 och 9 årsarbetskrafter för de som arbetar med modellen och cirka 1 årsarbetskraft för Kulturrådet enbart. Detta gällde dock innan den kvalitativa uppföljningen förenklats. Statskontoret, *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn* (2018), s. 27–29.
[7] ”Kulturrådets riktlinjer för årliga statliga bidrag till regionerna inom kultursamverkansmodellen” (Adm 2023/55), s. 12–14.

verken används för arbetet med kultursamverkansmodellen totalt. I arbetet ingår bland annat att hantera kulturplaner, fördela bidrag, arrangera möten, driva det nationella samverkansrådet och uppföljning och analys. Till arbetet just med granskning och kvalitetssäkring av uppgifter i Kulturdatabasen avsätter Statens kulturråd årligen inte mer än 10–20 dagar, av ovan nämnda tid. Ser man till de institutioner som rapporterar in uppgifter blir bilden dock en annan, vilket beskrivs utförligare i kapitel 5.

4.3 Statsbidrag utanför modellen

Trots att en stor del av statsbidraget till kultur på främst regional, men även i viss mån kommunal nivå, fördelas via kultursamverkansmodellen, finns det även en rad andra stöd riktade till dessa samhällsnivåer på kulturområdet. Inte minst gäller detta ett antal utvecklingsbidrag som inrättats av staten för att främja en önskvärd utveckling inom centrala primärkommunala områden som skolan och kulturskolan. Utredningen har bland annat i uppdrag att överväga om det finns stöd av detta slag som snarare borde fördelas i samverkan och i sådana fall hur. Vi återkommer till våra bedömningar i denna del i kapitel 9.

Bidrag hos Statens kulturråd

Statens kulturråd administrerar i dag ett antal bidragsordningar med stöd som primärt riktar sig till kommuner, men i viss mån även regioner, och som befinner sig utanför kultursamverkanssystemet. Det mest omfattande av dessa är Skapande skola som fördelas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman för grundskolan eller vissa andra särskilda utbildningsformer.[8] Syftet är, enligt förordningen (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan, att kulturella och konstnärliga uttryck ska integreras i skolan, och att elever ska få ökade möjligheter att tillsammans med professionell kulturverksamhet uppleva och utveckla förståelse för kulturens olika uttrycksformer samt utveckla sitt eget skapande.

[8] Från och med 2021 är förskolan inte längre målgrupp för bidraget.

Sedan Skapande skola-stödet infördes 2008 har det successivt räknats upp från 50 miljoner kronor per år till totalt cirka 201 miljoner kronor för 2023, varav en viss del dock beräknas för Kulturrådets administration.[9] Mer än två tredjedelar av de beviljade ansökningarna har under senare år kommit från kommunala huvudmän och resten från enskilda (med undantag för någon enstaka statlig huvudman). Det kan konstateras att mindre kommuner och friskolor inte söker medel i samma utsträckning som större kommuner respektive kommunala skolor. I syfte att få fler skolhuvudmän att söka bidraget har Kulturrådet på uppdrag av regeringen genomfört en genomlysning av stödet och därefter bland annat förenklat ansökningsförfarandet samt gjort det möjligt för skolhuvudmän att söka bidraget i samverkan.[10]

Vidare fördelar Statens kulturråd i dagsläget två olika stöd till kommunal biblioteksverksamhet utifrån förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek. Ett första är ett inköpsstöd till folk- och skolbibliotek som myndigheten fördelat sedan 1990-talet. Inköpsstödet ska bidra till att tillgången på litteratur på folk- och skolbiblioteken förbättras i syfte att främja intresset för läsning och litteratur bland barn. En förutsättning för bidrag är att kommunen avsatt egna medel till inköp av medier till folk- och skolbibliotek för ett belopp som uppgår till minst summan av föregående års medieanslag och att den del av anslaget som avser medier för barn och ungdomar inte har minskats. Inköpsstödet, som minst uppgår till 50 000 kronor, beräknas huvudsakligen efter antalet barn och ungdomar upp till 18 år i kommunen; den sökande ansöker alltså inte om ett visst belopp utan fördelningen bygger på nyckeltal. År 2022 fördelades totalt cirka 35 miljoner kronor i inköpsstöd till 266 mottagare.

Kulturrådet fick därutöver i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att genomföra en satsning 2021–2023 för en stärkt biblioteksverksamhet i syfte att öka utbudet och tillgängligheten till biblioteksverksamhet i hela landet. Ett särskilt stöd kallat Stärkta bibliotek har fördelats till kommunerna i detta syfte de senaste åren med stöd av förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek. Det upp-

[9] Det ska även nämnas att anslaget också får användas för statsbidrag till andra verksamheter som syftar till att stärka kultur i skolan. Om detta inte ryms inom förordningen om bidrag till kulturell verksamhet i skolan ska statsbidrag lämnas enligt förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål.
[10] Se t.ex. rapporten *Ett nytt Skapande skola – utvecklingsvägar för bidraget Skapande skola* (Ku2021/02502).

gick 2021 och 2022 till 150 miljoner kronor och 2023 till 75 miljoner kronor (anslag 1:2, ap. 9). Det ska också nämnas att Kulturrådet i regleringsbrevet för 2021 även fick i uppdrag att genomföra en satsning 2021–2023 på ett läsfrämjandelyft för folkbibliotekarier. För detta avsattes 30 miljoner kronor 2023 (anslag 1:2, ap. 1). Båda dessa uppdrag ska avrapporteras till regeringen under 2024.

Statens kulturråd fördelar även ett särskilt utvecklingsbidrag till den kommunala kulturskolan. De statliga insatserna till stöd för kulturskolan bygger på ett särskilt av riksdagen antaget övergripande mål som säger att syftet är att främja kulturskolans möjligheter att erbjuda barn och unga undervisning av hög kvalitet i kulturella och konstnärliga uttryckssätt, liksom möjligheterna till såväl fördjupning som bredd i undervisningen med utgångspunkt i vars och ens särskilda förutsättningar.[11] Bidraget till kulturskolor fördelas av Kulturrådet i enlighet med förordningen (2019:470) om statsbidrag till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet.

Statsbidraget uppgick 2023 till totalt 100 miljoner kronor (anslag 1:2, ap. 9), vilket är en halvering jämfört med föregående år på grund av att en tillfällig tvåårig satsning löpt ut. Av landets kommuner har under senare år kring 250 sökt bidraget. Ansökningarna har främst fokuserat på insatser för att nå nya målgrupper i exempelvis socioekonomiskt utsatta områden.[12]

Det finns även vissa andra stödordningar som i sin helhet eller huvudsakligen går till offentliga verksamheter på kommunal eller regional nivå. För det första bör det nämnas att Kulturrådet har i uppgift att samordna läsfrämjande insatser av nationellt intresse och mer specifikt att utveckla projektet ”Bokstart”, ett initiativ för att stimulera föräldrar att tidigt stötta barnen i deras språkutveckling, så att det bland annat kan nå fler regioner i landet. Projektet genomförs framför allt inom barnhälsovården och förskolan. År 2022 fördelades cirka 15 miljoner kronor som utvecklingsbidrag till 44 bidragsmottagare på kommunal och regional nivå. För ändamålet ska det enligt Kulturrådets regleringsbrev avsättas minst 20 miljoner kronor 2023.

[11] *En kommunal kulturskola för framtiden – en strategi för de statliga insatserna* (prop. 2017/18:164).
[12] Det ska nämnas att detta anslag 2022 och 2023 även använts för statsbidrag till aktörer som bedriver undervisning med nationell spetskompetens där barn och unga kan fördjupa sig inom ett visst konstnärligt uttryck eller ett musikinstrument. Detta ryms inte inom förordningen om bidrag till kulturskoleverksamhet och statsbidrag har då i stället lämnats med stöd av förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål.

Även vissa mindre projektbidrag, till exempel det som är kopplat till fristadsprogrammet (kring två miljoner kronor per år) kan sägas vara statsbidrag till kommunal kulturverksamhet eftersom bidragsmottagarna är verksamma inom den kommunala organisationen. Hur några av dessa olika bidrag hanteras i den kommunala verksamheten beskrivs närmare i kapitel 6.

Bidrag från andra myndigheter och institutioner

Även flera av de andra myndigheterna inom kulturområdet fördelar statliga stöd som åtminstone delvis riktas till regioner och kommuner. Till exempel kan de bidrag som fördelas av Riksantikvarieämbetet nämnas. Myndigheten har framför allt det så kallade kulturmiljövårdsanslaget (anslag 7:2). Från detta fördelas statliga medel som via länsstyrelserna lämnas till kulturmiljövårdande insatser runt om i landet. Bidraget används främst till vård av och information om kulturhistoriskt värdefulla byggnader, landskap och fornlämningar. Innevarande år fördelade Riksantikvarieämbetet cirka 254 miljoner kronor till länsstyrelserna, som i sin tur ska fördela det vidare. Bidragen kan sökas av enskilda, stiftelser och bolag men även kommuner. Inom ramen för anslaget ryms även vissa öronmärkta medel, som ibland går till kommuner och regioner, till exempel det tillfälliga stödet för arbetet med Sveriges 15 världsarv. Enligt Riksantikvarieämbetets regleringsbrev får fyra miljoner kronor av anslaget per år användas i syfte att stärka den lokala och regionala implementeringen av Sveriges världsarvstrategi fram till och med 2023.

Ett annat exempel på ett i sammanhanget relevant statligt stöd är Filminstitutets direktstöd till kommuner för skolbiosatsningar och annan filmpedagogisk verksamhet. Inom ramen för stöd till lokal filmkulturell verksamhet för barn och ungdom fördelades 2022 till exempel cirka 3,3 miljoner kronor till ett fyrtiotal kommuner. Filminstitutets särskilda stöd till talangutveckling i hela landet och vissa särskilda, tidsbegränsade insatser riktar sig också till regionerna och regionala aktörer specifikt. Inom ramen för den nu pågående, pandemirelaterade satsningen ”Talent to Watch”, avsätts till exempel 12,5 miljoner kronor för regionerna 2022.

4.4 Särskilda statsbidrag till det fria kulturlivet

Statsbidrag som fördelas via kultursamverkansmodellen kan, som beskrivs i kapitel 7, fördelas vidare till fristående kulturaktörer av regionerna. Merparten av det statliga stödet till det fria kulturlivet fördelas dock på andra sätt. Grundläggande stöd finns, till att börja med, inom ramen för den statliga konstnärspolitiken som riktar sig till yrkesverksamma inom områden som bild och form, musik, teater, dans och film. Merparten av detta stöd hanteras av Konstnärsnämnden som fördelar stipendier och bidrag inom alla konstområden, utom på ordområdet som hanteras av Sveriges Författarfond.

Konstnärsnämnden har en lång rad stöd, bland annat arbetsstipendier på ett, två eller fem år, långtidsstipendier, assistentstipendier (inom bild och form), bidrag till internationellt utbyte och resebidrag. I myndigheten finns även den särskilda verksamheten Kulturbryggan som stödjer projekt som särskilt främjar förnyelse och utveckling inom kulturområdet.[13] Sammantaget fördelade staten via Konstnärsnämnden 2022 cirka 277 miljoner kronor till konstnärer och kulturutövare i hela landet. Det var en högre summa än tidigare år, vilket berodde på att regeringen avsatt särskilda medel för återstart efter pandemin som använts till att förstärka den ordinarie bidragsgivningen. År 2023 disponerar myndigheten 271 miljoner kronor för stipendier och bidrag.

Kulturrådets stöd till det fria kulturlivet

Kulturrådet har både projekt- och verksamhetsstöd till aktörer inom det fria kulturlivet av stor betydelse för kulturutbudet i hela landet. Myndigheten uppskattar själv att cirka tolv procent av det totala stödet betalas ut till aktörer i det man benämner det civila samhället.

Bland annat fördelar myndigheten verksamhets- och projektbidrag till fria aktörer inom scenkonsten (dans, musik och teater). Dessa stöd uppgick enligt myndighetens årsredovisning totalt till cirka 192,5 miljoner kronor 2022. Särskilda medel fördelades även som verksamhets- och projektstöd till musikarrangörer (totalt 89,3 miljoner kronor 2022). Gemensamt för dessa stöd är att de är riktade till fria

[13] Kulturbryggan fördelade 2022 cirka 26 miljoner kronor till aktörer som mestadels är att räkna till det fria kulturlivet. Beviljandegraden var, i likhet med hur det ofta ser ut hos t.ex. forskningsfinansiärer, inte högre än ungefär sju procent.

aktörer utan offentlig huvudman men också att de inte är avsedda för verksamheter som har stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen.[14]

Vidare fördelar Kulturrådet sedan 2022 även ett särskilt stöd till konsert- och samarbetsprojekt inom musikområdet, vilket tidigare låg på Statens musikverk. Det avser bland annat insatser för aktörer som är av central betydelse för musikområdet och som säkrar produktion, speltillfällen, arbetstillfällen samt bevarar kompetens inom sektorn, samt stödjande insatser till samarbetsprojekt och verksamheter som bidrar till att stärka den nationella infrastrukturen. År 2022 fördelades cirka 23 miljoner kronor till ändamålet.

Kulturrådet fördelar även stöd till fria aktörer inom området bildkonst, form och konsthantverk. Totalt fördelades 2022 cirka 63,4 miljoner kronor i verksamhets- och projektbidrag till olika aktörer på detta område. Vidare fördelades samma år 18 miljoner kronor i verksamhetsbidrag till fem främjandeorganisationer inom bildkonst, form och konsthantverk och 2,5 miljoner kronor till 17 konstnärliga produktionsplatser.

Dessutom bör ett antal specialdestinerade stöd av betydelse för kulturens spridning i hela landet nämnas i detta sammanhang. Som lokalhållande organisationer är Folkets hus och parker, Bygdegårdarnas Riksförbund och Riksförbundet Våra Gårdar utpekade av regeringen som mottagare av statsbidrag (inga belopp nämns i regleringsbrevet men 2022 fördelades totalt 26,6 miljoner kronor till Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté för fördelning mellan dessa organisationer). Detsamma gäller verksamheten Skådebanan, en ideell sammanslutning som består av ett antal regionala organisationer som arbetar för att göra konst och kultur tillgängliga för alla, som pekas ut i myndighetens regleringsbrev (2,7 miljoner kronor 2022).[15] Centrala amatörkulturorganisationer får också ett särskilt stöd av Kulturrådet. År 2022 fördelades cirka 13,4 miljoner kronor till 24 bidragsmottagare (se vidare kapitel 7).

Det ska även nämnas att det bland Kulturrådets olika bidrag också finns ett antal som är öppna både för fria och offentliga aktörer. Det

[14] Se t.ex. https://www.kulturradet.se/sok-bidrag/verksamhetsbidrag-till-fria-musikgrupper/ med regler för verksamhetsbidrag till fria musikgrupper (kontrollerad 10 augusti 2023).
[15] Ytterligare utpekade aktörer av betydelse för kulturens spridning i landet skulle kunna nämnas i detta sammanhang. Särskilt utpekade i myndighetens regleringsbrev som ”aktörer av kulturpolitiskt intresse” vilka ska uppbära stöd är också verksamheter som Dansnät Sverige, Eric Sahlström-institutet och Internationella Vadstena akademin.

gäller bland annat verksamhets- och projektbidrag för att stödja nationella minoriteters kultur (cirka 18 miljoner kronor 2022) och medel som fördelas till läsfrämjande insatser, som både kan sökas av kommuner/regioner och fria aktörer som föreningar, boklådor och studieförbund (cirka 23 miljoner kronor 2022).

Bidrag från andra kulturmyndigheter

På kulturområdet finns även ett stort antal andra stöd av betydelse för det fria kulturlivet. Till exempel fördelar stiftelsen Svenska Filminstitutet, även om man bortser från de stora produktionsstöd som är riktade till filmbranschen, en rad olika stöd inom området distribution och visning som är särskilt viktiga även för det ideella kulturlivet. Bland annat har stiftelsen ett stöd till distribution, filmfestivaler och plattformar för visning av värdefull film som uppgick till cirka 21,5 miljoner kronor 2022. Vidare fördelades 2022 cirka 7,3 miljoner kronor till medlemsorganisationer för biografer, som Folkets hus och parker, Våra Gårdar och Folkets bio.

Även Riksantikvarieämbetet fördelar ett antal bidrag av betydelse för det fria kulturlivet. För det första fördelas varje år ett bidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet. År 2023 fick 24 organisationer dela på cirka 4,7 miljoner kronor i bidrag. Vidare fördelar myndigheten stöd på nio miljoner kronor per år till kulturarvsarbete och stöd på åtta miljoner kronor per år till arbetslivsmuseer. Bidragen fördelas med stöd av förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete och kan sökas av arbetslivsmuseer, hembygdsmuseer och ideella kulturarvsverksamheter för att bevara och utveckla kulturhistoriska värden. Bidraget riktar sig i första hand till civilsamhällets organisationer.

Riksarkivet som myndighet har ett förvaltningsanslag på cirka 468 miljoner kronor 2023. Av detta får en mindre del också användas för att stödja enskilda arkiv. Av anslaget ska 6,9 miljoner användas för verksamhetsbidrag till stiftelsen Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek och högst 2,8 miljoner kronor får användas för bidrag till enskilda arkiv i enlighet med förordningen (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv. Bidrag fördelas, förutom till föreningsarkiv i Stockholms län, till enskilda arkivinstitutioner och arkivorganisationer med verk-

samheter av rikskaraktär vilka inte omfattas av kultursamverkansmodellen. Bidrag bereds i ett särskilt samarbetsråd för enskilda arkiv.

Nämnden för hemslöjdsfrågor har i uppdrag att främja hemslöjd i hela landet. Enligt regleringsbrevet för 2023 har nämnden ett statligt anslag på cirka 11,8 miljoner kronor, varav cirka 2,6 miljoner används för drift av myndighetens kansli och cirka 9,2 miljoner avsatts för främjande av hemslöjd. I det senare ingår bland annat organisationsbidrag till Svenska Hemslöjdsföreningarnas Riksförbund, bidrag till verksamhet med nationella slöjdutvecklare, fortbildning och en årlig informationskonferens. En mindre del av medlen kan även fördelas i bidrag till projekt inom hemslöjdsområdet.

4.5 Kulturstöd utanför kulturpolitiken

Utanför det kulturpolitiska området i snäv mening finns även ett antal statsbidrag som helt eller delvis är riktade till både offentliga och fristående kulturaktörer. Om man bortser från en sektor som skolan, vilken naturligtvis är helt avgörande för landets kulturliv men utgör ett område för sig som kommenteras på annan plats i betänkandet (kapitel 10), finns det en rad statliga stöd som är relevanta att känna till. Några viktiga exempel är följande stödordningar.

Av stor betydelse är till att börja med det statsbidrag som fördelas via Folkbildningsrådet till landets folkhögskolor och studieförbund. Det statliga bidraget till folkbildningen uppgick 2022 till cirka 4,6 miljarder kronor. Folkbildningsrådet använder olika principer och kriterier när det fördelas. Till folkhögskolorna fördelas statsbidraget huvudsakligen som verksamhetsbidrag (cirka 85 procent av anslaget) utifrån hur omfattande folkhögskolans verksamhet är, men även som extra bidrag till särskilda insatser. För studieförbunden gäller att bidraget generellt sett fördelas i efterhand utifrån hur mycket verksamhet de redan har genomfört. Det ordinarie statsbidraget till studieförbunden delas även in i olika typer: ett generellt verksamhetsbidrag är den absolut största delen (cirka 80 procent av anslaget) men mindre delar fördelas även som särskilda organisations- och tillgänglighetsbidrag. Ungefär fem procent av det totala statsbidraget går till så kallade särskilda insatser inom folkbildningen. De senaste åren har de bland annat varit inriktade på nyanländas etablering, arbetsmarknadsåtgärder och mänskliga rättigheter.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att ta fram och sprida kunskap om ungas levnadsvillkor och civilsamhällets villkor, men fördelar också statsbidrag till en rad organisationer, varav många kan sägas syssla med kulturverksamhet i någon form. Myndigheten fördelar organisations- och projektbidrag till verksamheter som stödjer ungas ideella engagemang, och initiativ som rör kultur, språk, identitet och delaktighet i samhället samt HBTQI-personers ställning. Ett starkt fokus är antirasism och diskriminering. Totalt fördelade myndigheten 2022 cirka 440 miljoner kronor i organisationsbidrag (särskilda stöd med anledning av pandemin och kriget i Ukraina borträknade) och 75 miljoner kronor i projekt- och verksamhetsbidrag.[16]

Boverket fördelar flera stöd av betydelse för kulturverksamhet runt om i landet. Ett exempel är investeringsbidraget till allmänna samlingslokaler som kan lämnas för nybyggnad, tillbyggnad, ombyggnad och inköp av en allmän samlingslokal. Detta bidrag riktar sig till ideella organisationer. Boverket fördelar även statsbidrag till det som kallas icke-statliga kulturlokaler. Boverkets så kallade samlingslokalsdelegation fördelar årligen detta stöd till ombyggnader, tillgänglighetsskapande insatser och standardhöjande reparationer efter ansökan. Fyra av tio stödmottagare var det senast redovisade året länsmuseer. För innevarande år uppgår detta stöd enligt riksdagsbeslut till cirka 9,8 miljoner kronor årligen (anslag 1:5), varav en del används för myndighetens administration.

Stödet till icke-statliga kulturlokaler är värt att särskilt kommentera eftersom Boverket hemställt hos regeringen om förändringar av stödet och vi, enligt våra direktiv, särskilt ska beakta stödets relation till samverkansmodellen.[17] Enligt Boverket tar handläggningen av stödet i dag onödigt mycket resurser i anspråk, bland annat eftersom förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler inte setts över på många år och innehåller både ålderdomliga formuleringar och otydligheter. Boverket påpekar bland annat att beskrivningen av vilka lokaler som kan beviljas bidrag utifrån ett nutida kulturbegrepp är snäv eftersom den bara tar upp musei-, teater- och konsertlokaler. Myndigheten menar, till exempel, att även konsthallar och cirkusar borde kunna omfattas då de är angelägna ur kulturpoli-

[16] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Årsredovisning 2022* (2023), s. 74–76.
[17] Se t.ex. Boverkets skrivelse den 26 oktober 2021, ”Hemställan till regeringen att besluta om förändrade bestämmelser i förordning (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler” (dnr 5148/2021).

tisk synpunkt. Vidare påtalar Boverket att handläggningen av ärendena skulle kunna effektiviseras om stödet inte behövde hanteras av samlingslokalsdelegationen.

Även Tillväxtverket har stödordningar som är direkt riktade till kulturaktörer. Till exempel fördelar myndigheten statsbidrag till film- och Tv-produktioner i Sverige enligt förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk. År 2023 uppgick stödet totalt till 100 miljoner kronor, varav cirka 6,6 miljoner beräknas användas för myndighetens administration.

Det ska också nämnas att Tillväxtverket fördelar stora medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden). Dessa medel är inriktade mot miljö, forskning, företagande och digital infrastruktur men projekten har många gånger viktiga kulturkomponenter, inte minst projekt inom fältet kulturella och kreativa näringar. Tillväxtverket fördelar totalt 8 miljarder åren 2021–2027 uppdelat på ett antal ”programområden”, det vill säga geografiska områden med gemensamma utmaningar eller målsättningar.

4.6 Nationell överblick och samordning

Flera myndigheter har särskilda uppdrag när det gäller den nationella överblicken inom det egna ansvarsområdet. Exakt hur detta tolkas varierar men generellt innefattar det en kunskap om det relevanta kulturområdets tillstånd i olika delar av landet, inte minst i syfte att kunna identifiera problem och utvecklingsbehov. Ett antal myndigheter har därutöver även andra, mer avgränsade, uppdrag inriktade på kunskapsinsamling och överblick. För att bedöma hur staten samspelar med regioner och kommuner är det, utöver bidragsgivningen, viktigt att även känna till en del om detta arbete. Flera statliga myndigheter har också ansvar för direkt samordnande verksamhet samt finansiering och drift av konst- och kulturprojekt som även involverar regional och kommunal nivå i olika grad. Både kunskapsuppdrag och viktigare exempel på egen verksamhet som når ut lokalt och regionalt hos centrala kulturmyndigheter och kulturinstitutioner beskrivs i det följande.

Statens kulturråd

Statens kulturråd har ett generellt uppdrag om att ha nationell överblick inom sitt ansvarsområde. I praktiken innebär det till exempel att myndigheten samlar in och sammanställer uppgifter om hur de stöd används som myndigheten fördelar samt vilka effekter de kan förväntas ha. Vidare genomför myndigheten tematiska kartläggningar av olika kulturområdens utveckling, sammanställer viss statistik m.m. Det huvudsakliga statistikansvaret och det egentliga utvärderingsuppdraget när det gäller den offentliga kulturpolitiken har dock lagts på en annan myndighet, Myndigheten för kulturanalys.

Statens kulturråd driver även verksamheter inom specifika områden med tydlig inriktning på kunskapsuppbyggnad, till exempel det man kallar ett kulturskolecentrum, som inte bara arbetar med bidragsfördelning utan även ska vara ett nationellt kunskapscenter för stöd till landets kulturskolor. Ytterligare ett exempel är att Kulturrådet följer upp läsfrämjande insatser av nationellt intresse i arbetet med det inom myndigheten organiserade läsrådet. Generellt kan sägas att myndighetens kunskapsuppbyggnad ofta vilar på att de medarbetare som handlägger olika stödordningar bygger upp stor kunskap inom ett visst konst- eller kulturområde och med tiden skaffar sig nationell överblick. Detta gäller förstås även de som arbetar med kultursamverkansmodellen och regionala kulturplaner, ett arbete som ger möjlighet till jämförelser mellan olika delar av landet etc.

Konstnärsnämnden

Konstnärsnämndens grunduppdrag handlar om att främja konstnärlig utveckling och förnyelse via stipendiefördelning (se ovan), men myndigheten har enligt instruktionen även ett särskilt ansvar för att analysera och sprida kunskap om konstnärers ekonomiska och sociala villkor inom alla konstområden. I detta syfte har myndigheten bland annat en särskild funktion med utredare för kunna analysera konstnärers villkor. I kunskapsförmedlande syfte samverkar myndigheten också regionalt och lokalt. Detta tar sig bland annat uttryck i särskilda överenskommelser med sammantaget tolv regioner i syfte att stödja regionerna i arbetet med konstnärspolitiska

frågor.[18] Myndigheten genomför även särskilda dialogmöten med dessa regioner.

Konstnärsnämnden arbetar också med samverkansprojekt på förslag från aktörer runt om i landet, bland annat i syfte att främja konstnärlig utveckling även utanför storstadsregionerna. Förslagen handlar framför allt om att starta internationell residensverksamhet men även om olika former av publika program. Ett femtiotal residensvistelser och publika program arrangerades eller finansierades 2022 av Konstnärsnämnden i samarbete med lokala aktörer inom ramen för de olika internationella programmen för bild och form (IASPIS), musik, dans, cirkus och teater.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har som nationell kulturarvsmyndighet ansvar för frågor om både kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Mycket av myndighetens arbete har sin grund i kulturmiljölagen (1988:950), men man arbetar också utifrån nationella kulturmiljömål där det bland annat anges att kulturmiljöarbetet ska främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, och att kulturmiljön ska tas till vara i samhällsutvecklingen. I myndighetens uppdrag ingår, utöver den bidragsfördelning som nämnts ovan, bland annat att följa och analysera museioch kulturarvsarbetet samt att skapa och förmedla användbar information och kunskapsunderlag på området.

Riksantikvarieämbetets uppdrag innebär en rad uppgifter av samordnande och stödjande karaktär, varav flera också kan vara av direkt relevans för verksamhet på kommunal och regional nivå. Myndigheten har bland annat inrättat en centrumfunktion för att utveckla kulturarvsarbetet där det ingår att samla in och förmedla kunskaper till och för museer och där det erbjuds teknik- och metodstöd för utveckling av utställningsmediet. Riksantikvarieämbetet förvaltar också nationella databaser för kulturhistorisk information såsom Fornreg, Arkivsök, Fornsök, Kringla och K-samsök samt Bebyggelseregistret.

[18] För närvarande finns överenskommelser med Regionsamverkan Sydsverige (Blekinge, Halland, Jönköpings län, Kalmar län, Kronoberg och Skåne), Kultur i Norr (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland Härjedalen) samt Västra Götalandsregionen tillsammans med Region Värmland.

När det gäller samverkan kan det också särskilt nämnas att myndigheten, tillsammans med länsstyrelserna och i dialog med kulturmiljöarbetets andra aktörer, tagit fram ett större visionsdokument för kulturmiljöarbetet 2030. Riksantikvarieämbetet medverkar också på chefsnivå i sådana fora som Rådet för hållbara städer och Miljömålsrådet, liksom i den styrgrupp som finns för särskild myndighetssamverkan på området gestaltad livsmiljö (tillsammans med Boverket, ArkDes och Konstrådet).

Riksarkivet

Riksarkivet har enligt sin instruktion det särskilda ansvaret för den statliga arkivverksamheten men även för den arkivvård i landet som framgår av arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Riksarkivet ska ha nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet. Bland annat innefattar uppdraget att verka för utveckling av metoder för framställning, bevarande och tillgängliggörande av handlingar som ett led i förvaltningsutvecklingen. Myndigheten ska även ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen.

Som en del av sitt uppdrag främjar Riksarkivet kunskapsuppbyggnad inom många arkivrelaterade områden, inte minst kring digitalt bevarande. Myndigheten tillhandhåller också digitala söksystem, digitaliseringstjänster och arkiveringsrutiner. Det ska särskilt nämnas att Riksarkivet, för att stärka enhetligheten i den offentliga arkiveringen, lyft behovet av en ny arkivlagstiftning som innefattar en utökad föreskriftsrätt för myndigheten om bevarande och gallring. Denna skulle inte bara, som i dag, gälla för statliga myndigheter utan för hela den offentliga förvaltningen, inklusive de cirka 300 kommunala och regionala arkivmyndigheterna.

Kungliga biblioteket

Kungliga biblioteket har enligt sin instruktion bland annat i uppdrag att ha nationell överblick och främja samverkan samt tillhandahålla informationssystem och verka för utveckling och samordning av digitala tjänster inom det allmänna biblioteksväsendet. För detta och

relaterade uppgifter disponerade myndigheten 2023 cirka 59,5 miljoner kronor i specialdestinerade medel inom kulturbudgeten (anslag 1:6, ap. 2).

Myndighetens samordningsuppdrag innefattar även en rad mer specificerade uppgifter till vilka delar av dessa medel ska användas. Bland annat anger regeringen i regleringsbrev att bidrag ska fördelas till vissa delar av biblioteksområdets nationella infrastruktur som lånecentrals- och depåbiblioteksverksamhet, nationella digitala bibliotekstjänster riktade mot de nationella minoritetsspråken och andra språk än svenska samt fortsatt drift av Digiteket i syfte att stödja tillhandahållandet av likvärdig biblioteksverksamhet i hela landet. Av anslagsposten får högst tio miljoner kronor fördelas till en satsning på nationella minoriteters bibliotek enligt ett särskilt uppdrag från regeringen. Högst tio miljoner kronor får användas för att ta fram former för stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet samt för att bidra till den långsiktiga utvecklingen för vissa nationella digitala bibliotekstjänster för prioriterade målgrupper.

Statens konstråd

Statens konstråd ska enligt sin instruktion beställa och förvärva god samtidskonst till statens byggnader och lokaler, men även arbeta bredare och medverka till skapandet och utvecklingen av offentlig konst och gestaltning av gemensamma miljöer generellt i landet, samt utveckla och sprida kunskap inom området offentlig konst och gestaltning av gemensamma miljöer.

En del av myndighetens uppdrag är särskilt inriktat på icke-statliga miljöer, och i denna del av verksamheten drivs en lång rad gestaltningsprojekt tillsammans med bland annat kommuner. Myndighetens resurser för konstinköp och konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön (anslag 4:2, ap. 1) räknas dock inte löpande upp för kostnadsökningar och resurserna till denna typ av konkret samverkan har därför kommit att urholkas tämligen kraftigt över tid. Bortsett från särskilda satsningar i samband med pandemin har anslaget de senaste åren legat på cirka 43 miljoner kronor.

Myndigheten har även varit aktiv genom särskilda satsningar på samverkan med andra samhällsnivåer, som ”Konst händer” 2016–2018. Statens konstråds uppdrag i Konst händer var att genom konstnärlig

gestaltning bidra till att skapa platser för möten och mer engagerande boendemiljöer för alla, och tillsammans med lokala organisationer i det civila samhället arbeta fram praktiska exempel på hur miljonprogrammet kunde berikas konstnärligt. Konst händer initierades genom en öppen utlysning riktad till civilsamhällesorganisationer och resulterade i 19 konstnärliga verk på 15 platser.

Statens konstråd hade 2010–2013 även i uppdrag att, tillsammans med Boverket, Riksantikvarieämbetet och ArkDes, utveckla helhetssynen i planeringen och byggandet av offentliga miljöer. Regeringsuppdraget ”Samverkan om gestaltning av offentliga miljöer” innefattade tretton särskilda samverkansprojekt riktade till bland annat kommuner, landsting och privata fastighetsägare. Uppdraget kom att bli början på Statens konstråds arbete med det som i dag blivit politikområdet gestaltad livsmiljö. År 2018–2020 hade myndigheten sedan, som en del i den då nyligen lanserade politiken för gestaltad livsmiljö, i särskilt uppdrag att verka för stärkt kunskapsutveckling inom området offentlig konst och gestaltning av gemensamma miljöer.[19] Inom projektet arbetade man med tre separata utlysningar av medel, forskning, nätverksbyggande och kunskapsutveckling. Inom projektet tog ett trettiotal kommuner och regioner fram rutiner för sitt arbete med offentlig konst eller genomförde faktiska konstprojekt.[20]

Nämnden för hemslöjdsfrågor

Nämnden för hemslöjdsfrågor arbetar för att stärka hemslöjden i landet ur såväl kultur- som närings- och hållbarhetsperspektiv. Syftet är bland annat enligt myndighetens regleringsbrev att tillvarata och utveckla hemslöjdens material- och teknikkunskap, formspråk och traditioner. Vidare är ett syfte att öka barns och ungdomars intresse för utövande av olika slöjdtekniker.

Som nämnts ovan fördelar nämnden vissa verksamhets- och organisationsbidrag samt årliga projektbidrag, men en viktig del av arbetet är också omvärldsbevakning, utbildning och samverkan med regionala hemslöjdskonsulenter, civilsamhällets organisationer och andra kulturmyndigheter. I syfte att sprida kunskap och information anordnar

[19] Av det ursprungliga uppdraget framgår att detta även var tänkt att kunna ingå som ett långsiktigt ansvarområde inom myndighetens ordinarie verksamhet.
[20] Statens konstråd, *Vi förändrar varandra: Kunskapsnav offentlig konst* (2020).

Nämnden för hemslöjdsfrågor bland annat konferenser och seminarier.

Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)

ArkDes ska enligt sin instruktion stärka kunskapen om och främja intresset för arkitekturens, formens och designens värden och betydelse för individen och för samhällsutvecklingen. I detta uppdrag ligger bland annat att sprida kunskap och att samverka på nationell, regional och lokal nivå med andra berörda aktörer, både inom civilsamhället och det offentliga.

ArkDes ska även vara en nationell mötesplats för aktörer inom sitt område samt driva och stödja utställningsverksamhet och annan pedagogisk och debatterande verksamhet för att stärka arkitekturens, formens och designens ställning i samhället (det s.k. mötesplatsuppdraget). Myndigheten ska verka för att de mål som riksdagen har fastställt för arkitektur, formgivning och design uppnås samt följa upp politikens genomslag på området och vid behov föreslå åtgärder för att stärka måluppfyllelsen. Arbetet i denna del har resulterat i en rad publikationer, utbildningstillfällen, konferenser och nätverk tillsammans med myndigheter som Boverket, Riksantikvarieämbetet och Statens konstråd (som nämnts har dessa en strukturerad myndighetssamverkan). Inom ramen för arbetet har ArkDes även genomfört utlysningar av medel till specifika forsknings- och utvecklingsprojekt, bland annat tillsammans med Formas, Boverket och Vinnova. Myndigheten disponerar ett särskilt anslag på 5 miljoner kronor (anslag 1:4, ap. 1) för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet.

Varje år beskriver ArkDes även de stora dragen i hur politikområdet gestaltad livsmiljö utvecklats, vilka framsteg som gjorts och vilka utmaningar som bör hanteras, i en särskild rapport.[21] Dessa uppföljningar beskriver de nationella myndigheternas arbete men har över lag ett starkt fokus på arbete i regioner och framför allt kommuner.

[21] Den senaste rapporten tar ett bredare grepp än vanligt utifrån att det gått fem år sedan målen för gestaltad livsmiljö-politiken beslutades: ArkDes, *Ett samhälle som håller ihop: En uppföljning av Politik för gestaltad livsmiljö 2022 och medskick inför framtida arbete* (2022).

Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Svenska Filminstitutet är en stiftelse som sedan 1 januari 2017 finansieras med statliga medel. Verksamheten utgår från målen för den nationella filmpolitiken.[22] Filminstitutet har, utöver de stöd till produktion och distribution som nämnts ovan, även mer allmänna uppdrag inom sitt fält, till exempel med bäring på det svenska filmarvets bevarande och tillgängliggörande samt barns och ungas kunskap om film och rörlig bild.

Filminstitutets uppdrag preciseras årligen i det riktlinjebeslut från regeringen som kommer med statsanslaget. Där slås det för 2023 bland annat fast att Filminstitutet ska verka för att den svenska filmpolitiken genomförs med utgångspunkt i de filmpolitiska målen. Filminstitutet har också en rad uppdrag inriktade på nationell överblick och samordning. Bland annat ska stiftelsen samla in och bearbeta statistik, ansvara för omvärldsanalys och uppföljning av svensk filmproduktion och filmpolitiska insatser. Filminstitutet är även kontaktkontor för MEDIA-delen av EU-programmet Kreativa Europa 2021–2027. Alla dessa uppdrag, liksom den stödgivning som behandlats ovan, innebär breda kontaktytor mot aktörer på olika samhällsnivåer, både inom det privata näringslivet och inom det offentliga.

Riksteatern

I än högre grad än flera av de tidigare nämnda institutionerna har Riksteatern, som är en ideell förening, en särskild roll i detta sammanhang eftersom man själv producerar och arrangerar scenkonst. Detta är en del av Riksteaterns grunduppdrag som står inskrivet i föreningens stadgar, men även anges i villkor som knyts till den statliga finansieringen. I föreningens riktlinjebeslut från regeringen sägs bland annat att Riksteatern ska producera och turnera scenkonst samt bidra till utveckling och spridning av dans och samtida cirkus i hela landet. Det anges också att Riksteatern ska arrangera föreställningar samt verka för ett starkt arrangörsled inom scenkonsten i hela landet. Utöver de producerande och arrangerande delarna ska Riksteatern även vara ett kunskapsstöd för hela scenkonstområdet och som sådant bidra till och främja kunskap, kompetensutveckling och

[22] Se propositionen *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik* (prop. 2015/16:132).

samverkan mellan lokala, regionala och nationella scenkonstaktörer i hela landet.

Riksteatern utför alltså detta uppdrag som ideell förening bestående av lokala och regionala riksteaterföreningar samt en nationell nivå. Riksteatern har i dag runt 36 000 enskilda medlemmar och varje medlem tillhör någon av de cirka 200 riksteaterföreningar som finns i landet. Varje riksteaterförening bestämmer själv över sin verksamhet och den lokala repertoaren består av scenkonst från både Riksteaterns egna turnéer och föreställningar från andra scenkonstproducenter. På regional nivå finns sedan även regionala riksteaterföreningar som samverkansorgan och stöd för de lokala riksteaterföreningarna i länet.

Även om de teaterkonsulenter som tidigare var avlönade av regionala riksteaterföreningar numera, sedan medlen överförts till kultursamverkansmodellen, ofta är anställda i regionala förvaltningar (jfr även kapitel 5), innefattar Riksteatern som synes en helt egen struktur för samverkan och även samproduktion med sin egen lokala och regionala nivå. Dessa nivåer i Riksteaterns organisation samverkar sedan i sin tur med andra aktörer på motsvarande nivåer, till exempel kommuner och regioner. Detta får till följd att Riksteatern, i vissa avseenden, kan befinna sig i båda ändar av kultursamverkansmodellen samtidigt: dels som nationell part med uppdrag från regeringen att främja scenkonst i hela landet, dels som utförare på regional och lokal nivå.

5 Samverkan på regional nivå

Regionerna (tidigare landstingen) har haft en tydlig roll i svensk kulturpolitik ända sedan införandet av 1974 års kulturpolitik. Då definierades det offentligas ansvar för kulturfrågorna för första gången mer generellt. Kommunernas viktiga roll för att stödja lokal kultur lyftes fram och landstingens betydelse för att organisera stödet till kulturpolitiska insatser på regional nivå beskrevs. Som nämnts i kapitel 3 inrättades i kölvattnet av detta även statliga bidrag till stöd för uppbyggnad och drift av kulturinstitutioner med regionalt eller lokalt huvudmannaskap. Dessa stöd vidareutvecklades sedan till dagens kultursamverkansmodell.

I Sverige finns i dag 21 regioner. På Gotland sköts de regionala uppgifterna av Gotlands kommun. Vi kommer i det följande använda begreppet region även för Gotlands kommun. Begreppen landsting och regionkommun kommer att användas i historiska beskrivningar där detta är relevant.

Den politiska organiseringen av kulturfrågorna ser olika ut i regionerna och sedan 2013 ingår, som nämnts tidigare, samtliga Sveriges regioner utom Region Stockholm i kultursamverkansmodellen. Sveriges kommuner och regioner (SKR) konstaterar att 13 regioner har en särskild kulturnämnd som i några fall även ansvarar för utbildningsfrågor.[1] Ansvaret för frågorna kan också ligga på en regional utvecklingsnämnd eller på regionstyrelsen.

Följande kapitel om samverkan på regional nivå inleds med en redogörelse för medelsfördelningen mellan regioner och mellan kulturområden (avsnitt 5.1) och fortsätter med en beskrivning av institutioner och annan etablerad verksamhet (avsnitt 5.2). Därefter berörs kulturplanen som process och styrdokument (avsnitt 5.3), kulturplanerna i ett regionalt sammanhang (avsnitt 5.4), den regionala

[1] Sveriges kommuner och regioner, *Politisk organisation i kommuner och regioner 2021* (2021), s. 17.

rollen och kommunal samverkan (avsnitt 5.5). Kapitlet avslutas med en beskrivning av interregionala samarbeten (avsnitt 5.6).

5.1 Medelsfördelning på regional nivå

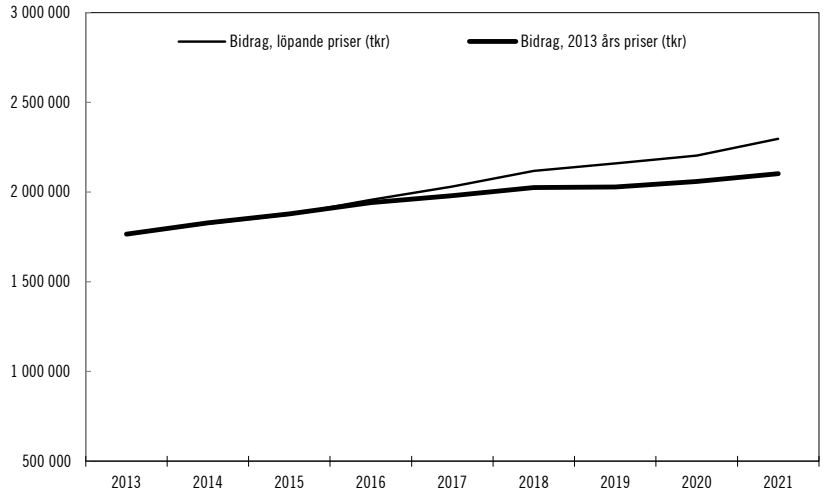
Inledningsvis kan vi konstatera att regionernas samlade kulturanslag är betydligt större än de medel som avsätts till kultursamverkansmodellen. Enligt Myndigheten för kulturanalys uppgick regionernas utgifter för kultur 2021 till 4,8 miljarder kronor.[2] Teater och musik är det största området med 1,85 miljarder kronor. Regionernas bidrag till kultursamverkansmodellen var 2021 2,29 miljarder kronor.[3] Vidare ser vi att egna verksamhetsintäkter och övriga intäkter utgör en icke oväsentlig del av de regionala institutionernas intäkter. Enligt Statens kulturråd utgjorde den offentliga finansieringen 2021 (inklusive årliga bidrag, övriga bidrag och EU-medel) 86,6 procent av de totala intäkterna för de regionala verksamheterna.[4] Bild och formområdet och filmområdet har relativt högst andel icke-offentlig finansiering på cirka 30 procent.[5]

Som visas i tabell 2.1 i kapitel 2 står regionerna för en stor andel av den totala finansieringen av kultursamverkansmodellen. Andelen har ökat genom åren, med undantag för pandemiåren då stora statliga satsningar gjordes. Regionernas bidragsandel för alla verksamheter i kultursamverkansmodellen har totalt ökat från 45,4 procent 2013 till 46,5 procent 2021, med en topp på 46,8 procent 2020.[6]

Nedanstående diagram (figur 5.1) visar de totala årliga regionala bidragen till verksamheter i kultursamverkansmodellen mellan 2013 och 2021, i löpande och fasta priser. Diagrammet visar en successiv ökning av de regionala anslagen till verksamhet i modellen. Detta gäller även om bidraget räknas om i fasta priser utifrån Statistiska Centralbyråns konsumentprisindex (KPI).

[2] Myndigheten för Kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021* (2022), s. 11.
[3] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021: Kultursamverkansmodellen* (2022), s. 13.
[4] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter*, s. 20.
[5] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter*, s. 23.
[6] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter*, s. 15.

Figur 5.1 Regionernas finansiering av verksamheter i samverkansmodellen, 2013–2021



Källa: Statens kulturråd. De fasta priserna är beräknade utifrån SCB:s konsumentprisindex (KPI).

Fördelningen av statsbidraget till regional kulturverksamhet mellan regionerna bygger i hög grad på historiska faktorer och på de olika institutionsstrukturerna i varje region. Som nämndes i kapitel 3 har stat, region och kommun samverkat om utbyggnaden av den befintliga strukturen av länsinstitutioner. I och med att det sedan 1980-talet funnits statsbidrag för att främja utbyggnaden av regionala institutioner på kulturområdet är den nuvarande situationen egentligen på många sätt resultatet av gemensamma åtaganden från stat, region och kommun. Hur institutionsstrukturen ser ut i specifika regioner är resultatet av ett komplext samspel mellan de olika nivåerna, mellan regionala och lokala politiska initiativ och statliga stödsystem.

Nedanstående tabell (tabell 5.1) visar utvecklingen av årliga statliga bidrag mellan 2013 och 2021 i fasta priser samt bidragen per invånare 2021. De årliga statliga bidragen ökade med i genomsnitt 11 procent mellan 2013 och 2021. Blekinge har fått den största ökningen på 23,9 procent, tätt följt av Jönköping och Halland. En del av Blekinges ökning beror, enligt Kulturrådet, på en omfördelning av ansvar för fördelning av statliga bidrag mellan Kronoberg och Blekinge. Räknat per invånare 2021 har Gotland fått det högsta statliga bidraget, 424 kronor och Halland det lägsta, 95 kronor.

Utredningen har även tagit del av preliminära uppgifter om statliga bidrag till regioner för 2022. Den region som utifrån de preliminära siffrorna tycks ha fått störst ökning av det statliga bidraget 2022 är Halland, med en ökning på över 30 procent, följd av Jönköping, med en ökning på drygt 26 procent.

Tabell 5.1 Statliga bidrag per region 2013 och 2021

Kulturverksamheter som finansieras i samverkan per region, statsbidrag i 2021 års priser (tkr)

Region	Antal kulturverksamheter	Bidrag 2013	Bidrag 2021	Förändring i procent	Kronor per invånare
Blekinge	10	20 201	25 026	23,9	157,5
Dalarna	14	34 414	40 164	16,7	139,3
Gotland	7	23 996	25 880	7,9	424,3
Gävleborg	7	40 079	46 380	15,7	161,2
Halland	13	26 104	32 176	23,3	94,6
Jämtland	11	31 848	36 831	15,6	278,9
Jönköping	12	32 403	40 129	26,5	109,3
Kalmar	12	30 206	33 828	12,0	136,9
Kronoberg	12	33 806	35 417	4,8	174,2
Norrbotten	17	44 822	52 044	16,1	208,4
Skåne	20	198 422	220 618	11,2	157,3
Sörmland	8	26 733	32 200	20,4	106,7
Uppsala	6	41 372	43 836	6,0	111,0
Värmland	7	53 014	58 645	10,6	207,1
Västerbotten	14	74 500	82 417	10,6	300,2
Västernorrland	8	49 508	53 486	8,0	219,0
Västmanland	11	32 036	34 079	6,4	122,2
Västra Götaland	26	327 465	351 046	7,2	201,2
Örebro	15	39 260	44 347	13,0	144,6
Östergötland	10	71 358	78 856	10,5	167,9
Totalt	**239**	**1 231 547**	**1 367 404**	**11,0**	**170,1**

Källa: Statens kulturråd.

Som nämnts bygger fördelningen av statsbidrag i hög grad på historiska faktorer. Emellertid har strategiska förändringar skett i flera län under senare år. Halland, som vid modellens införande hade en relativt svag institutionsstruktur, har med hjälp av nya arbetssätt byggt upp en starkare kulturell infrastruktur genom regionala satsningar.

Statens kulturråd bedömde också att den statliga andelen av finansieringen var för låg och behövde höjas för Halland. Den statliga andelen finansiering bedömdes även vara för låg i Sörmland och Jönköping. Dessa regioner har således fått en stor procentuell ökning. Vissa större ökningar kan även handla om att nya verksamheter har kommit in, som i Norrbotten och Kalmar.

Tabell 5.2 Regionala bidrag per region 2013 och 2021

Kulturverksamheter som finansieras i samverkan per region, regionala bidrag i 2021 års priser (tkr)

Region	Antal kulturverksamheter	Bidrag 2013	Bidrag 2021	Förändring i procent	Kronor per invånare
Blekinge	10	22 790	30 061	31,9	189,1
Dalarna	14	75 198	83 817	11,5	290,6
Gotland	7	21 430	22 325	4,2	366,0
Gävleborg	7	58 918	69 000	17,1	239,8
Halland	13	40 354	65 655	62,7	193,0
Jämtland	11	35 869	42 740	19,2	323,7
Jönköping	12	101 923	125 192	22,8	341,1
Kalmar	12	31 724	50 464	59,1	204,2
Kronoberg	11	34 474	42 068	22,0	206,9
Norrbotten	17	70 607	93 181	32,0	373,2
Skåne	20	302 756	340 700	12,5	242,9
Sörmland	8	48 399	77 187	59,5	255,8
Uppsala	6	43 521	50 195	15,3	127,1
Värmland	7	50 229	64 731	28,9	228,6
Västerbotten	14	67 011	72 206	7,8	263,0
Västernorrland	8	69 971	73 346	4,8	300,4
Västmanland	11	41 865	48 699	16,3	174,6
Västra Götaland	26	715 984	807 338	12,8	462,7
Örebro	15	43 797	54 651	24,8	178,1
Östergötland	10	52 121	82 806	58,9	176,3
Totalt	**239**	**1 928 942**	**2 296 363**	**19,0**	**285,7**

Källa: Statens kulturråd.

Som ovanstående tabell (tabell 5.2) visar har de årliga regionala bidragen ökat med i genomsnitt 19 procent mellan 2013 och 2021. Region Halland har sett den största ökningen på 62,7 procent. Den region som sett lägst ökning är Gotland med en ökning på 4,2 pro-

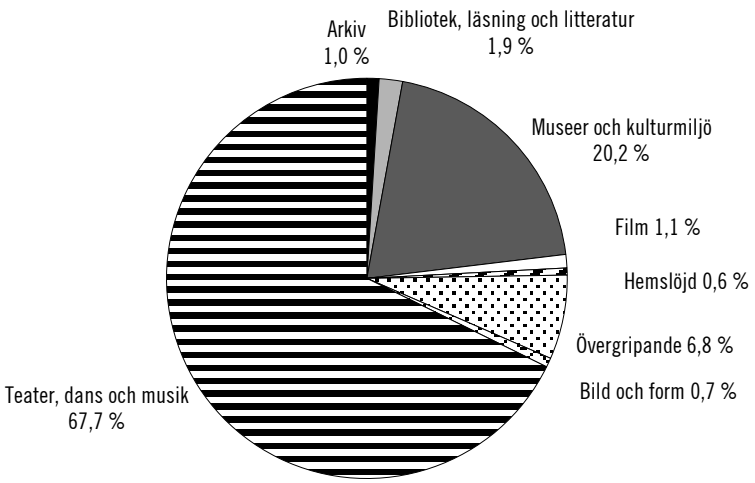
cent. Räknat per invånare 2021 stod Västra Götaland för högst bidragsbelopp, 463 kronor och Uppsala för lägst, 127 kronor.

Fördelning mellan kulturområden

Nedanstående diagram visar att medelsfördelningen mellan de olika kulturområdena inte förändrats nämnvärt sedan kultursamverkansmodellen infördes. Scenkonsten och museerna utgör de två största områdena och sammantaget fördelas över 90 procent av resurserna i modellen till dessa områden. Det bidrag som fördelas till bild- och formkonst har proportionellt sett ökat relativt mycket sedan införandet av modellen, bland annat eftersom det pekades ut som ett eget kulturområde 2018. Detta hindrar inte att bidraget till detta område fortfarande är mycket litet i kronor räknat.

Figur 5.2 Bidragsfördelning per kulturområde 2013

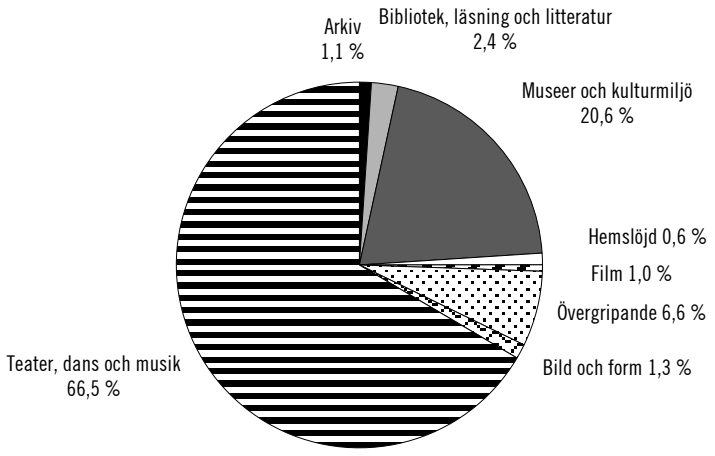
Fördelning av bidrag från stat, region och kommun (procent)



Källa: Statens kulturråd.

Figur 5.3 Bidragsfördelning per kulturområde 2021

Fördelning av bidrag från stat, region och kommun (procent)



Källa: Statens kulturråd.

Utöver fördelningen per konst- och kulturområde kan det vara intressant att se vilka enskilda verksamheter som får del av statsbidraget. En fullständig lista finns i bilaga 4 och nedanstående tabell (tabell 5.3) visar de tio organisationer som beviljats mest statsbidrag 2021. Dessa institutioner återfinns nästan alla inom scenkonstområdet, vilket är naturligt då de största kostnaderna och även offentliga åtagandena finns på det området. Som en jämförelse kan dock även nämnas att Göteborgs museer, alltså Göteborgs konstmuseum, Röhsska museet, Sjöfartsmuseet Akvariet och Göteborgs stadsmuseum beviljades cirka 12,4 miljoner 2021, vilket är mycket på det området.

Tabell 5.3 De tio organisationer som erhöll mest statsbidrag 2021

Statsbidrag vidarefördelat av respektive region (kr)

Organisation	Statsbidrag
Göteborgsoperan AB	133 276 527
Norrlandsoperan AB	53 795 500
Scenkonst Öst AB	53 204 000
Göteborgs Symfoniker AB	41 465 707
Stiftelsen Värmlandsoperan	40 419 000
Malmö Opera och Musikteater AB	40 155 200
Göteborgs Stadsteater AB	40 056 247
Scenkonst Västernorrland AB	38 242 000
Förvaltningen för kulturutveckling (VGR)	32 351 390
Musik i Syd	32 110 000

Källa: Statens kulturråd.

Anm. I Förvaltningen för kulturutveckling ingår sedan 2020 det som tidigare var Kultur i Väst och Västarvet. Västarvet var Sveriges största förvaltning för natur- och kulturarv. Västarvet drev verksamheten på Göteborgs naturhistoriska museum, Lödöse museum, Forsviks bruk, Slöjd & byggnadsvård Nääs, Vänersborgs museum och Vitlycke museum.

Regionala utvecklingsbidrag

Som beskrivits ovan fördelas mellan två och tre procent, cirka 30–35 miljoner kronor, av det totala anslaget till regional kulturverksamhet till tidsbegränsade utvecklingsbidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse. Statens kulturråd ska vid fördelning av dessa bidrag särskilt beakta de nationella kulturpolitiska målen som rör kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet till kulturutbudet. Organisationer som är verksamma i de regioner som ingår i kultursamverkansmodellen, och som får bidrag från region, kommun eller annan huvudman, kan söka regionalt utvecklingsbidrag. Prioriteringarna för utvecklingsbidragen preciseras ytterligare i regeringens regleringsbrev till Statens kulturråd. I regleringsbrevet för 2023 sägs att myndigheten inom ramen för utvecklingsbidragen bland annat ska ”prioritera digitalisering, interregional samverkan, insatser för att stärka arrangörer samt barn och unga”.[7]

Under åren 2017–2021 beviljade Statens kulturråd 162 miljoner kronor i utvecklingsbidrag till 428 projekt, varav 73 procent gått till verksamheter som redan erhåller stöd via kultursamverkansmodel-

[7] ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens kulturråd” (Ku2022/01857).

len.[8] Alla regioner har fått del av utvecklingsbidrag, om än i olika omfattning. Vidare visar myndighetens uppföljning att prioriterade verksamhetsområden, som bild- och form och dans, har fått relativt stora bidrag. Det har även varit möjligt att etablera nya verksamheter genom utvecklingsprojekt som kunnat övergå till att bli reguljär verksamhet i kultursamverkansmodellen. Myndigheten ser denna utveckling av regional kulturell infrastruktur som en positiv effekt och menar att den ligger i linje med ett av bidragets övergripande ändamål: att möjliggöra regionala prioriteringar. Man pekar också på flera utvecklingsbehov, bland annat att arbetssätt och erfarenheter som genereras av projekten behöver få ökad spridning.

Som nämnts i kapitel 3 har Statens kulturråd även genomfört en fördjupad tematisk studie av utvecklingsbidragen i samråd med regionerna och samverkansrådet.[9] En slutsats är att utvecklingsbidragen främjar flernivåsamverkan genom att statliga, regionala och kommunala medel gemensamt kan riktas mot projekt där de gör mest nytta. Statens kulturråd bedömer också att regeringens styrning behöver förenklas, för att utvecklingsbidragen i högre grad ska bidra till det överordnade ändamål som finns angivet: att bidra till att de kulturpolitiska målen uppnås, samt ge möjlighet till regionala prioriteringar och variationer. Regeringen bör alltså arbeta mer tillitsbaserat och inte ange särskilda prioriteringar för utvecklingsbidrag i Statens kulturråds regleringsbrev.

Av en enkät till regionala kulturledningar som Statens kulturråd skickade ut hösten 2022 framkom att måluppfyllelsen för utvecklingsbidragen bedömdes som något högre när det gäller tillgänglighet till kulturutbudet än konstnärlig förnyelse. Av fritextsvaren framgick också att utvecklingsbidraget upplevdes som värdefullt ur flera aspekter. Bland annat att det möjliggör experimenterande med nya metoder och modeller, leder till bättre flernivåsamverkan och förbättrar kulturell infrastruktur. Kommunala aktörer har också i samtal med utredningen framhållit värdet av utvecklingsbidragen för att bland annat prova nya arbetssätt och implementera nya erfarenheter i ordinarie verksamhet. Slutsatserna i rapporten stämmer alltså väl överens med den bild utredningen fått under kunskapsinsamlingen.

[8] Statens kulturråd, ”En uppföljning av tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse 2017–2021” (KUR 2022/11195).
[9] Statens kulturråd, *Jästen i modellen – en tematisk undersökning av kultursamverkansmodellens utvecklingsbidrag 2017–2021* (2023).

5.2 Institutioner och annan etablerad verksamhet

Som tidigare nämnts har det sedan modellens införande inte skett några genomgripande förändringar gällande anslagens fördelning mellan regionerna och inte heller mellan kulturområdena. Eftersom inga nya medel tillfördes när modellen sjösattes skulle större omprioriteringar mellan regioner eller mellan kulturområden ha krävt neddragningar av befintlig verksamhet, vilket inte genomförts. Som beskrivits ovan har kultursamverkansmodellen dock modifierats en hel del sedan den infördes. Konst- och kulturområden som tillkommit är läs- och litteraturfrämjande och bild- och formområdet. Ett förtydligande om att de regionala museernas kulturmiljöarbete ingår i modellen gjordes 2018.

I och med de uppräkningar av anslagen som gjorts år för år har utrymme även skapats för att finansiera ett fyrtiotal nya verksamheter (se bilaga 4, tabell 2). Dessa har ofta först finansierats med utvecklingsbidrag och sedan fasats in i modellen i den bemärkelsen att de fått statsbidrag och årlig finansiering via regionerna. Processen för hur en ny verksamhet tas in i modellen är inte alltid helt tydlig men det sker i samspel mellan regionen och Statens kulturråd.

Samtidigt som nya verksamheter kommit att få finansiering via modellen har väldigt få verksamheter fallit bort sedan införandet. Dalhalla Opera är ett exempel på en verksamhet som fallit bort på grund av ekonomiska problem. Dalhalla Opera började finansieras via modellen 2017 med en total finansiering från region och stat på två miljoner kronor. Verksamheten fick ekonomiska problem och begärde rekonstruktion samma år och beviljades inte ytterligare finansiering. Från 2018 valde Region Dalarna i dialog med Statens kulturråd att i stället börja finansiera Vattnäs Opera och Dala Floda Operafest med de statsbidrag som ryms i modellen.

Strukturen för regionala kulturinstitutioner skiljer sig avsevärt mellan olika regioner utifrån historiska, geografiska och strukturella faktorer. Några regioner gick in i modellen med en väl utbyggd institutionsstruktur medan andra har byggt upp nya plattformar och strukturer under senare tid. Scenkonstinstitutionerna får de största anslagen följt av musikinstitutionerna och museiinstitutionerna.

I dag, september 2023, får 245 verksamheter medel via kultursamverkansmodellen. Bland verksamheterna finns mera traditionella kulturinstitutioner såsom länsteatrar och länsmuseum men också en

rad främjandeorganisationer (se bilaga 4, tabell 1) såsom regionala filmcentra och ett stort antal fristående kulturaktörer.[10] Av de 245 verksamheter som får medel via kultursamverkansmodellen är majoriteten, 165 stycken, offentliga verksamheter och 80 stycken att betrakta som fristående aktörer. Den vanligaste offentliga huvudmannen är en region och den vanligaste organisationsformen för de fristående aktörerna är ideell förening. Ett antal av de fristående verksamheterna drivs som aktiebolag (se bilaga 4, tabell 2), vilket kan medföra vissa problem då flera regioner av princip inte ger stöd till icke-offentligt ägda aktiebolag.

Särskilt om främjandeverksamhet och konsulenter

Regionala kulturkonsulenter inom bibliotek, bild och form, dans, film, slöjd och scenkonst har sedan länge varit en viktig del av regionernas insatser för att tillgängliggöra och utveckla kulturlivet.

Enligt en uppföljning som genomförts av Myndigheten för kulturanalys (jfr kapitel 3) har definitionen av begreppet konsulent i viss mån varierat över tid.[11] Kulturanalys framhåller dock att gemensamt för de flesta konsulenter är att de har rollen att stödja andra kulturaktörers arbete, exempelvis genom rådgivning, samordning, ekonomiskt stöd och fortbildning för professionella konstnärer. Många konsulenter arbetar även till viss del med publik verksamhet, till exempel utställningar och scenkonstföreställningar för allmänheten eller pedagogisk verksamhet för barn. Myndigheten för kulturanalys pekar också på att konsulentrollen har förändrats och gått mot en mer renodlad handläggarroll med större fokus på strategiska än operativa uppgifter.[12]

Denna bild bekräftas också i vår kunskapsinhämtning. Att allt fler konsulenter är anställda vid regionerna tycks ha påverkat denna utveckling. När statsbidragen för konsulenterna nu ingår i modellen och inte fördelas direkt från staten har den statliga samordningen

[10] Utredningen definierar offentlig respektive fristående aktör utifrån samma kriterier som museilagen (2017:563), där offentlig innefattar 1) statliga verksamheter, 2) regionala verksamheter, 3) kommunala verksamheter, och 4) andra verksamheter i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än hälften av antalet ledamöter är utsedda av stat, kommun eller region. Verksamheter som inte definieras som offentliga enligt ovanstående kan alltså betraktas som fristående.
[11] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetare eller byråkrat: Regionala kulturkonsulenters roller och förutsättningar* (2018), s. 45.
[12] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetare eller byråkrat*, s. 81.

minskat, vilket också har påverkat rollen. Konsulenter som är anställda av kulturinstitutioner och ideella aktörer, som till exempel ofta är fallet inom området hemslöjd, tenderar att ha större fokus på operativa uppgifter. De regionala skillnaderna gällande rollen har enligt vad vi förstår också ökat och flera efterlyser en större tydlighet om konsulenternas roll och uppdrag. Vissa framhåller att det nationella utbytet mellan konsulenterna har minskat och att styrningen har blivit otydligare, vilket förvisso är en naturlig följd av decentraliseringen. Vid utredningens möten är detta något som framför allt konstkonsulenterna har uppmärksammat. Utvecklingen av konsulentrollen påverkas givetvis också av att kulturskaparnas behov har förändrats över tid.

Professionell teater-, dans- och musikverksamhet

Verksamheterna inom professionell teater, dans och musik beviljas högst stöd inom kultursamverkansmodellen. Regionaliseringen av scenkonsten i Sverige startade redan på 1930-talet när Riksteatern bildades och fick en tydligare strukturell form i samband med 1974 års kulturpolitik.[13] Landstingens roll i kulturpolitiken förtydligades och ett speciellt bidrag från Statens kulturråd till regionala teatrar och musikorganisationer inrättades. Systemet med länsteatrar blev dock inte heltäckande och i dag saknas regelrätta sådana i Skåne och Uppsala. I Värmland anses Värmlandsoperan fylla både länsmusik- och länsteateruppdraget. Även Västanå Teater fick vad som beskrivs som ett länsteateruppdrag 2009.

Den regionala strukturen för musikverksamhet har successivt byggts upp genom bland annat Rikskonserters bildande på 1960-talet, militärmusikens omvandling och länsmusikreformen 1988. I samband med länsmusikreformen fick landstingen större ansvar för den regionala musikverksamheten och de flesta landsting inrättade länsmusikstiftelser. I Skåne bildades till exempel en gemensam stiftelse för de två landstingen Kristianstad och Malmöhus och i Västra Götaland bildades på liknande sätt en gemensam stiftelse för de tre landstingen Skaraborg, Älvsborg och Göteborg och Bohuslän.

[13] Se t.ex. Dag Celsing, *Scenkonstens regionala organisationer – en nationell översikt* (Region Dalarna, 2021), s. 14; *Den statliga kulturpolitiken* (prop. 1974:28), s. 304–305; Myndigheten för kulturanalys, *En regional resurs på konstnärlig grund – Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen* (2014), s. 18.

I dag finns länsmusik med ensembler som Smålands Musik och Teater, Musik i Syd, Vara Konserthus, Musik i Uppland, Norrbottensmusiken, Scenkonst Sörmland och Gotlandsmusiken. Det finns även musikorganisationer med antingen kammar- eller symfoniorkester i regionerna Jönköping, Kalmar, Skåne-Kronoberg, Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten, Uppland, Östergötland, Värmland, Örebro, Västmanland, Gävleborg och Dalarna. Vidare finns musikteatrarna Värmlandsoperan och Norrlandsoperan och Västanå Teater. Därutöver finns regionala musikorganisationer som inte har några tillsvidareanställda musiker alls. Det är Musik Hallandia, Förvaltningen för kulturutveckling (Västra Götalandsregionen), KulturUngdom (Västra Götalandsregionen), Kultur Gävleborg, Folkmusikens hus och Estrad Norr.

I de flesta regioner är musiken och teatern skilda åt i var sin organisation men i tre regioner har musik och teater sammanförts i en förvaltning: Jönköping, Jämtland Härjedalen och Sörmland. Detta gäller även de två regionala scenkonstbolagen Scenkonst Västernorrland AB (med ansvar för musik, teater, dans och film) och Scenkonst Öst AB (med ansvar för symfoni, orkester och teater). Två regionala musikorganisationer har inriktat sig på musikteater, Värmlandsoperan och Norrlandsoperan. I flera regioner finns självständiga operaverksamheter som huvudsakligen spelar på sommaren, till exempel Vadstena-Akademien, Opera på Skäret, Dala Floda Operafest, Läckö Slott och Vattnäs Konsertlada. Den regionala scenkonststrukturen inrymmer också ett antal institutioner med mer renodlat nationell och/eller internationell inriktning som GöteborgsOperan, Sveriges Nationalorkester Göteborgs Symfoniker, Folkoperan och Cirkus Cirkör.

Utvecklingen av dansområdet har i många fall skett i samarbete med befintliga scenkonstinstitutioner. I fyra regioner finns helt eller delvis självständiga dansorganisationer: Skåne (Skånes Dansteater och Dansstationen), Halland (Rum för dans), Västernorrland (Norrdans) och Norrbotten (Dans i Nord). I de flesta regioner är dansen annars en del av verksamheten hos någon av teater- eller musikorganisationerna. Danskonsulenter eller dansutvecklare finns dock i alla regioner och i några kommuner och är ofta knutna till en förvaltning eller till en självständig scenkonstorganisation.

Inom dansen finns flera interregionala samarbeten, till exempel Danssamverkan Sydsverige, där parter från alla sex sydsvenska regio-

ner arbetar tillsammans. Dansnät Sverige har också parter i de flesta regioner. Dansnät Sverige är ett fristående nationellt nätverk där dansaktörer samverkar för att stärka och bygga nationella strukturer för den samtida danskonsten. Utredningens intryck är att just dansområdet har stärkts avsevärt sedan modellen infördes.

Två av de regionala scenkonstinstitutionerna ägs gemensamt av två regioner: Regionteatern Blekinge Kronoberg och Musik i Syd. Det förekommer också interregionala samarbeten inom scenkonsten inom ramen för Regionsamverkan Sydsverige och Kultur i Norr. Norrlands nätverk för Musikteater och Dans (NMD) är ett kommunalförbund med regionerna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland Härjedalen som medlemmar. Sådana samarbeten beskrivs utförligare i avsnittet nedan om interregional samverkan.

Majoriteten av scenkonstinstitutionerna drivs som stiftelser, ekonomiska eller ideella föreningar, aktiebolag eller, i några få fall som kommunalförbund. Från 1990-talet blev bolagsformen vanligare bland musikorganisationerna och GöteborgsOperan drivs liksom Göteborgs Symfoniker som aktiebolag. Några scenkonstinstitutioner, framför allt på musiksidan, drivs i förvaltning hos en region, till exempel i Region Jönköping och Region Gävleborg. Förvaltningsformen är ovanligare på teatersidan och förekommer bara tillsammans med musiken i Region Jönköping, Region Sörmland och Region Jämtland Härjedalen.

Riksteatern är viktig för hela scenkonstområdet och beskrivs närmare i bland annat avsnitt 4.6. Under många år har Riksteatern arbetat strategiskt med att stärka professionell danskonst och även under senare år med att stärka cirkus. Men den grundläggande infrastrukturen för dans och cirkus är svag, vilket utgör ett hinder för konstnärer inom dessa områden att bosätta sig och verka utanför storstäderna.[14]

Myndigheten för kulturanalys publicerade en särskild rapport om kultursamverkansmodellen och scenkonsten i juni 2023.[15] I rapporten presenteras en historisk tillbakablick över scenkonstens regionalisering, en kvantitativ kartläggning av scenkonst i kultursamverkansmodellen och en mer kvalitativ fördjupning i sex regioner. Bland slutsatserna finns att det skett en svag ökning av antalet föreställ-

[14] Jämför även *Från kris till kraft: Återstart för kulturen* (SOU 2021:77), s. 152.
[15] Myndigheten för kulturanalys, *Spelar samverkan någon roll? En översyn av scenkonstområdet i kultursamverkansmodellen* (2023:3).

ningar och konserter fram till 2019, men att utbudet minskar kraftigt under pandemin. Musikkonserter och teaterföreställningar utgör merparten av verksamheten inom scenkonstområdet. År 2013 spelades föreställningar och konserter i 95 procent av kommunerna i de 20 regioner som ingår i kultursamverkansmodellen. År 2022 spelades scenkonst i 94 procent av dessa kommuner. I drygt hälften av regionerna har koncentrationen av scenkonst till den största kommunen minskat 2022 jämfört med 2013. Rapportförfattarna betonar dock att resultaten om geografisk spridning bör tolkas med försiktighet eftersom fullständiga data saknas.

Museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete

Bidraget till museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete går i första hand till landets regionala museer men fördelas också till vissa andra kulturarvsorganisationer.[16] En del museiverksamheter har också som grunduppdrag att visa bild- och formkonst. Detta gör att det ibland kan vara svårt att separera museiverksamhet och verksamhet på bild- och formområdet från varandra. Det finns 24 regionala museer (länsmuseer) i Sverige, vilket speglar den tidigare länsindelningen. Strukturen har inte förändrats avsevärt organisatoriskt under senare år. Majoriteten av de regionala museerna drivs som anslagsstiftelser och många skapades på 1970-talet i samband med att kulturpolitiken regionaliserades. De flesta regionala museer eller länsmuseer har en äldre historia och började byggas upp i slutet av 1800-talet, ofta på initiativ av fornminnesföreningar. På några håll har samarbeten skapats inom ramen för gemensamma driftsbolag, som till exempel Kulturparken Småland i Kronoberg som samordnar stiftelsen Emigrantinstitutet, stiftelsen Smålands museum och den ideella föreningen Kronobergsarkivet.

I de större regionerna finns delvis andra strukturer. I Västra Götaland finns dels regionala museer som Bohusläns museum, dels Förvaltningen för kulturutveckling (som ingår i Region Västra Götaland) som har fokus på att driva natur- och kulturarvsfrågorna i regionen. Förvaltningen driver själv flera museer och besöksmål, bland annat Göteborgs naturhistoriska museum, Vänersborgs museum,

[16] Som nämnts beslöt regeringen 2017 att förtydliga att det statsbidrag som fördelas inom modellen även avser de regionala museernas kulturmiljöarbete. Se ”Kulturmiljöarbete under utveckling” (Ku2015/01171/KL) och *Kulturarvspolitik* (prop. 2016/17:116), s. 148–150.

Lödöse museum, Forsviks bruk och Slöjd & byggnadsvård Nääs. Före 2020 bedrevs kulturarvsverksamheten i Västra Götalandsregionen i organisationen Västarvet som sedan alltså inordnades i Förvaltningen för kulturutveckling. Förvaltningen för kulturutveckling ansvarar även för den regionala biblioteksverksamheten. Sveriges största kommunala museiorganisation, Göteborgs museer, finns även i Västra Götaland. Göteborgs museer omfattar Röhsska museet, Göteborgs stadsmuseum, Göteborgs konstmuseum och Sjöfartsmuseet Akvariet och utgör ett intressant exempel på flernivåsamarbete mellan kommun, region och stat. I Region Skåne delas det regionala museiuppdraget mellan ett antal museer: Malmö Konstmuseum, Malmö Museum, Form/Design Center i Malmö, Helsingborgs museer, Kulturhistoriska föreningen för södra Sverige i Lund och Regionmuseet Skåne i Kristianstad.

Professionell bild- och formverksamhet

Professionell bild- och formverksamhet, som är ett utpekat område i kultursamverkansmodellen sedan 2018, har traditionellt haft en svag infrastruktur och endast drygt en procent av anslaget till kultursamverkansmodellen gick till området 2021.[17] Noteras bör att viss bild- och formverksamhet, bland annat vissa konstmuseer och konstverksamhet vid de regionala museerna, i Statens kulturråds rapportering, redovisas inom museiområdet. I den redovisade siffran för professionell bild- och formverksamhet ingår framför allt konsthallar, konstkonsulenter samt övriga bild- och formfrämjande verksamheter. Totalt 21 verksamheter på detta område får statsbidrag via samverkansmodellen och det kan konstateras att både de statliga och regionala bidragen har ökat sedan 2013, liksom de kommunala.

Inom bild- och formområdet får många fria aktörer verksamhetsbidrag. Ett relativt stort antal främjandeaktörer får också stöd. Vidare har förhållandevis många nya verksamheter på just detta område tagits in i kultursamverkansmodellen sedan den sjösattes. Exempel på nya verksamheter inom bild- och formområdet som fått löpande verksamhetsstöd är Havremagasinet i Norrbotten, The Glass Factory och Virserums konsthall i Kalmar län, Röda Sten

[17] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021: Kultursamverkansmodellen* (2022), s. 24. Bildkonst Sverige, *Bildkonstens arrangörer, stark konstnärlig utveckling men svag infrastruktur* (2022), s. 10.

Konsthall i Västra Götaland, Vandalorum i Jönköpings län, Rejmyre Art lab i Östergötland, Resurscentrum för konst Norrbotten, Konst i Blekinge, Bild och form Kronoberg (jämför bilaga 4, tabell 2).

Kommunala satsningar på museer och konsthallar är viktiga för infrastrukturen inom bild- och formområdet, inte minst när det gäller att nå ut med bild- och formkonst till nya grupper. Bara ett fåtal av dessa får i dag finansiering via kultursamverkansmodellen. På senare år har dock vissa kommunala verksamheter med regional betydelse inkluderats i modellen, till exempel Ystads konstmuseum och Kristinehamns konstmuseum. När det gäller gallerisektorn konstaterar den senaste konstnärspolitiska utredningen att denna har genomgått stora strukturella förändringar sedan 1990-talet.[18] Antalet gallerier och konsthandlare i Sverige har minskat avsevärt och de gallerier som finns i dag ligger nästan uteslutande i storstadsområdena. Andra väsentliga aktörer på området är de många kollektivverkstäder som också bedriver galleriverksamhet, till exempel Ågården i Borås och Not Quite i Dalsland.

Det finns i dag konstkonsulentverksamhet i alla regioner. Konstkonsulenterna har ett regionalt främjandeuppdrag och bidrar med överblick och kunskap för att stötta området, men bedriver oftast ingen utställningsverksamhet. Konstkonsulenterna fungerar som länken mellan konstnärer och allmänhet. Många konsulenter har också i uppdrag att öka tillgängligheten till samtidskonst för barn och unga. Röhsska museet i Göteborg har sedan tidigare ett nationellt uppdrag inom design och under senare år har också en bredare infrastruktur inom designområdet börjat byggas upp med bland annat satsningar på Form/Design Center i Malmö, Rian Designmuseum i Falkenberg och Vandalorum i Värnamo.

Regional biblioteksverksamhet samt läs- och litteraturfrämjande

Offentligt stöd till regional biblioteksverksamhet har en lång historia. Riksdagen fattade redan 1929 beslut om att varje län skulle ha ett centralbibliotek. Utbyggnaden av centralbibliotek avslutades i början av 1950-talet och centralbiblioteken blev sedan länsbibliotek, ofta förlagda hos ett kommunalt värdbibliotek men med statlig finansi-

[18] *Konstnär – oavsett villkor?* (SOU 2018:23), s. 230.

ering. Den statliga finansieringen minskade under 1980- och 1990-talen då verksamheten överfördes till landstingen.

Den nya biblioteks lagen (2013:801) förändrade delvis den regionala biblioteksverksamhetens inriktning och uppdrag. Lagen slår fast att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet. Ändamålet ska vara att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet. Enligt biblioteks lagen ska kommuner och landsting anta planer för biblioteksverksamheten. Kungliga biblioteket ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Vanlig verksamhet inom regional biblioteksverksamhet är i dag olika former av stöd samt utbildningsaktiviteter och kompetensutveckling för personal, vid främst folkbibliotek. Den regionala biblioteksverksamheten bedriver även läs- och litteraturfrämjande verksamhet, varav en stor del riktar sig till barn och unga. Några regioner driver dock särskilda resurscentrum för litteratur i egna organisationer, såsom Litteraturnod Vimmerby (Region Kalmar), Resurscentrum för litteratur (Region Norrbotten) och Litteratur Kronoberg. Dessa verksamheter fokuserar på just litteratur- och läsfrämjande och inte på biblioteksverksamhet.

I en rapport om regional biblioteksverksamhet från SKR finns några intressanta iakttagelser som även stämmer överens med vad denna utredning inhämtat.[19] SKR menar bland annat att den regionala biblioteksverksamhetens arbetsformer bidrar till överblick och kunskap om de kommunala folkbibliotekens utvecklingsbehov, samt konstaterar också att det tycks finnas en bred uppslutning kring värdet av att den regionala biblioteksverksamheten ingår i ett bredare regionalt sammanhang. Det anses bidra till att biblioteksverksamheten blir mer synlig och därmed får en starkare position.

I utredningens kunskapsinhämtning har även framkommit att den regionala biblioteksverksamheten många gånger är uppskattad av kommunerna. De större kommunerna har dock inte samma behov av den regionala biblioteksverksamheten som de mindre kommunerna då de ofta driver en mer omfattande egen biblioteksverksamhet. Som på så många andra områden är det tydligt att kommunerna även när

[19] Sveriges kommuner och regioner, *Regional biblioteksverksamhet en del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna* (2019), s. 27.

det gäller biblioteksverksamhet är en heterogen grupp med mycket olika behov.

Regional enskild arkivverksamhet

De regionala enskilda arkiven bygger på arkivmaterial som bildas i verksamheter utanför den offentliga sektorn, till exempel hos civilsamhällets olika organisationer och inom näringslivet. Arkivorganisationer som får bidrag via kultursamverkansmodellen har ett län som upptagnings- och verksamhetsområde. Det finns i dag 27 enskilda arkivverksamheter som får stöd genom kultursamverkansmodellen.

I en särskild rapport om området från Statens kulturråd beskrivs framväxten av den enskilda arkivverksamheten.[20] Arkivverksamheterna har vuxit fram under lång tid och det finns stora lokala och regionala skillnader. Traditionellt sett har det gått en skiljelinje mellan förenings- och folkrörelsearkiv respektive näringslivsarkiv. Förenings- och folkrörelsearkiven fokuserar på att ge råd till och ta emot arkiv från ideella föreningar. Näringslivsarkiven fokuserar på affärsdrivande företag. Flera av förenings- och folkrörelsearkiven tar dock numera även emot arkiv från företag inom sitt upptagningsområde. De enskilda regionala arkiven är i regel föreningsägda men nästan en tredjedel är i dag både förenings- och näringslivsarkiv.

Enligt den nämnda rapporten har de enskilda arkiven vunnit på att ingå i kultursamverkansmodellen. Det har bland annat gett arkivverksamheterna tillgång till diskussionsfora som behandlar kulturarv, demokrati, medie- och informationskunnighet (MIK). Vidare har bidragen till enskilda arkiv ökat, liksom själva verksamheten uttryckt i andelen förtecknade arkivbestånd.

Filmkulturell verksamhet

De regionala filmverksamheterna i Sverige växte fram på 1990-talet och 1997 inrättades ett statligt stöd till regionala resurscentrum för film. En struktur etablerades med regionala filmverksamheter i samtliga regioner med fokus på filmpedagogik, visning/spridning, talang-

[20] Statens kulturråd, *Ett mischmasch av myggor och elefanter – arkiv och film i kultursamverkansmodellen* (2020).

utveckling och produktion. Sedan 2011 är merparten av de statliga medlen för regional filmverksamhet en del av kultursamverkansmodellen.

Det finns 19 regionala resurscentra för film och rörlig bild i Sverige som bland annat arbetar med utveckling av filmpedagogisk verksamhet, visning av film och talangutveckling. Regionala resurscentra för film finns numera i både kommunal och regional förvaltning. Utöver regionala resurscentra, som ingår i kultursamverkansmodellen, finns också fyra regionala produktionscentra som samproducerar långfilm: Film i Väst, Filmpool Nord, Film i Skåne och Filmregion Stockholm-Mälardalen. Dessa verksamheter ingår alltså inte i kultursamverkansmodellen. Regionala resurscentra för film har ofta en koppling även till det regionala utvecklingsområdet i respektive region. Tilläggas kan att filmkulturell verksamhet bedrivs också av kommuner, till exempel i form av festivaler.

Som nämnts i kapitel 3 har ändamålsenligheten av att film ingår i samverkansmodellen diskuterats. I kulturutskottets utvärdering från 2015 och i en senare remitterad departementspromemoria om samverkansmodellen, restes frågor om hur väl den regionala filmverksamheten passar i kultursamverkansmodellens struktur.[21] Bland annat hänvisades det till att filmområdet, på det regionala planet, saknar större institutioner och att de regionala filmverksamheterna förlorat ekonomiskt på att ingå i modellen. Myndigheten för kulturanalys påtalar också att filmverksamheterna i flera regioner har genomgått en tydligare integrering i den regionala förvaltningen.[22] Enligt myndigheten upplever filmverksamheterna detta i viss utsträckning som ett hinder i arbetet och något som försvårar relationen till delar av målgruppen. Vidare framhålls det att vissa regionala filmaktörer saknar förtroende för kulturplaneprocesserna, vilket myndigheten dock ansåg kunde hanteras inom ramen för modellen.

Ett annat problem som ofta lyfts är att det är oklart vad som ingår i ”filmkulturell verksamhet”, och särskilt i vilken mån det kan innefatta insatser kopplade till filmproduktion (som talangutveckling). Statens kulturråd menar att eftersom kultursamverkansmodellens grundtanke är öppenhet för regionala prioriteringar, behöver det

[21] Riksdagens kulturutskott, *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen* (2015/16:RFR4); *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen* (Ds 2017:8).
[22] Myndigheten för kulturanalys, *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen* (2020:2).

inte vara ett problem i sig att det också finns visst utrymme för olika tolkningar av begreppet filmkulturell verksamhet.[23] Det kan dock vara olyckligt om regioner avstår från satsningar på professionellt filmskapande med hänvisning till dessa oklarheter. En slutsats kan vara att begreppet ”filmfrämjande verksamhet” skulle svara bättre mot dagens behov och utvecklingsmöjligheter. Filminstitutet föredrar dock snarare, enligt Kulturrådets rapport, det bredare uttrycket ”filmverksamhet”.[24]

Främjande av hemslöjd

Främjande av hemslöjd kan vara konsulentverksamhet, stöd till ideellt föreningsliv, organisationer eller stöd till angelägna projekt. Liksom filmkulturell verksamhet innebär främjande av hemslöjd inte drift av kulturinstitutioner utan handlar om just främjandeverksamhet.

I samtliga regioner finns hemslöjdskonsulenter eller utvecklare för slöjd. Dessa kan ha specifik inriktning mot hård slöjd, mjuk slöjd eller barn och unga. Titlar, utformning av uppdrag och verksamhet skiljer sig åt beroende på huvudman även om alla på olika sätt syftar till att främja kulturområdet slöjd både som kulturyttring och som näringsgren. Vanliga titlar är hemslöjdskonsulent, verksamhetsutvecklare slöjd och konsthantverk samt slöjd- och formkonsulent. Totalt handlar det om cirka 50 tjänster spridda över hela landet. Huvudmannaskapet för de regionala konsulenterna och utvecklarna varierar och kan både vara en region (nio stycken 2022) ett länsmuseum (fem stycken) eller en ideell hemslöjdsförening (sju stycken).

När det gäller huvudmannaskap och organisatorisk placering skiljer sig hemslöjdskonsulentverksamheten från annan främjandeverksamhet som oftast enbart har offentlig huvudman. Trenden har dock varit att allt fler hemslöjdskonsulenter har kommit att ingå i regional förvaltning, vilket kan innebära administrativa fördelar men samtidigt kan riskera sambandet med viktiga sammanhang där utövarna befinner sig. Även benämningen av detta kulturområde i modellen har diskuterats och det har till exempel framförts att en mer flexibel benämning skulle kunna vara ”slöjd- och hantverk”.[25]

[23] Statens kulturråd, *Ett mischmasch av myggor och elefanter*, s. 50.
[24] Statens kulturråd, *Ett mischmasch av myggor och elefanter*, s. 50.
[25] Uppgifter från möte med Nämnden för hemslöjdsfrågor den 25 november 2022.

5.3 Kulturplanen som process och styrdokument

I förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ställs som villkor att regionen ansvarar för att den regionala kulturplanen utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. En regional kulturplan definieras som ”en beskrivning av de prioriteringar som regionen 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”. Det är alltså ett ansvar för varje region att utforma arbetet på det sätt som passar de lokala förutsättningarna bäst.

I linje med intentionerna för samverkansmodellen varierar det hur kulturplanen fungerar både som process och som styrdokument i regionerna. Utredningen har gjort en genomgång av regionernas aktuella kulturplaner.[26] I det följande beskriver vi översiktligt innehållet i kulturplanerna och ger exempel från några regioner.

Kulturplanernas innehåll

Man kan konstatera att kulturplanerna i dag många gånger är tämligen allmänt hållna och innehåller övergripande och ofta likartade formuleringar om mål för den regionala kulturpolitiken. Målformuleringarna har ofta visionskaraktär, snarare än att vara uppföljbara åtaganden inom specifika områden. Vid modellens införande var kulturplanerna dock ofta mera detaljerade, ibland med listade satsningar. På vissa håll skrevs beskrivande delar om kulturområden av externa sakkunniga. Under senare år har de flesta planer i stället blivit kortare och innehåller ofta mera övergripande formuleringar och skrivs ofta av tjänstepersoner.

I linje med förordningens krav utgår kulturplanerna från de nationella kulturpolitiska målen och tar ofta därutöver även hållbar regional utveckling och Agenda 2030 som utgångspunkt. Kulturplanerna utgår genomgående från de sju i förordningen utpekade kulturområdena men innehåller även områden utöver dessa. Alla regioner lyfter till

[26] Som nämnts i inledningen har utredningen bl.a. låtit historikern Carl-Filip Smedberg, göra en sammanställning av huvuddragen i de regionala kulturplaner som var gällande hösten 2022. Bland annat denna sammanställning ligger till grund för vår beskrivning i det följande.

exempel folkhögskolor och studieförbund som ett eget område. Regionerna tar även genomgående upp kulturella och kreativa branscher. Gestaltad livsmiljö nämns av hälften av regionerna som ett fokusområde och spelkultur av ett flertal.

De flesta regioner tar upp principen om armlängds avstånd mellan politik och kultur, kulturens egenvärde, yttrandefrihet och konstnärlig frihet. Regionerna framhåller även genomgående att kulturen kan bidra till hållbar utveckling, barns och ungas rätt till kultur, samt vikten av att stärka professionella kulturutövares ställning och den kulturella infrastrukturen. Vidare lyfts kulturpolitikens roll i diskriminering, ojämlikhet i kulturvanor mellan landsbygd och stad samt mellan män och kvinnor. HBTQI-rättigheter, mångfald, nationella minoriteters kultur, och tillgänglighet ur ett funktionshinderperspektiv är också prioriterade frågor för regionerna. Samverkan som ledord går igen i alla kulturplaner: mellan regionerna, mellan region och kommun, mellan region och civilsamhälle, mellan region och stat, och även på internationell nivå.

Många kulturplaner synliggör kommuner och deras kulturverksamheter. Regionerna beskriver i kulturplanerna en rad samarbeten med kommunerna, och just samverkan som den viktigaste nyckeln för att fastställa och uppnå kulturplanens mål. Något som också kommer upp är en önskan att förbättra samverkansformerna och förtydliga ansvar och roller region och kommun emellan. Det är tydligt att regionerna ser sin roll som koordinerande och kompletterande gentemot kommunerna, att de kan bidra med en helhetsbild över länets kulturutbud som gör att de kan motverka kulturell ojämlikhet. Regionen spelar bland annat, enligt dem själva, en viktig roll genom att initiera och skapa mötesplatser och nätverk med och mellan kommuner, kultursektorns aktörer och andra samhällssektorer. Förstärkt samverkan mellan region och kommun är något många regioner uttrycker en önskan om.

Dialogprocesser

Dialogprocesserna är utförligt beskrivna i kulturplanerna. Flera regioner nämner att de upprättar ”plattformar” för samverkan och dialog mellan länets kulturaktörer. Region Kalmar framhåller till exempel att över 250 företrädare för kommunerna, länsstyrelsen,

universitet, folkhögskolorna, regionala och lokala kulturverksamheter, kulturskapare och civilsamhälle deltagit i olika möten. Några regioner har också utvecklat planen till vad man kallar ”ett relationellt verktyg” och arbetat tätare med kommunerna. I till exempel Sörmland överläts på kommunerna att genomföra dialogmöten och välja ut deltagare till dessa. Syftet var att skapa ett större engagemang från kommunernas sida för gemensamma frågor. De regioner som utarbetade kulturplaner under pandemin har i högre grad genomfört dialogerna digitalt.

I det följande beskrivs kulturplaneprocessen mer i detalj i tre regioner med olika geografiska och strukturella förutsättningar, Region Skåne, Region Dalarna och Region Västernorrland. Utredningen har besökt dessa tre regioner under hösten 2022.

Region Skåne

Region Skåne har strax över 1,4 miljoner invånare. I Skåne finns 33 kommuner, alltifrån Malmö stad med över 350 000 invånare till Perstorps kommun med 7 500 invånare. Det statliga bidraget inom ramen för samverkansmodellen var 2021 totalt 220,6 miljoner kronor.[27] Regionen fördelar medel till 21 verksamheter (se bilaga 4, tabell 1).

Att nuvarande kulturplan i Region Skåne har utarbetats i samverkan med kommunerna innebär att det hållits 12 dialogtillfällen med kommunala kulturpolitiker och chefstjänstemän i olika grupperingar där innehållet diskuterats. Därutöver har 14 samrådsmöten med det professionella kulturlivet, den idéburna sektorn och representanter för de nationella minoriteterna genomförts. Dialogernas fokus har varit att skapa en gemensam nulägesbild av de utmaningar och möjligheter som Region Skåne, kommunerna och kultursektorn står inför. Samråden och de kulturpolitiska diskussionerna har utgått från allmänna utvecklingsfaktorer som demografiska utmaningar, klimatförändringar, digitalisering, individualisering och globalisering. Deltagarna har fått reflektera över hur utvecklingen påverkar deras respektive verksamheter, och vilka frågor eller områden som är särskilt angelägna under kommande kulturplaneperiod. Analysen av

[27] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021*, s. 13.

diskussionerna har legat till grund för kulturplanens utvecklingsområden.

Region Skåne uppger att man från modellens införande lagt stort fokus på kommunernas delaktighet i processen. Regionen upplever dock, enligt vad som meddelats utredningen, att med det stora antalet skånska kommuner, är det utmanande att bygga relationer och ha en tät dialog i syfte att kunna konkretisera samverkan kring utvecklingsinsatser.[28] Regionen har prövat olika former av dialog, till exempel uppdelat utifrån geografiska förutsättningar. Numera har regionen övergått till tematiska dialoger och intrycket är att kommunerna uppskattar detta. Region Skånes kulturnämnd har också avsatt särskilda medel för kommunsamverkan och under hösten 2022 pågick ett arbete med bilaterala dialoger med kommunerna för att kartlägga deras behov och koppla dessa till möjliga gemensamma satsningar.

Under 2023 har Region Skåne lanserat ett nytt stöd som ska bidra till att stärka samspelet med kommuner kring hållbar platsutveckling genom kultur. Stödet tar avstamp i utvecklingsområdet kulturens rum och platser i den regionala kulturplanen för Skåne 2021–2024. Varje år bjuder Region Skåne in kommunernas kulturpolitiker till ett kulturpolitiskt forum, ”Rantafej”, där politiker möter tjänstepersoner och kulturaktörer.[29]

Region Dalarna

Region Dalarna har ungefär 288 000 invånare och i regionen finns 15 kommuner. Det statliga bidraget inom samverkansmodellen var 2021 cirka 40,1 miljoner kronor. Regionen fördelar medlen till 13 verksamheter (se bilaga 4, tabell 1).

Dalarna har som enda region i Sverige en gemensam plan för kultur och folkbildning. Detta förklaras av att regionen driver flera folkhögskolor som man ser som en viktig del av kulturpolitiken. Kultur- och bildningsplanen är ett deldokument till regionplanen och den regionala utvecklingsstrategin.[30] I Region Dalarna leds arbetet med kulturplanen av en tvärpolitisk styrgrupp med representanter

[28] Samtal med regionala tjänstepersoner vid besök i Skåne i december 2022.
[29] Utredningen medverkade vid ett sådant forum, hösten 2022.
[30] Region Dalarna, *Ett hållbart Dalarna med utvecklingskraft i länets alla delar - Regionplan, budget och finansplan 2023–2025* (2022) och *Dalastrategin 2030 – Tillsammans för ett hållbart Dalarna* (2021).

från både majoritet och opposition. Eftersom Region Dalarna tar fram en kultur- och bildningsplan har man utöver dialog med länets kommuner, föreningsliv, professionella kulturskapare och nationella minoriteter även en särskild dialog med folkbildningsorganisationer. I arbetet med kultur- och bildningsplanen för perioden 2023–2026 har man bland annat arrangerat möten med professionella kulturskapare, med civilsamhället och med nationella minoriteter samt möten om barn och unga.

Region Dalarnas samverkan med länets kommuner sker bland annat genom särskilda överenskommelser och forumet Regional kulturdialog. Sedan den första regionala kulturplanen år 2013 har regionen erbjudit kommunerna att skriva överenskommelser, vilket alla också valde att göra under planperioden 2019–2022. I dessa överenskommelser har särskilda samverkansområden pekats ut. Överenskommelserna förefaller, enligt Region Dalarna, ha stimulerat samtalen dels mellan kommunerna, kulturinstitutionerna och folkbildningen, dels inom kommunernas egna organisationer. I avsnitt 6.6 om interkommunalt samarbete, beskrivs framväxten av projektet Trähusmiljöer vid Siljan som är ett samarbetsprojekt reglerat med en sådan överenskommelse.

Region Västernorrland

Region Västernorrland har cirka 244 000 invånare och i regionen finns 7 kommuner. Det statliga bidraget inom samverkansmodellen var 2021 cirka 53,5 miljoner kronor. Regionen fördelar medlen till sju olika verksamheter (se bilaga 4, tabell 1).

Kulturplaneprocessen i Region Västernorrland omfattar som i alla regioner både informationsinsamling och dialog genom möten. Man har i Västernorrland bland annat genomfört så kallade klusterdialoger, det vill säga gemensamma träffar med parter från flera sektorer inom olika kulturområden. Det handlar om civilsamhället, folkbildningen och konstnärer samt förtroendevalda och tjänstepersoner från regionen, kommunerna, de regionala kulturverksamheterna och länsstyrelsen. Klusterdialogerna kompletterades med tematiska dialoger om kulturella och kreativa branscher, tillgänglighet och nationella minoriteter. Region Västernorrland genomför även löpande dialoger med yrkesverksamma kulturskapare i ett interregionalt kul-

turskaparråd tillsammans med Region Jämtland Härjedalen (se vidare kapitel 7). Detta samrådsförfarande är formaliserat sedan många år tillbaka. Regionen har också genomfört djupintervjuer med företrädare för vissa grupper och personer som har kunskap om specifika sakfrågor.

5.4 Kulturplanerna i ett regionalt sammanhang

Som framgått kan kulturplanerna fylla olika syften och de har haft flera olika funktioner sedan införandet 2013.[31] I början lades stort fokus från regionernas håll på kulturplanen som ansökningshandling till staten. Lite tillspetsat kan det sägas att syftet verkar ha varit att få så mycket resurser som möjligt och kulturplanerna blev ofta detaljerade med långa listor över önskade satsningar. I dag framhåller många snarare kulturplanerna som ett tillfälle att skapa kontakt mellan olika parter. Med denna funktion blir kulturplaneprocessen viktigare än själva produkten eftersom ambitionen är att de ska fungera som en plattform för samarbete med det fria kulturlivet, kommunerna och andra aktörer. Tanken hos många regioner är att tillsammans med dessa parter skapa en gemensam plan för kulturens utveckling i länet.

Som dokument har kulturplanerna också kommit att anpassas till den regionala kontexten i hur de utformas. I regionerna har kulturplanerna en särskild roll genom att de är en av många planer som avses fungera som verktyg för styrning och ledning. De regionala utvecklingsplanerna har närmast koppling till kulturplanerna men därutöver finns även ett större sammanhang av regionala planer och strategier, som regionplan, sjukvårdsplan och infrastrukturplan. Kulturplanen utgör ibland en del av den regionala utvecklingsstrategin medan i andra fall, som i Region Skåne, är den ett självständigt, av kulturnämnden, beslutat dokument, jämställt med den regionala utvecklingsstrategin. Det är i allmänhet regionernas högsta beslutande organ, regionfullmäktige, som antar kulturplanerna.

De regionala kulturplanerna kan alltså kortfattat sägas ha följande potentiella funktioner:

[31] Denna sammanfattande beskrivning av de regionala kulturplanernas funktioner och hur dessa har utvecklats över tid utgår från ett inlägg av Emelie Johanssons, Region Halland, på Statens kulturråds samverkanskonferens i mars 2023.

- En ansökningshandling till staten.
- En samverkansplattform för kulturaktörer och gemensamma kultursatsningar i länet.
- En vision om kulturens utveckling och en strategi för regionens kultursatsningar.

I linje med syftet med modellens införande, att ge utrymme för regional variation, ser processen kring kulturplanearbetet i praktiken olika ut i olika regioner. Många, från såväl kommunalt som regionalt håll, understryker dock vikten av de värden som skapas i själva processen som en del i lärandet och relationsskapandet. Det finns även en viss frustration, i första hand från regionala företrädare, över att arbetet med planerna, som det styrs i dag, inte alltid stämmer överens med regioners och kommuners egna processer, till exempel budgetprocessen.[32] När det gäller arbetet med äskandet till Statens kulturråd kan detta i praktiken innebära att det politiska organet i en region behöver ta två budgetbeslut, ett preliminärt vid det ordinarie budgetbeslutet under hösten och ett nytt beslut när besked från Statens kulturråd kommit efter årsskiftet för innevarande budgetår. Några regioner har en rutin för förskottsutbetalningar för att underlätta för kulturaktörerna, vilket också orsakar visst merarbete.

Vidare ser vissa aktörer utredningen träffat arbetet med planerna som alltför tidskrävande eller till och med meningslöst då det sällan leder till några reella förändringar i medelstilldelning. Dessa synpunkter kommer bland annat från fristående kulturaktörer, som ofta inte kan delta i möten på arbetstid och har svårt att avsätta tid för allmänt syftande samtal om generella strategier, från företrädare för institutioner som önskar att ett större fokus skulle läggas på verksamhetsutveckling och faktisk kulturproduktion och från kommunala representanter som önskar att kulturplanerna i högre utsträckning ska utgå från kommunernas konkreta behov.

[32] Det framhålls även att regionernas och kommunernas prioriteringar inte alltid ligger i linje med de i förordningen utpekade kulturområdena. Från ett kommunalt perspektiv lyfts ofta gestaltad livsmiljö och kulturskola fram, medan regionerna ofta pekar på kulturella och kreativa näringar, liksom frågor om nationella minoriteter och spelkultur.

Särskilt om regional utvecklingspolitik

På nationell nivå styrs den regionala utvecklingspolitiken av en nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.[33] Strategin med dess olika områden och prioriteringar är vägledande för de regionala utvecklingsstrategierna och styrande för vad de statliga medlen för regionala utvecklingsåtgärder på anslag 1:1, utgiftsområde 19, får användas till. Strategin betonar vikten av arbetet med att ta sig an specifika samhällsutmaningar och att främja systeminnovation genom ett arbetssätt som innebär att en bredd av aktörer från olika sektorer och beslutsnivåer involveras. Strategin ska även främja en ändamålsenlig medverkan från statliga myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet.

Även denna strategi är alltså viktig att känna till för att förstå hur kulturplanerna utformas. Det finns som ovan nämnts en nära koppling mellan regional kultur och det regionala utvecklingsuppdraget och de båda områdena påverkar varandra. Förändringar på det ena politikområdet får konsekvenser för det andra. I utredningens kunskapsinhämtning har många regionala företrädare pekat på vikten av att kulturplanerna kopplas till den mera övergripande regionala utvecklingsstrategin för att få genomslag.[34] Strategin innehåller mål och långsiktiga prioriteringar som är tänkta att omfatta hela regionens verksamhet och syftar till att genom samskapande åstadkomma bästa förutsättningar för ett visst geografiskt område.

Riksrevisionen har 2022 granskat statens insatser i den regionala utvecklingspolitiken.[35] Den övergripande slutsatsen är att regeringens hantering av den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Det handlar bland annat om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning. Granskningen pekar särskilt på att det regionala utvecklingsansvaret inte är tydligt avgränsat och detta försvårar för samarbete mellan regioner och myndigheter. Vidare lyfter granskningen fram att otydliga roller och ansvar försvårar politikens genomförande och att statens styrning av

[33] *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030* (skr. 2020/21:133).
[34] I de kontakter vi haft med regionala utvecklingsdirektörer har till exempel den regionala utvecklingsstrategins roll som paraplyet som håller ihop programstrukturen i en region lyfts fram. Samtal med Magnus Aspegren, Region Jämtland Härjedalen, Märta Molin, Region Västernorrland och Susanne Sahlin, Region Västernorrland, den 30 juni 2023.
[35] Riksrevisionen, *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande* (RIR 2022:8), s. 5.

regioner och myndigheter ofta är kortsiktig. Även om förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken är annorlunda än för kulturpolitiken har slutsatserna viss bäring på kultursamverkansmodellen, inte minst när det gäller utmaningen med bitvis oklara roller i flernivåsamverkan.

I samtal med utredningen har många regionala aktörer dock framhållit positiva erfarenheter av dialogformerna för flernivåsamverkan inom den regionala utvecklingspolitiken. Dialogerna upplevs som väl förberedda och strukturerade och Tillväxtverkets insatser i samband med dialogerna uppskattas. Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030 kallas regeringens mötesplats med politiker och tjänstepersoner från regionerna och SKR. Forumet möts åtta gånger per år, fyra möten för politiker och fyra för tjänstepersoner. De regionala organisationerna utser två politiker till Politikerforum, en från den politiska majoriteten och en från oppositionen. Till Tjänstepersonsforum utses en ledamot, den regionala utvecklingsdirektören från respektive region. Relevanta statliga myndigheter som har betydelse för det regionala utvecklingsarbetet involveras också.

Administrativ resursåtgång

Enligt den styrande förordningen får en region fördela statsbidrag till viss regional kulturverksamhet om en regional kulturplan har upprättats. Planen ska vara treårig och regionen ansvarar för att den utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Den regionala kulturplanen ska innefatta en beskrivning av de prioriteringar som regionen vill göra i fråga om regional kulturverksamhet som avses få statligt stöd (alltså de sju konst- och kulturområden som pekas ut), prioriteringarnas förhållande till de nationella kulturpolitiska målen samt uppgifter om planerad statlig, kommunal och annan finansiering av verksamheterna. Enligt förordningen kan ytterligare bestämmelser även beslutas på föreskriftsnivå. Som nämndes ovan har Statens kulturråd också tagit fram riktlinjer som bland annat innehåller vissa preciserade anvisningar gällande planerna.

I praktiken förefaller processerna med att ta fram kulturplaner ha bidragit till ett förhållandevis stort administrativt arbete, inte minst då en omfattande mötesverksamhet genomförs regionalt. Detta

arbete bekostas i huvudsak av regionerna men det tar även resurser i anspråk för både staten, kommunerna och de kulturaktörer som ingår i modellen.

Utifrån det tilläggsdirektiv som utredningen fick i april 2023 (se bilaga 2) har en kartläggning genomförts av administrativ resursåtgång i arbetet med kultursamverkansmodellen för stat, region, kommun, kulturverksamheter, kulturskapare och civilsamhälle. Kartläggningen har fokuserat på regionerna där det största arbetet sker men har också uppskattat administrativ resursåtgång för staten, kommunerna, det fria kulturlivet (kulturskaparna och civilsamhället) och kulturverksamheter.[36] Informationen hämtades in via e-post och telefon. Kartläggningen utgick från en bred definition av administrativa uppgifter som alla uppgifter som inte innefattar kulturproduktion eller främjandeverksamhet, i form av till exempel konsulentverksamhet. Fokus för analysen har varit de processer som ingår i framtagandet av en ny kulturplan, samt ansökningsförfaranden, äskanden och uppföljning. Det ska påpekas att en del av dessa uppgifter skulle behöva utföras oavsett modell, givet att offentliga bidrag ska fördelas.

Kartläggningen har haft vissa utmaningar, som att skilja på processer kopplade direkt till modellen och regionernas egna arbetsprocesser för uppföljning och dialog. Vi är också medvetna om att den genomförda uppskattningen av administrativ resursåtgång är förhållandevis grov. Genom dialog med uppgiftslämnarna har utredningen dock även fått en mera nyanserad bild av de olika moment som ingår i processerna, tidsåtgången för dessa och deras egenvärde.

Den administrativa resursåtgången för statliga myndigheter och organisationer som ingår i samverkansrådet, utöver Statens kulturråd, uppskattas som nämnts i kapitel 4 till totalt minst två årsverken.[37] Regionernas resursåtgång uppskattas till totalt 46 årsverken. I detta ingår framför allt arbetet med att ta fram kulturplanerna, både skrivarbete och arrangerandet av möten. Detta ger vid handen att regionerna lägger cirka två årsverken per region, på bland annat dialoger i länet, skrivande av kulturplan, uppföljning och återrapportering

[36] Fyra regioner med olika storlek och geografisk placering valdes ut för analys i vår kartläggning: Region Kronoberg, Region Västerbotten, Region Örebro och Västra Götalandsregionen. När det gäller kulturskaparna och civilsamhället tog utredningen hjälp av KLYS och Ideell kulturallians för skattningar. Från institutionerna valdes, utifrån storlek och konstområde, Kulturparken Småland, Röda Sten konsthall, Musik i Syd och Örebro teater ut.

[37] Vid beräkning av årsverken har utredningen utgått från Ekonomistyrningsverkets schablon 1 920 timmar.

samt äskande och dialog med Statens kulturråd. De ingående kommunernas resursåtgång uppskattas till i genomsnitt 20 timmar per år och totalt för alla kommuner till 2,7 årsverken. Resursåtgången för ingående kulturinstitutioner uppskattas till totalt cirka 25 årsverken (alltså kring 200 timmar per kulturinstitution och år), vilket läggs på bland annat deltagande i dialoger, remissvar och uppföljning/återrapportering. Den tid professionella kulturskapare och civilsamhällesaktörer lägger på administration knuten till modellen uppskattas till minst ett årsverke per år vardera. Då avser vi främst arbetet inom KLYS och Ideell kulturallians.

Utredningen uppskattar alltså att den totala administrativa resursåtgången är cirka 84 årsverken om man även innefattar den tid som Statens kulturråd lägger på att administrera modellen (som nämndes i kapitel 4 uppskattas den till cirka sex årsverken).

5.5 Den regionala rollen och kommunal samverkan

Regionernas roll i kultursamverkansmodellen varierar givetvis med storlek och struktur. Inte minst gäller detta hur man samverkar med de kommuner som finns i länet. Storregionen Västra Götalandsregionen har, till exempel, baserat samverkan med kommunerna på fyra kommunalförbund som formerats i regionen. Den mindre Region Blekinge har valt att delegera visst ansvar för olika regionala kulturpolitiska satsningar till kommunerna (se vidare nedan).

Regionerna har i dag ofta en nyckelroll som processledare i det samlade kulturpolitiska arbetet i länet och ansvarar för dialogprocesserna med kommuner och fria aktörer. Intrycket är generellt att stabila samverkansplattformar har byggts upp, vilka dessutom kom att prövas under pandemin då samordningsbehovet ökade. Regionernas samordnande roll är såväl viktig som svår och kräver lyhördhet, sakkunskap, processkunskap och förmågan att skapa tillit. Satsningar där regionen tar just en samordnande roll snarare än att driva egna projekt och satsningar tycks ge goda resultat. Ett exempel är regionernas arbete med regionala kulturskolesamordnare som verkar för att ge tillgång till ett mer varierat utbud av kultur till bredare grupper. Omvärldsbevakning, kapacitetsbyggande och kompetensutveckling är andra delar som sägs vara viktiga i den regionala samordnande rollen. Kommunala representanter har i samtal med utred-

ningen uttryckt att dessa funktioner uppskattas av kommunerna som inte alltid själva hinner med detta i den operativa vardagen.

En frågeställning som ofta diskuteras är om regionerna bör agera kompensatoriskt för att stötta kommunerna. Här finns olika inställning bland regionala företrädare och denna roll uppskattas ofta av de mindre kommunerna, medan de större driver egna mera omfattande verksamheter och följaktligen ofta inte behöver detta. Modellen tycks i vissa fall även ha skapat en hierarki mellan region och kommun. Från kommunalt håll pekar man på att regionerna ibland intar en roll som överordnad, eller till och med som myndighetsutövare, i relation till kommunerna, till exempel när det gäller uppföljning i Kulturdatabasen.

Från kommunalt håll framhålls att regionerna i sina dialoger med kommuner i högre utsträckning bör anpassa sin roll till kommunernas storlek och andra förutsättningar. Det tycks skapa en viss frustration hos kommunala företrädare när regionerna inte har olika dialogformer för större och mindre kommuner, då dessa brottas med olika utmaningar. Detta är något som många regioner under senare år dock försökt ta hänsyn till genom att skapa olika typer av till exempel tematiska dialoger och klusterdialoger, och vår bedömning är att den regionala rollen numera i högre grad anpassas till dialogpartnern. Detta visar sig också om man ser till konkreta exempel, antingen det rör regioner som är med i samverkansmodellen eller fortfarande står utanför som Stockholm. Vi kan också, sammantaget, konstatera att samverkansformerna mellan kommuner och regioner har utvecklats avsevärt sedan modellens införande.

Blekingemodellen med kommunala noder

Region Blekinge konkretiserar sin samverkan med kommunerna genom kommunala noder. Exempel på detta är etableringen av ett regionalt konstresurscentrum i Ronneby, en litterär nod i Olofström samt en dansscen i Karlshamn. Det är satsningar som samfinansieras av region och kommun utifrån kommunernas intresse och förutsättningar. ”Platsen att utgå ifrån är viktig för att kunna fokusera och samla kompetens, men utkomsten och resurserna är till för hela Blekinge”, skriver Region Blekinge i sin kulturplan.[38]

[38] Region Blekinge, *Regional kulturplan för Blekinge 2022–2025* (2021), s. 5.

Samarbetet mellan regionen och kommunerna har utvecklats successivt och utgår från kommunernas behov. Först ut var Ronneby kommun med att skapa ett regionalt resurscentrum för konst. Efter inledande diskussioner tecknade regionen och kommunen en avsiktsförklaring om att tillsammans utveckla Kulturcentrum i Ronneby till ett regionalt resurscentrum för konst. Kulturcentrum var redan då Blekinges största konsthall med tillhörande verkstäder för konstnärlig verksamhet. Därefter gjordes en gemensam handlingsplan för verksamheterna Kulturcentrum Ronneby och den regionala främjandeaktören Konst i Blekinge, en plan som man sedan dess arbetat efter. Inom kort ska även ett samverkansavtal mellan Ronneby kommun och Region Blekinge tecknas.

Initiativet till samarbete mellan regionen och Karlshamns kommun kom från ledande politiker i region och kommun och hade sin grund i Regionteatern Blekinge Kronobergs (en regionteater verksam i två regioner, Blekinge och Kronoberg) ägardirektiv om att etablera en dansscen i Blekinge. En avsiktsförklaring om en etablering i Lokstallarna i Karlshamn undertecknades 2018 och nu är ett samarbetsavtal på gång som tydligare definierar roller och åtaganden. Samarbetet mellan regionen och Olofströms kommun började på tjänstepersonsnivå och gällde utvecklingen av en litterär nod. Samarbetet har förankrats på politisk nivå och förtydligats i samband med framtagandet av den regionala kulturplanen.

I ett litet län som Blekinge kan inte alla kommuner ha kompetens inom alla områden och systemet med kommunala noder tycks fungera väl. Alla kommuner har i den här modellen en uppgift vilket sägs medföra ett större engagemang. Splittringen i ett östra och ett västra Blekinge motverkas också. Arbetet med noderna sker dels i samband med processen med kulturplanen men pågår även kontinuerligt. Noderna är i olika grad finansierade av kultursamverkansmodellen.

Arbetssätt i Stockholms län

Region Stockholm, som står utanför kultursamverkansmodellen, arbetar utifrån en regional kulturstrategi som utgör ett förtydligande och en förlängning av den regionala utvecklingsplanen RUFS 2050.[39] Fyra insatsområden har identifierats för att långsiktigt bidra till strategins övergripande målområden: Öka tillgängligheten till och deltagandet i kulturlivet, Stärka möjligheterna till konstnärlig utveckling, Omfatta digitaliseringens möjligheter och utmaningar och Använda kultur och kulturmiljöer som resurs i samhällsplaneringen. Kulturstrategin motsvarar på många sätt en regional kulturplan.

När det gäller dialogerna med kommunerna och civilsamhället sker dessa regelbundet utifrån ett årshjul och på flera olika nivåer, på tjänstepersonsnivå, på politisk nivå och inom länskonsulenternas olika nätverk. Utgångspunkten är att lyssna in kommunernas behov och regionen har varit delaktig i att skapa samverkansprojekt bland annat inom biblioteksområdet och inom kulturskolan där en särskild samverkans- och betalningsmodell har arbetats fram. En viktig aktör i regionen att involvera i dialogen är Föreningen Storstockholms kultur- och fritidschefer (FSKF) som är en regional samverkansorganisation för kommunala förvaltningar inom kultur, idrott och fritid i Stockholms län samt Region Gotland.

5.6 Interregionala samarbeten

Som beskrivits i kapitel 3 skapades kultursamverkansmodellen mot bakgrund av diskussionen om storregioner, vilket delvis kom att påverka modellens utformning. I och med att en större regionreform inte genomförts har i stället frågan om interregional samverkan kommit att bli allt viktigare. Förordningen för samverkansmodellen är också tydligt skriven för att stödja detta. Även om det som huvudregel inte är en uppgift för en region att utföra uppgifter åt andra regioner, anges i förordningen att regionen får lämna statsbidrag till sådana verksamheter som bedrivs i form av länsöverskridande samarbeten om dessa uppfyller de krav på anknytning till regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen

[39] Samlad information finns här: http://www.rufs.se/publikationer/2018/rufs-2050/ (senast kontrollerad 15 augusti 2023).

(2017:725).[40] Möjligheterna till samverkan för kommuner och regioner förbättrades också 2018 då en generell rätt till avtalssamverkan infördes i kommunallagen.[41] Genom avtalssamverkan kan en kommun eller en region överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller region utan att den nämnda lokaliseringsprincipen i kommunallagen hindrar det.

Interregional samverkan uppmuntras alltså också på många sätt. Bland annat är ett av de utpekade områdena för utvecklingsbidrag, jämte bland annat digitalisering, insatser för att stärka arrangörer samt barn och unga. Interregional samverkan finns även med bland de tre utvecklingsområden som prioriteras vid fördelningen av ordinarie regionala verksamhetsbidrag (se även kapitel 4). Enligt beslut i Statens kulturråds styrelse är en prioritering att etablera och stärka samverkansformer och interregionala samarbeten.[42]

Sedan många år tillbaka finns det också konkreta exempel på interregional samverkan om gemensamma kulturinstitutioner och särskilda satsningar på olika håll i landet. Ett tidigt samarbete var skapandet av en gemensam länsmusikorganisation, Musik i Syd, i Skåne och Kronobergs län. På filmområdet finns ett gemensamt regionalt resurscentrum för Blekinge, Kronoberg och Kalmar län. Ytterligare ett exempel är Regionteatern Blekinge Kronoberg som ägs gemensamt av Region Kronoberg, Region Blekinge och Växjö kommun. Det finns även två större strukturerade interregionala samarbeten som kommit till efter kultursamverkansmodellens införande, Regionsamverkan Sydsverige och Kultur i Norr.

Regionsamverkan Sydsverige

Regionsamverkan Sydsverige är ett politiskt baserat samarbete mellan regionerna Skåne, Kalmar, Blekinge, Halland, Jönköping och Kronoberg inom områdena infrastruktur och kollektivtrafik, regional utveckling och kultur. Samarbetet startade 2016.

[40] Det kan dock trots allt, enligt vad vi inhämtat, ibland uppstå vissa problem när det kommer till utbetalning, uppföljning och rapportering, något som till exempel drabbat Norrlands nätverk för Musikteater och Dans (NMD).
[41] För bakgrunden till reformen, se *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77).
[42] Statens kulturråd, ”Information och förslag till beslut inför beredning och fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet 2023” (Sty 2022:4), punkt 13.

Regionsamverkan Sydsverige säger sig arbeta tillsammans med staten för att uppnå de nationella kulturpolitiska målen och man verkar för att få ett större ansvar för nationella kulturpolitiska uppdrag. Regionsamverkan Sydsverige har tre kulturpolitiska prioriteringar: att främja ett dynamiskt och öppet Sydsverige med internationell lyskraft, en kulturpolitik som stimulerar samarbeten, och ett gränslöst Sydsverige tillgängligt för alla.[43]

Samarbetet är formaliserat och sker inom ramen för en förening. Det finns en politisk organisation med utskott i olika sakfrågor med tjänstepersonsgrupper kopplade till utskotten, till exempel Kulturutskottet. Därutöver finns beredningsgrupper för olika sakfrågor, till exempel dans. Ett första samarbetsområde var också just plattformen Danssamverkan Sydsverige där regionernas dansinstitutioner samarbetar med syftet att skapa fler speltillfällen för sydsvensk produktion och stärka dansens ställning. Andra områden är bild och form, litteratur, bibliotek och läsning samt filmkultur.

Fördelarna med samarbetet sägs bland annat vara kollegialt utbyte och att insatserna får större effekt i ett större geografiskt område. Regionerna har väldigt olika förutsättningar vilket inledningsvis upplevdes som utmanande. En viktig framgångsfaktor för Regionsamverkan Sydsverige sägs ha varit att samarbetet har startat utifrån ett upplevt behov och en viktig förutsättning för samarbetet är att det är möjligt att starta beredningsgrupper även om alla regioner inte är med.

De sex regionerna inom Regionsamverkan Sydsverige beviljades av Statens kulturråd i januari 2023 en förstärkning av anslaget om sammantaget 1,8 miljoner kronor för att utveckla samverkansformer inom kultursamverkansmodellens sju konst- och kulturområden. Ett konkret samverkansprojekt inom ramen för Regionsamverkan Sydsverige är Bästa biennalen med bas på Konstmuseet i Ystad. Det är en konstfestival för barn och unga där besökare kan uppleva och skapa konst. Senast deltog 81 arrangörer med utställningar och verkstäder. Projektet har även fått utvecklingsmedel från Statens kulturråd.

[43] Regionsamverkan Sydsverige, *Ett enat Sydsverige skapar ett starkt Kultursverige: Positionspapper Regionsamverkan Sydsverige Kultur* (2018).

Kultur i Norr

Kultur i Norr är ett mindre formaliserat nätverk som drivs på tjänstepersons-, politiker- och kulturinstitutionsnivå. De samverkande regionerna är Norrbotten, Västerbotten, Jämtland Härjedalen och Västernorrland.

Kultur i Norr ger prioritet åt fokusområdena: urfolket samer, kulturella och kreativa näringar och arrangörsfrämjande åtgärder. Regionerna menar att de har flera gemensamma positiva förutsättningar som starka kulturinstitutioner, drivande och engagerade kulturskapare, ett aktivt föreningsliv, en betydande samisk kultur och en levande folkbildningstradition. Samtliga regioner har dock långa geografiska avstånd och upplever utmaningar i att förmedla ett kvalitativt utbud av kultur på jämlika villkor.

Ett väl upparbetat samarbete inom ramen för Kultur i Norr är Norrlands nätverk för Musikteater och Dans (NMD). NMD är organiserat som ett kommunalförbund med de nämnda regionerna som medlemmar och har som uppgift att medverka till att musikteater och dans blir tillgänglig för alla i norra Sverige samt svara för övergripande koordinering av de i förbundet ingående ensemblerna. De ensembler som ingår är Norrlandsoperan i Umeå, Norrdans i Härnösand, Barn- och ungdomsoperan inom Estrad Norr i Östersund samt Piteå Kammaropera.

Kultur i Norr har också samverkan kring aktiviteter på kulturforumet Folk och kultur och kring konstnärliga centrumbildningar. Det kan även nämnas att Riksteatern driver ett interregionalt projekt i storregionen och Region Norrbotten och Region Västerbotten beviljades hösten 2022 EU-stöd för att utveckla Form Design Center Norr till en ny nod för form, design, konsthantverk och arkitektur i Övre Norrland. Projektet tar sin utgångspunkt i de stora investeringar och samhällsomvandlingar som är aktuella i norra Sverige.

Exemplet ShareMusic & Performing Arts

Ett intressant exempel på interregional samverkan mellan flera regioner är det nationella kunskapscentret för konstnärlig utveckling och inkludering, ShareMusic & Performing Arts.

Organisationen arrangerar kurser i scenkonst, skapar föreställningar, anordnar föreläsningar, utbildar genom workshops och genom-

för samarbetsprojekt i Sverige och internationellt. Kunskapscentret har tidigare beviljats utvecklingsmedel och får från och med 2022 även verksamhetsbidrag genom kultursamverkansmodellen från Region Jönköpings län, Region Skåne och Västra Götalandsregionen samt medfinansieras av Jönköpings kommun. Enligt Statens kulturråd var projektet prioriterat både utifrån perspektivet interregional samverkan och breddat deltagande.[44] Här har alltså ett samarbete mellan olika regioner uppstått utifrån en nationellt intressant verksamhet som sen kommit att bli en ordinarie del av modellen. Detta är ett exempel på att regiongränserna inte behöver utgöra något hinder för samverkan.

[44] Statens kulturråd, ”En uppföljning av tidsbegränsade bidrag”.

6 Kommunernas roll

Det finns 290 kommuner i Sverige i dag, alltifrån den befolkningsmässigt minsta kommunen Bjurholm med knappt 2 400 invånare 2021 till landets största kommun, Stockholm stad, som vid samma tid hade 978 800 invånare. Kommunernas förutsättningar utifrån bland annat geografiska, ekonomiska och socioekonomiska aspekter skiljer sig också väsentligt åt. I utredningens direktiv betonas särskilt att det är angeläget att kultursamverkansmodellen fungerar väl både för stora och små kommuner – både för storstadskommuner och i lands- och glesbygder. Modellen bör även, enligt direktiven, i ökad grad beakta den betydelse som kommunerna har i form av resurser och kompetens för kulturens utveckling i hela landet.

När det gäller den politiska organiseringen av kulturfrågorna i kommunerna konstaterar Sveriges kommuner och regioner (SKR) att det är uppenbart att kultur- och fritidsfrågorna tillmäts politisk betydelse i kommunerna eftersom det i mer än hälften av alla kommuner finns en särskild kultur- och fritidsnämnd eller både en kulturnämnd och en fritidsnämnd.[1] I andra kommuner sköts dock kulturfrågor tillsammans med skolfrågor i en utbildningsnämnd och några kommuner har valt att inrätta ett särskilt utskott under kommunstyrelsen för kultur- och/eller fritidsfrågor.

6.1 Kommunernas finansiering av kultur

Kommunerna står för en relativt stor del av de samlade offentliga kulturutgifterna. Enligt Myndigheten för kulturanalys uppgick kommunernas redovisade utgifter för kultur 2021 till 12,9 miljarder kronor. Regionernas redovisade utgifter för kultur uppgick som jäm-

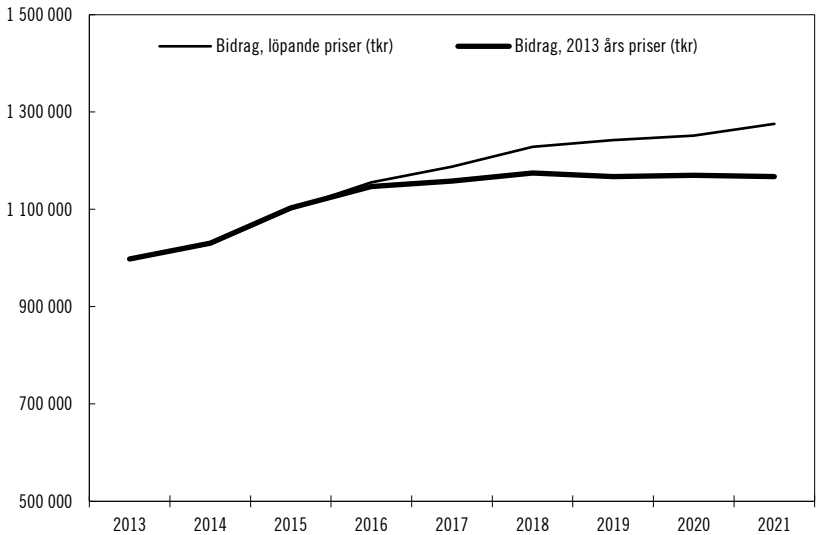
[1] Sveriges kommuner och regioner, *Politisk organisation i kommuner och regioner* (2021), s. 9.

förelse 2021 till 4,8 miljarder och statens redovisade utgifter för kultur uppgick 2021 till 12,6 miljarder kronor.[2]

Som beskrivits i kapitel 2 (figur 2.1) är kommunerna även en viktig finansiär av kultursamverkansmodellen med en medfinansiering i nivå med statens. Enligt Statens kulturråd stod kommunerna under 2021 för 25,8 procent av den samlade offentliga finansieringen.[3] Kommunerna har också successivt ökat sin medfinansiering sedan modellen infördes. År 2018 hade kommunerna till och med en något högre finansieringsandel än staten. Den kommunala medfinansieringen ser olika ut i olika regioner. I tre regioner, Skåne, Östergötland och Uppsala står kommunerna för den största delen av finansieringen och i andra regioner, som Blekinge, Jönköping och Dalarna, finansierar kommunerna 10 procent eller mindre.[4]

Nedanstående diagram (figur 6.1) visar kommunala årliga anslag i löpande och fasta priser.

Figur 6.1 Kommunernas samlade anslag till verksamhet inom kultursamverkansmodellen, 2013–2021



Källa: Statens kulturråd. De fasta priserna är beräknade utifrån SCB:s konsumentprisindex (KPI).

[2] Myndigheten för kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021* (2022:5), s. 13 och 10.
[3] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021: Kultursamverkansmodellen* (2022), s. 15.
[4] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter*, s. 21.

Hur mycket resurser processerna inom kultursamverkansmodellen tar i anspråk för kommunerna är svårt att uppskatta. Utredningen har som beskrevs i kapitel 5 genomfört en skattning av tidsåtgången utifrån uppgifter vi erhållit från regioner och kommuner. Denna ger vid handen att kommunerna sammantaget lägger minst 2,7 årsverken (alltså cirka 20 timmar per kommun och år) på i första hand dialogprocesserna vid framtagandet av kulturplanen samt arbete med remissvar. Detta gäller för kommuner som inte själva driver kulturinstitutioner och räknar man in de kommunalt drivna institutionerna blir tidsåtgången väsentligt högre.

Kommuntyper

För att ge en mera utvecklad bild av kommunernas roll i kultursamverkansmodellen kommer vi i det följande att beskriva dessa både mera övergripande och utifrån några valda kommuntyper. Kommuntyperna har framför allt använts när vi har inhämtat underlag om kommunal kulturverksamhet som i dag inte får stöd via modellen och annan kommunal verksamhet som får statsbidrag. Kommuntyperna utgör också grunden för våra mer allmänna beskrivningar.

Vi har valt att göra en indelning utifrån kommunernas storlek, geografi och hur mycket medel de bidrar med i kultursamverkansmodellen.[5] När det gäller det ekonomiska bidraget har vi utgått från Statens kulturråds uppgifter om fördelning av årliga statliga, regionala och kommunala bidrag 2021.[6] Inledningen ger följande kommuntyper:

1. Storstadskommuner: Stockholm, Göteborg och Malmö.
2. ”Regionala dragare” som bidrar med mycket medel i modellen: till exempel Gävle, Helsingborg, Linköping, Norrköping, Uppsala och Västerås.
3. Kommuner i regioner där kommuner bidrar med mindre medel i modellen: till exempel Falun, Jönköping, Karlskrona och Östersund.

[5] SKR, Tillväxtverket och Tillväxtanalys använder indelningar i kommuntyper som vi bedömer har mindre bäring på kultursamverkansmodellen eftersom de inte beskriver hur mycket medel kommunerna bidrar med.
[6] Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter*, s. 20.

4. Mindre kommuner, med max 20 000 invånare: till exempel Emmaboda, Gällivare, Laxå, Sollefteå och Ystad.
5. Storstadsnära kommuner som har tillgång till storstadens kulturinfrastruktur: till exempel Burlöv, Huddinge, Kungälv, Lomma, Mölndal, Nacka, Vellinge och Värmdö.

Utifrån denna indelning har vi valt att titta närmare på följande fem kommuner: Göteborg, Västerås, Östersund, Gällivare, och Nacka. Dessa används som exempel och kommenteras särskilt i det följande.

6.2 Verksamhet som finansieras via modellen

Ett tjugotal verksamheter som finansieras via kultursamverkansmodellen drivs eller ägs helt eller till övervägande del av en kommun (se tabell 6.1). Verksamheterna kan antingen vara integrerade i den kommunala förvaltningen eller drivas fristående som stiftelser eller aktiebolag. Vi har i det följande, i tveksamma fall, utgått från den definition som används i museilagen (2017:563) för att bedöma om en verksamhet är att betrakta som en del av det offentliga. Det vill säga om mer än hälften av antalet ledamöter i styrelsen eller motsvarande ledningsorgan är utsedda av det allmänna (i detta fall en kommun). Kommunerna har, utöver den viktiga rollen som finansiär och huvudman för kulturinstitutioner, en avgörande roll som aktör inom de flesta kulturområden, till exempel när det gäller inköp av scenkonstföreställningar eller stöd till arrangörsföreningar och andra kulturföreningar. Kommunerna, särskilt de mellanstora och större, finansierar också en rad fria kulturaktörer som teatergrupper, konsthallar, festivaler och orkestrar.

Kommunerna utgör även samarbetsparter för insatser inom ramen för modellen. Det kan handla om den regionala biblioteksverksamhetens arbete med kommunbiblioteken, film i skolan i samarbete med ett regionalt resurscentrum för film eller samarbete med ett länsmuseum om kulturarvsfrågor. I utredningens samtal med kulturinstitutioner och regionala företrädare har ofta utmaningen med små kommuners ibland bristande ”mottagarkapacitet” lyfts fram. Bilden från regionalt håll är att inte minst i de mindre kommunerna saknas ofta både resurser och kapacitet för att till exempel delta i regionala utvecklingssatsningar eller stå som värd för scenkonst. Mindre kom-

muner själva framhåller dock även att de regionala aktörerna inte alltid förstår de mindre kommunernas behov och förutsättningar, till exempel när det gäller storleken på scener eller kommunikationer mellan olika orter. I avsnitt 6.6 beskrivs några projekt och satsningar som i hög grad utgått från kommuners behov och som har blivit framgångsrika.

Tabell 6.1 Kommunalt styrd kulturverksamhet i samverkansmodellen

Verksamhet med statsbidrag där en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande (t.ex. majoritet i styrelsen)

Kommun	Verksamhet	Organisation	Statsbidrag 2021
Avesta kommun	Avesta Art	I förvaltning	5 789 000
Borås stad	Borås stadsteater	I förvaltning	26 349 200
Emmaboda kommun	The Glass Factory	I förvaltning	5 330 000
Eskilstuna kommun	Svenskt barnbildarkiv	I förvaltning	472 000
Falkenbergs kommun	Rian designmuseum	I förvaltning	Ingick ej 2021
Göteborgs stad	Göteborgs museer*	I förvaltning	87 740 614
–	Göteborgs stadsteater	Aktiebolag	66 767 000
Helsingborgs kommun	Helsingborgs museer	I förvaltning	37 302 000
–	Helsingborgs stadsteater	Aktiebolag	47 426 000
–	Helsingborgs symfoniorkes.	Aktiebolag	55 829 500
Malmö stad	Malmö museum	I förvaltning	47 188 000
–	Malmö konstmuseum	Stiftelse	7 362 000
–	Malmö stadsteater	Aktiebolag	64 581 000
–	Malmö Live / Symfoniorkester	Aktiebolag	123 669 000
Skellefteå kommun	Skellefteå museum	Aktiebolag	11 926 850
Umeå kommun	Västerbottens museum	Aktiebolag	19 491 479
Uppsala kommun	Uppsala stadsteater	Aktiebolag	77 137 000
Vara kommun	Vara konserthus	Aktiebolag	15 132 997
Ystad kommun	Ystad konstmuseum	I förvaltning	Ingick ej 2021

Källa: Årsredovisningar för respektive verksamhet, uppgifter om bidrag från Statens kulturråd.
* Göteborgs museer är Göteborgs stadsmuseum, Röhsska museet, Sjöfartsmuseet Akvariet och Göteborgs konstmuseum.

I storstadsregionerna är de större kulturinstitutionernas finansiering, huvudmannaskap och styrning ofta uppdelad och sammanflätad mellan region och kommun på tämligen komplexa sätt. Både i Västra Götalandsregionen och Region Skåne finns avtal gällande samfinansiering av kulturinstitutioner som en del i en uppgörelse om skatteväxling kopplat till regionbildningen. Västra Götalandsregionen

och Göteborgs stad har fört diskussioner om finansieringsfrågan i många år. Det har i första hand gällt samfinansiering av Göteborgs museer och Göteborgs stadsteater som har kommunal huvudman. Ett avtal gällande Stadsteatern togs fram tidigt men avtal om Göteborgs museer ingicks först under 2022. Mellan Region Skåne och Malmö stad finns ett avtal om finansiering av kulturinstitutioner av regional karaktär i Malmö. Till dessa räknas Malmö Stadsteater samt Malmö Live Konserthus. Vid den senaste omförhandlingen av avtalet justerades också ägarstrukturen för Malmö Opera och Musikteater AB och Skånes Dansteater AB som numera är helägda av regionen.

6.3 Verksamhet som får andra statsbidrag

Under 2022 fanns det sammanlagt 182 riktade statsbidrag som gick till kommuner och/eller regioner, enligt en sammanställning från Statskontoret.[7] Det stora antalet riktade statsbidrag, ofta med snäva och detaljerade villkor, skapar, enligt Statskontoret, en betydande administration hos kommunerna och regionerna. Antalet statsbidrag är inte så stort på just kulturområdet men kombinerat med det stora antalet riktade statsbidrag inom andra, närliggande politikområden kan ansöknings- och redovisningsbördan ändå förmodas bli ansenlig.

I Statskontorets statsbidragsförteckning för 2022 finns, om man bortser från de stöd som enbart fördelas till kommunerna i Stockholms län på grund av att regionen inte är med i samverkansmodellen, följande riktade statsbidrag inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.[8]

- Statsbidrag till kulturskoleverksamhet
- Statsbidrag till folkbibliotek
- Statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan
- Stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler
- Statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande
- Bidrag till lönekostnader inom Kulturarvs-it
- Bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer

[7] Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022* (2023), s. 10.
[8] Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen*, s. 161.

– Statsbidrag till konsulenter och främjande inom hemslöjd
– Statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk
– Statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

Utöver de bidrag som fördelas inom kulturområdet specifikt, finns ett stort antal andra statsbidrag inom närliggande områden. Ofta är dessa också både mer komplexa att söka och viktigare för kommunerna i ekonomiska termer. På utbildningsområdet fanns, enligt Statskontoret, 42 riktade statsbidrag och 7 kostnadsersättningar under 2021.[9]

Kommuner med liten folkmängd tar del av färre statsbidrag. I en underlagsstudie till Statskontorets utredning hade de två små kommuner som ingick sökt 16 riktade statsbidrag på skolområdet, medan de två stora kommunerna hade sökt mellan 24 och 30 bidrag. Mängden bidrag påverkar kommuner och regioner alldeles oavsett om de tar del av dem eller inte. Detta beror på att de behöver bevaka och bedöma om de kan genomföra satsningar som matchar statsbidragets inriktning och villkor.

SKR är mycket kritiska mot riktade statsbidrag. Organisationen anser bland annat att de generellt ger osäkra planeringsförutsättningar för kommuner och regioner, bidrar till minskad effektivitet, driver kostnader, skapar svårigheter i ansvarsfördelningen, ökar ojämlikheten mellan kommuner och riskerar att urholka förtroendet på den lokala och regionala nivån.[10]

Vi har tittat närmare på vilka direkta statsbidrag (jfr även kapitel 4) inom kulturområdet som de utvalda kommunerna Göteborg, Västerås, Östersund, Gällivare och Nacka, får och kan konstatera att bilden är relativt komplex. Följande beskrivning bygger på de uppgifter som kommunerna redovisat till utredningen om bidrag för 2022.

- **Statsbidrag till kulturskoleverksamhet**. Bidraget fördelas av Statens kulturråd. Av landets kommuner har under senare år kring 250 kommuner sökt bidraget. Alla utvalda kommuner (Göteborg, Västerås, Östersund, Gällivare och Nacka) har sökt och beviljats bidrag.

[9] Statskontoret, *Administrativa kostnader i kommunsektorn: En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022:9), s. 56.
[10] Sveriges kommuner och regioner, *Hur ger statsbidragen bäst effekt: Om de riktade och generella statsbidragen* (2021).

- **Statsbidrag till folkbibliotek, litteratur och läsfrämjande**. Bidraget till stärkta bibliotek, inköpsstöd till folk- och skolbibliotek, bokstart och läs- och litteraturfrämjande fördelas av Statens kulturråd. Alla utvalda kommuner utom Nacka har sökt och fått ett eller flera av dessa bidrag.
- **Statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan** (Skapande skola). Bidraget fördelas av Statens kulturråd till bland annat kommuner. Alla de fem utvalda kommunerna har sökt och fått bidraget.
- **Statsbidrag till fristadsverksamhet**. Det finns i dag 24 fristäder i Sverige som är medlemmar i International Cities of Refuge Network (ICORN). Statsbidrag till detta fördelas av Statens kulturråd. Bland de utvalda kommunerna fick Göteborgs stad stöd till fristadsverksamhet.
- **Statsbidrag på kulturarvsområdet**. Riksantikvarieämbetets bidrag till lönekostnader för Kulturarvs-it kan fördelas till kommuner men ingen av de undersökta kommunerna har fått detta stöd. Myndigheten beviljar också bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer med målgruppen kommuner, stiftelser, bolag och enskilda personer. Av de fem kommunerna har enbart Göteborgs stad uppgett att de mottagit ett sådant bidrag under 2022.

Andra externa bidrag inom kulturområdet i vidare mening som de utvalda kommunerna har redovisat är bland annat bidrag från Arvsfonden till kulturprojekt, bidrag från Socialstyrelsen till lovverksamhet, bidrag från Migrationsverket till integrationsfrämjande åtgärder, bidrag från länsstyrelserna (bland annat så kallade bygdemedel), bidrag från EU-programmen Leader och regionalfonden, bidrag från Kammarkollegiet och bidrag från Delegationen mot segregation (Delmos).

6.4 Verksamhet som inte får stöd via modellen

Utredningen kan konstatera att det inte minst är på kommunal nivå som mycket av den samhälleliga verksamhet som är central för kulturell delaktighet bedrivs. Det gäller till exempel skolan, stadsbyggnadsfrågor, biblioteksverksamhet och kulturskolan. Även smal och spetsinriktad konst och kultur är ofta helt beroende av den infra-

struktur som kommunerna står för, till exempel genom att samarbeta med arrangörer och lokalhållande organisationer. Kommunernas föreningsbidrag kan också vara en viktig inkomstkälla för kulturaktörer med fokus på smal kultur. Framför allt de mellanstora och större kommunerna står också för finansieringen av en rad viktiga institutionsliknande fria aktörer genom verksamhetsstöd och föreningsstöd. I det följande kommer vi översiktligt beskriva en del av denna kulturverksamhet i kommunerna som inte finansieras via kultursamverkansmodellen.

Som nämnts var kommunernas direkta utgifter för kultur 2021 cirka 12,9 miljarder kronor. Stöd till studieorganisationer, allmän kulturverksamhet och övrigt (inklusive stöd till kulturella föreningar och museum), bibliotek, musikskola/kulturskola ingår i dessa kulturutgifter (se tabell 6.2). När det gäller offentliga utgifter för kultur som andel av de totala utgifterna ligger kommunerna, enligt Myndigheten för kulturanalys, högre än både staten och regionerna med i snitt 2,1 procent.[11] Trenden på senare år är stadigt ökande utgifter för allmän kulturverksamhet och musik- och kulturskolan.

Tabell 6.2 Kommunernas kostnader för kulturverksamhet 2021

Nettokostnader fördelat på typ av kulturverksamhet

	Miljarder kronor
Kulturskola	2,8
Bibliotek	4,8
Allmän kulturverksamhet	4,6
Studieorganisationer	0,6

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Kulturskoleverksamhet

Kulturskoleverksamhet är en av de större kulturverksamheterna i kommunerna. Enligt Kulturskolecentrums statistik fanns 2021 kommunal kultur-/musikskola i 286 av landets kommuner.[12] Enligt uppgifter från SCB lade kommunerna sammanlagt drygt 2,8 miljarder kronor på kulturskolan under 2021. Musik, i form av enskild undervisning, undervisning i mindre grupp och i orkester/kör eller motsvarande, är det klart vanligaste ämnet i kulturskolan. Det totala an-

[11] Myndigheten för kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021* (2022:5), s. 8 och 13.
[12] Kulturskolecentrum, *Sammanfattning av statistik 2021* (2022), s. 2.

talet deltagartillfällen för den frivilliga kulturskolan under 2021 var drygt 6,8 miljoner.

Som tidigare nämnts fördelar Statens kulturråd ett särskilt bidrag till den kommunala kulturskoleverksamheten. Stöd har framför allt fördelats till utveckling och breddning av verksamheten, till exempel för att nå ut i områden med socioekonomiska utmaningar. I nära hälften av regionerna finns även regionala kulturskolesamordnare. Samordnarna arbetar i första hand med att samordna utbudet i regionens kommuner så att barn och unga får ett större utbud av ämnen att välja mellan. De driver också utvecklingsprojekt, till exempel för att dela på digitala pedagogiska resurser i flera kommuner och att föra in nya ämnen som film och bild. Projektverksamheten är finansierad dels av Statens kulturråds projektstöd, dels av Allmänna Arvsfonden.

Kulturskoleverksamheten är en frivillig och oreglerad verksamhet och varje kommun beslutar om mål och inriktning. Kulturskolecentrum konstaterar att 6–19-åringar som har högutbildade föräldrar och/eller bor i områdestyper med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar, är väl representerade i kulturskolan.[13] Barn och unga med utländsk bakgrund, som är födda utomlands eller som är nyinvandrade är däremot underrepresenterade. Detsamma gäller barn och unga från områden med socioekonomiska utmaningar. I många kommuner pågår just nu en utveckling av kulturskoleverksamheten mot det som ofta benämns en mera öppen och inkluderande verksamhet.

Bibliotek

Bibliotek är tveklöst kommunernas största kulturverksamhet och 2021 var kommunernas nettokostnader för bibliotek cirka 4,8 miljarder kronor.

Exakt hur många enskilda bibliotek som finns i landets kommuner är dock svårt att säga. Kungliga biblioteket konstaterar nämligen att det inte finns klara definitioner för var gränsen går mellan bibliotek, bokutlämningsställe, servicepunkt etc.[14] I myndighetens statistik ingår de biblioteksenheter som kallas bibliotek på kommunernas

[13] Kulturskolecentrum, *Sammanfattning av statistik*, s. 3.
[14] Kungliga biblioteket, *Bibliotek 2021: Offentligt finansierade bibliotek* (2022), s. 17.

webbplatser. Antalet öppna folkbiblioteksfilialer uppgick med denna definition till 1 080 under 2021. Samtidigt som fysiska besök och fysiska utlån minskat på de offentligt finansierade biblioteken på grund av pandemin ökade användningen av e-medier på olika sätt. På folkbiblioteken var dock endast 10 procent e-böcker av den totala utlåningen 2021 (tryckt bok, e-bok, ljudbok, talbok).

Som vi beskrivit ovan finns en rad statliga bidrag till bibliotek. Under senare år tycks anslagen till biblioteksverksamhet generellt haft en tendens att minska. Tidningen *Biblioteksbladet* skickade i början av året ut en enkät till chefer för folkbibliotek i Sveriges kommuner som visar att ett av tio folkbibliotek fått minskad budget 2023 och drygt hälften uppger oförändrad budget, vilket med inflation i realiteten innebär budgetminskningar.[15]

Studieorganisationer

Kommunernas nettokostnader för det som i statistiken kallas studieorganisationer var 2021 605 miljoner kronor.[16] Detta kan, enligt SKR, vara en underskattning då det visat sig att mellan 20 och 30 kommuner redovisar 0 kronor trots att de fördelar stöd. Det handlar alltså om bidrag till studieförbundens verksamhet på lokal nivå.

Kommunernas stödsystem för studieorganisationerna ser olika ut. Studieorganisationerna är en viktig del i det kulturella ekosystemet på lokal nivå då dessa ofta, vid sidan av att driva studiecirklar, arrangerar kulturevenemang. Inom folkbildningsområdet finns det i Sverige också cirka 150 folkhögskolor som spelar en stor roll i den kulturella infrastrukturen, både med sina estetiska utbildningar och som kulturella arenor. Se utförligare beskrivning av studieorganisationerna under avsnitt 7.3.

[15] Thord Eriksson, ”2023 ett magert år för folkbiblioteken”, *Biblioteksbladet*, 6 februari 2023: https://www.biblioteksbladet.se/nyheter/2023-ett-magert-ar-for-folkbiblioteken/ (senast kontrollerad den 14 augusti 2023).
[16] Myndigheten för kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021*, s. 13.

Allmän kulturverksamhet och övrigt

En relativt stor del av den kommunala kulturbudgeten går till det som i statistiken kallas allmän kulturverksamhet, vilket bland annat kan inbegripa kostnader för kulturarrangemang, kultur i skolan (till exempel inköp av scenkonstproduktioner), kostnader för kommunala museer och inte minst, ett ofta omfattande stöd till kulturföreningar samt vissa stipendier och priser. Kommunernas nettokostnad för ”allmän kulturverksamhet och övrigt” var 2021 cirka 4,7 miljarder kronor (somliga kommuner kan även ha redovisat sitt stöd till studieorganisationer här).[17]

Många kommuner, framför allt de mellanstora och större kommunerna, finansierar genom sitt stöd till kulturföreningar fristående kulturinstitutioner, till exempel Angeredsteatern, konstmuseet Vandalorum i Värnamo, Momsteatern i Malmö och konsthallen Röda Sten i Göteborg. Kommunernas stöd till kulturföreningar är också ofta en förutsättning för arrangörsföreningars verksamhet. De flesta kommuner har även projektstöd och stipendier som delas ut varje år, vilket är viktigt för de fria kulturskaparna

SKR och den statliga utredningen Ett trygghetssystem för alla genomförde hösten 2022 en enkät gällande kommuner och regioners stipendieverksamhet.[18] Enkäten visar bland annat att nio av tio kommuner och regioner fördelar något slags kulturstipendium och att kommunerna totalt sett fördelat stöd till ett värde av drygt 17 miljoner kronor till kulturskapare i olika delar av landet.[19] Under pandemin skapade flera kommuner speciella stödprogram för kulturskapare. Malmö Stad fördelade till exempel under 2021 produktionsstöd för ”återstart av Malmös kulturliv” till ett hundratal aktörer och Göteborgs stad fördelade under 2021 och 2022 totalt 42 miljoner kronor i pandemistöd till det fria kulturlivet.

I vår utvalda kommun Östersund finns till exempel följande poster i bokslutet för 2022, under vad som kan betecknas som allmän kulturverksamhet (se tabell nedan). De tre stora kostnadsposterna för den totala kulturverksamheten i Östersunds kommun i bokslutet för 2022 är: allmän kulturverksamhet 22 miljoner kronor, bibliotek 24,5 miljoner kronor och kulturskola 15,1 miljoner kronor. Noteras

[17] Myndigheten för kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021*, s. 13.
[18] Sveriges kommuner och regioner, *Kommuners kulturstipendier och kulturpriser 2022* (2023).
[19] Kommuner och regioners stöd till kulturskapare och organisationer inom det fria kulturlivet beskrivs ytterligare i avsnitt 7.4.

kan att stödet till studieorganisationer och SISU Idrottsutbildarna, som också är en studieorganisation, här ligger under allmän kulturverksamhet.

Tabell 6.3 Finansiering av allmän kulturverksamhet i Östersunds kommun

Fördelningen av medel per verksamhetsområde, 2022

	Kronor
Evenemang & arrangemang	266 000
Studieorganisationer	2 905 000
Stöd till SISU idrottsutbildarna	410 000
STIM/SAMI	229 291
Kulturstipendium	110 000
Exercishallen	1 333 238
Konst	1 029 180
Storsjöteatern	10 249 068
Stadsmuseet Ahlbergshallen	363 320
Herke konstcentrum	264 240
Nationaldagen	85 295
Årsbidrag kulturföreningar	2 347 000
ÖTV, Lokalkostnader	364 908
Kapitalkostnad	72 638
Gaaltije	425 000
Länskulturcentrum	206 436
Klockspelet i Rådhuset	43 426
Kulturutveckling	200 000
Konstnärlig utsmyckning	6 996
Administration kultur	1 145 650
Totalt	**22 056 685**

Källa: Östersunds kommun.

Gestaltad livsmiljö, fysisk planering och stadsplanering

När utredningen talar om gestaltad livsmiljö och arkitektur syftar vi såväl på utformningen av byggnader som på planeringen av det större område eller sammanhang i vilket de enskilda byggnaderna ingår, det vill säga på stadsbyggande i vid mening. Med stadsbyggande syftar vi generellt på byggda miljöer oberoende av storleken på ”staden”: det må vara de stora städerna i landets mest urbana delar eller de små samhällena i landets glesa delar. Därtill inbegrips i gestaltad livsmiljö

också offentlig konst och andra gestaltningselement som den enskilde möter i det offentliga rummet. Politiken för gestaltad livsmiljö i bredare bemärkelse och utredningens perspektiv på denna kommer att beskrivas mera utförligt i kapitel 10.

Följande avsnitt beskriver kortfattat kommunernas olika roller i fysisk planering och stadsplanering samt ger några exempel på kommuners arbete med gestaltad livsmiljö. Kommunerna är fastighetsägare och även ansvariga för viss service som vatten- och avlopp och avfall. De tar därutöver fram och antar översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Byggnadsnämnden i kommunen är en myndighetsnämnd och beslutar om lov samt hanterar de olika skedena i byggprocessen. Kommunerna äger och förvaltar mark som utgör allmän plats, till exempel parker och gator. Ofta äger och förvaltar de också byggnader och anläggningar som skolor, bibliotek och idrottsplatser. Flera kommuner arbetar sedan många år systematiskt med kultur som aspekt i fysisk planering och offentlig gestaltning. Flera kommuner har gjort speciella satsningar inom området sedan propositionen om gestaltad livsmiljö kom.[20] Dock konstaterar ArkDes i en uppföljning att endast 41 procent av kommunerna tillämpar enprocentsregeln.[21]

Göteborgs stad arbetar till exempel strategiskt med gestaltad livsmiljö i stadsutveckling och har implementerat flera konkreta projekt. Konstprogrammet Kronotopia, med en övergripande konstnärlig vision för utbyggnaden av Västlänken, finansieras med utgångspunkt i enprocentregeln på statlig, regional och kommunal nivå.[22] Västlänken knyter samman region och stad med en ny underjordisk tågförbindelse genom centrala Göteborg, där tre tågstationer (Haga, Korsvägen och Centralen) avlastar den befintliga Centralstationen. Programmet togs fram av Göteborgs stads trafikkontor, Göteborgs stads kulturförvaltning, Trafikverket, Statens konstråd, Västtrafik samt Västra Götalandsregionens konstenhet. All konst som produceras inom ramen för Västlänken utgår ifrån programmet.

Gällivare kommun startade för många år sedan arbetet med en stor samhällsomvandling i samband med utrymningen av samhället Malmberget. Här har kommunen bland annat arbetat med att kart-

[20] Se regeringens proposition *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110).
[21] ArkDes, *Ett samhälle som håller ihop: En uppföljning av Politik för gestaltad livsmiljö 2022 och medskick inför framtida arbete* (2022), s. 40.
[22] ”Västlänken: Kronotopia” på https://goteborgkonst.se/konsten/vastlanken-kronotopia/ (senast kontrollerad 14 augusti 2023).

lägga kulturarvet i Malmberget och genomfört ett brett visionsarbete i samarbete med medborgarna. Ytterligare en del i arbetet är att omplacera all den offentliga konst som fanns i Malmberget. Ambitionsnivån inom gestaltad livsmiljö är hög och kommunen har till exempel byggt ett kunskapshus som blev nominerat till Kasper Salin-priset 2020, men också en förskola, en ishall och en sporthall. Nu utvecklas även ett multiaktivitetshus som ritats av den kanadensiske arkitekten Michael Green. Byggnaden kommer att stå klar 2027 och bli en av de största träbyggnaderna i Sverige med 21 300 kvadratmeter för kultur, sport och fritidsverksamhet. Anledningen att Gällivare arbetar med gestaltade livsmiljöer sägs vara att det är en central förutsättning för att locka och behålla arbetskraft.

Malmö Stad har länge arbetat aktivt med gestaltad livsmiljö. Ett nyare exempel är arbetet med att utveckla Norra Grängesbergsgatan till en kulturell stadsdel som växer organiskt där hantverkare och kulturproducenter kan hitta gemensamma grunder för ett grannskap baserat på bland annat kultur, transport, bakning och bryggning, utbildning, återvinning och detaljhandel. Gatan är en zon där det gamla och det nya Malmö möts. På ena sidan ligger Rosengård och åt andra hållet Möllevången. 2021 fattades ett beslut om att inrätta en kulturljudzon inom området vilket innebär att nattklubbar, livescener, föreningar och industrier ska få lov att låta – även i fortsättningen (upp till 85 decibel). Liknande initiativ har tagits i andra europeiska städer.

Stockholm stad, Malmö stad och Göteborgs stad har även särskilda satsningar på att öka verksamhetsytan för konst och kultur genom så kallade kulturlotsfunktioner. Digitala verktyg för att tydliggöra konstens och kulturens behov i stadsplaneringen utvecklas också, till exempel Kulturkalkylen. [23]

Skolverksamhet

Skolan är på många sätt att betrakta som vår största kulturarena i bredare bemärkelse och därtill helt avgörande för att nå barn och unga. Skolan finansieras till största delen via kommunerna. De olika skolformerna och andra pedagogiska verksamheter står för en stor

[23] Se Stockholm stads ”Kulturkalkylen” på https://kulturkalkylen.se/ (senast kontrollerad 14 augusti 2023).

del av kommunernas kostnader, år 2021 i genomsnitt 43 procent av de totala kostnaderna.[24]

Enligt läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska eleverna få uppleva olika uttryck för kunskap. ”De ska få pröva och utveckla olika uttrycksformer och uppleva känslor och stämningar. Drama, rytmik, dans, musicerande och skapande i bild, text och form ska vara inslag i skolans verksamhet.”[25] De flesta kommuner arbetar med olika former av kultur i skolan, bland annat inom ramen för Skapande skola-stödet. Många kommuner gör en övergripande barnkulturplan, och utformar även en garanti för hur barn och unga ska få möta, ta del av och själva utöva kultur. Ofta kallas denna plan för kulturgaranti. Ett genomgående drag i dessa är att barn och unga i förskola och skola ska få en kulturupplevelse, ett besök på en kulturinstitution eller en workshop inom ett kulturuttryck, med viss regelbundenhet under sin skoltid. Syftet med en kulturgaranti är att stärka och utjämna tillgången till professionell kultur och eget skapande.

I till exempel Västerås stad omfattas alla grundskoleelever, från förskoleklass till årskurs nio, av kulturgarantin. Garantin innebär att alla Västerås grundskolor kostnadsfritt kan ta del av professionell kultur vid minst ett tillfälle varje läsår. Detta gäller både kommunala skolor och fristående skolor. Utbudet kan bland annat vara teater, dans, musik, cirkus och film.

6.5 Olika kommuners roll i kulturens ekologi

Storstäderna

Trots att det inte var avsikten med kultursamverkansmodellen tycks kommunerna i vissa fall ha fått en mera underordnad position. Det kan till exempel handla om möjligheten till dialog med statlig nivå eller kunskapsutbyte om nya metoder för att nå breddat deltagande. Detta är särskilt tydligt ur ett storstadsperspektiv och för Malmö och Göteborg som ingår i regioner som omfattas av modellen. Riksdagens kulturutskott konstaterade redan i sin utvärdering 2015 att flera stora kommuner, som svarar för en ansenlig del av finansieringen av kulturen, upplever att kultursamverkansmodellen har inne-

[24] Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021* (2022), s. 7.
[25] Skolverket, *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet* (2022), del 1.

burit ett minskat inflytande.[26] De tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är stora finansiärer av kulturverksamhet och hade samlade nettokostnader för kultur på cirka 2,7 miljarder kronor år 2022.[27]

Storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har också en avgörande roll för utvecklingen av hela Sveriges kulturliv. Storstadens täthet, dynamik och befolkningsunderlag ger unika möjligheter för konstnärlig produktion, förmedling och för ett diversifierat kulturutbud av hög kvalitet. Storstäderna tar i dag också ett ansvar för kulturens långsiktiga infrastruktur genom att driva kulturinstitutioner av lokal, regional och nationell betydelse och genom system för stöd till det fria kulturlivet. Bland annat Myndigheten för kulturanalys har visat att en betydande del av landets professionella konstnärer verkar med någon av storstäderna som bas.[28] Kulturen som skapas kommer dock ofta hela landet till del genom nätverk, turnéer, medier och kunskapsspridning och är också viktig för internationell kultursamverkan.

Storstäderna har lång erfarenhet av att arbeta med breddat deltagande för att nå barn och unga i områden med socioekonomiska utmaningar. Malmö stads satsning på kulturdriven utveckling, med bland annat mentorsprogram för unga inom filmområdet i samarbete med produktionsbolaget Anagram, är ett exempel. Det handlar, enligt staden, om att skapa långsiktiga relationer med målgruppen och att utgå från deras behov och utveckla verksamheter utifrån dessa. Andra exempel där storstäderna tillsammans varit drivande är läsappen Bibblix och utveckling av ett digitalt utbud för kulturskolan.

”Regionala dragare” och mellanstora kommuner

De ”regionala dragarna” – kommuner som bidrar med en omfattande finansiering i kultursamverkansmodellen – spelar en nyckelroll för kultur i hela landet genom sina institutioner. Dessa mellanstora kommuner driver också ofta en omfattande verksamhet med bland annat bibliotek och kulturskola.

[26] Riksdagens kulturutskott, *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen* (2015/16:RFR4), s. 11. Se även Sveriges kommuner och regioner, *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Ett diskussionsunderlag* (2019), s. 2.
[27] Uppgifter från databasen Kolada för kommuner och regioner. Se https://www.kolada.se/ (senast kontrollerad 23 augusti 2023).
[28] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturskapares geografi: En registerstudie* (2019:1), s. 6.

Helsingborg stad äger och driver ett antal stora kulturinstitutioner som får stöd via kultursamverkansmodellen: Helsingborgs Museum, Helsingborgs stadsteater och Helsingborgs Symfoniorkester och kommunen kan betraktas som en ”regional dragare”, utifrån att man driver flera stora kulturinstitutioner och bidrar med mycket medel i modellen. Representanter för Helsingborgs stad menar att arbetet med den regionala kulturplanen har lett till en starkare regional kulturmedvetenhet, både bland politiker och tjänstepersoner. En utmaning som modellen har medfört är dock att de stora kulturinstitutionerna delvis har tappat relationen till den nationella nivån. Det här innebär utmaningar, kanske framför allt för nya aktörer, då de upplever svårigheter med att föra dialog med de regionala aktörerna som mellanhand.

Även Uppsala kommun kan räknas som en betydande regional dragare med en dominerande ställning i Uppsala län och med en stor medfinansiering av kulturinstitutioner, inte minst av Stadsteatern i Uppsala som ägs helt av kommunen men även får stöd via kultursamverkansmodellen.

För några mellanstora kommuner som har en stark ställning i den omgivande regionen upplevs kultursamverkansmodellen inte ha påverkat det kulturpolitiska arbetet i någon större utsträckning. Kommunerna utvecklar på egen hand nya koncept inom till exempel biblioteksverksamhet eller för breddat deltagande i områden med socioekonomiska utmaningar. Den regionala biblioteksverksamheten använder till exempel ofta residenskommunens fortbildningar och andra satsningar för arbete i andra delar av regionen. I till exempel Växjö kommun drivs ett antal regionala kulturinstitutioner i samarbete med Region Kronoberg och även närliggande regioner (till exempel Musik i Syd i samarbete med Region Skåne). Dessa åtaganden regleras i avtal och där har modellen inte medfört någon större förändring i jämförelse med tidigare upplägg med direktstöd från Statens kulturråd.

Sundsvalls kommun driver en omfattande kulturverksamhet med bibliotek, museer, allmänkulturell verksamhet och kulturskola. Man delar också ut föreningsstöd till kulturföreningar, produktionsstöd till fria teatergrupper samt stipendier inom områdena konst, kultur och litteratur. Kommunen är också delägare i Scenkonstbolaget Västernorrland vars verksamhet till del finansieras via kultursamverkansmodellen. Sundsvalls kommun har i sina centrala styrdokument

stark fokus på att utjämna sociala skillnader vilket även genomsyrar kulturverksamheterna. Mycket tid och resurser läggs på att finnas i socioekonomiskt utsatta områden samt att tillgängliggöra kulturen för invånare utanför stadskärnan.

Mindre kommuner

De mindre kommunerna med färre än 20 000 invånare har ofta en avgörande roll för det kulturella ekosystemet på en plats. Dessa kommuner har ofta en biblioteksverksamhet som skapar kulturella mötesplatser och fungerar som arena för kultur och bildning. De allra flesta kommuner driver även kulturskoleverksamhet och är ofta också inköpare av scenkonst för barn och unga. Därutöver har även de mindre kommunerna en viktig roll för såväl kulturskapare liksom för det fria kulturlivet med till exempel stipendier, stöd till ateljéverksamhet samt föreningsstöd till arrangörsföreningar, kulturföreningar och bildningsorganisationer.

Vidare har kommunerna ofta själva en avgörande roll som arrangör för de regionala kulturinstitutionernas produktioner och andra satsningar. De mindre kommunerna, tillsammans med det lokala föreningslivet och studieförbunden, står i praktiken för det enda som finns på orten i termer av kulturaktiviteter, folkbildning och bibliotek.

En utmaning som understryks från regionalt håll är att mindre kommuner ibland saknar kapacitet och resurser att fungera som samarbetspart för kulturinstitutioner och konsulentverksamheter, vilket kan försämra tillgången till kultur. På mindre orter finns å andra sidan ibland lokala föreningar, ofta med kommunalt stöd, som spelar rollen som samarbetspart och arrangör. Små kommuner kan även sakna resurser för att ta del av statens satsningar på till exempel Skapande skola och andra riktade statsbidrag.

Ett antal mindre kommuner tar ett stort ansvar för kulturinstitutioner som är en del av modellen. Till exempel Emmaboda kommun, med drygt 9 000 invånare, som driver glasmuseet The Glass Factory. The Glass Factory är ett glasmuseum baserat på omfattande glassamlingar och här har kommunen utifrån glashyttan skapat en mötesplats för internationella glaskonstnärer. Flera mindre kommuner lockar även till sig många professionella kulturaktörer på grund av attraktiva miljöer och/eller billiga lokaler. I Simrishamns kommun,

med cirka 19 000 invånare, finns en rad stora kulturaktörer, som Skillinge Teater och Kivik Art Center, som får stöd av region och stat. Här har kommunen, på grund av den mindre kommunens begränsade budget, ibland svårt att stå för medfinansieringen. Det finns också exempel på mindre glesbygdskommuner som har möjlighet att erbjuda kulturskapare billiga lokaler men som har bristande resurser för att i övrigt stötta dessa.

Storstadsnära kommuner

De storstadsnära kommunerna kan i hög grad nyttja den närliggande storstadens kulturutbud och driver följaktligen i mindre utsträckning egna kulturinstitutioner. I stället kan de ofta prioritera egna satsningar på delaktighet. Nacka kommun har till exempel gjort stora satsningar på framför allt bibliotek och kulturskola. Kommunen har en kundvalsbaserad kulturskola som når cirka 25 procent av målgruppen barn och unga mellan 7 och 19 år. Vidare har kommunen en omfattande biblioteksverksamhet som drivs på entreprenad. De sex biblioteken är centralt placerade för att öka tillgängligheten för medborgarna och Forumbiblioteket är ett av Sveriges mest besökta folkbibliotek. Då Stockholms kulturutbud är tillgängligt har Nacka kommun däremot inte gjort särskilt stora satsningar på det professionella kulturlivet. Kommunen driver dock muralmålningsfestivalen Wallstreet, som är samfinansierad med näringslivet. Kommunen har också flera scener och driver kulturhuset Dieselverkstan.

Även Huddinge kommun satsar på medborgarnära verksamheter med stort fokus på barn och unga. I juni 2023, efter några år utan permanenta lokaler, öppnades ett nytt bibliotek i Flemingsberg och ett nytt huvudbibliotek i Huddinge centrum beräknas stå klart 2027. Huddinge kommun driver också bland annat kulturskola, konstverksamhet vid Fullersta gård och konstpedagogisk verksamhet vid Vårby bibliotek samt arbetar med föreningsstöd och stipendier.

Gestaltad livsmiljö är ofta en prioriterad fråga för storstadsnära kommuner då de är starkt påverkade av att vara en del i storstädernas expansion. Huddinge kommun arbetar till exempel i nära samarbete med Botkyrka kommun och Region Stockholm med att utveckla

Flemingsberg som regional stadskärna.[29] Här skapas många nya samarbeten och i samband med att Kungliga Operan och Dramaten bygger nya ateljéer och verkstäder på platsen startar hösten 2023 ett projekt där barn på lågstadiet får lära sig mer om opera, balett och klassisk musik och själva får prova på konstformerna. Projektet är ett samarbete mellan Kungliga Operan, fastighetsbolaget Fabege och Huddinge kommun.

6.6 Interkommunala samarbeten

Det finns en rad interkommunala samarbeten inom alla kommunala verksamhetsområden. Den nya regleringen om generell rätt till kommunal avtalssamverkan som nämnts i kapitlet om regionerna (kapitel 5) har även underlättat interkommunala samarbeten. På kulturområdet finns ett stort antal kommunala samarbeten. Vi kommer i det följande att ge några exempel på samarbeten som bygger på de ingående kommunernas identifierade behov. Några är mer formaliserade, som samarbetena inom ramen för de fyra kommunalförbunden i Västra Götalandsregionen, medan andra är mer informella och har vuxit fram organiskt.

Samarbete inom ramen för kommunalförbund (Västra Götaland)

Förutsättningarna för interkommunalt samarbete i Västra Götaland med ett stort geografiskt område, en befolkning på strax över 1,7 miljoner och 49 kommuner ser helt annorlunda ut än i många andra regioner. Kommunernas struktur och storlek varierar alltifrån Göteborgs stad med närmare 600 000 invånare till Dals-Ed med cirka 4 600 invånare.

I Västra Götaland finns ett formaliserat interkommunalt samarbete mellan kommuner i fyra kommunalförbund: Fyrbodals kommunalförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund och Skaraborgs kommunalförbund. Västra Götalandsregionen samverkar med kommunalförbunden, en samverkan som regleras i överenskommelser mellan regionen och de olika kommunalförbunden om bland annat delregionala utvecklings-

[29] Se uppgifterna om arbetet med den regionala utvecklingsplanen RUFS 2050 på https://kultur.regionstockholm.se/rufs2050 (senast kontrollerad 14 augusti 2023).

medel. Samarbetena ser lite olika ut och kultur har till exempel endast varit en del av Göteborgsregionens kommunalförbunds verksamhet sedan 2022. Innan dess hade regionen en överenskommelse med ett kultur- och fritidschefsnätverk bestående av tolv kommuner i Göteborgsregionen. Kulturförvaltningen i Göteborgs stad var inte medlem i detta nätverk.

Syftet med samverkan mellan regionen och kommunalförbunden är att bidra till lokalt och delregionalt inflytande och engagemang i det regionala utvecklingsarbetet. Tanken är att överenskommelserna ska fungera som ett uttryck för ömsesidig vilja till flernivåsamverkan mellan kommun, kommunalförbund och region där insatser ”samskapas”, snarare än följer en reglering mellan finansiär och mottagare. I överenskommelsen ryms dels medel för att kommunalförbunden ska kunna anställa en processansvarig tjänsteperson, dels utvecklingsmedel för att kunna ge stöd till konkreta projekt med regionalt mervärde. I praktiken innebär detta att varje kommunalförbund har en person anställd med uppgiften processledning för den regionala kulturstrategin samt processledning för flernivåstyrning. Personen fungerar som en samverkanspart för kulturpolitiska dialoger mellan kommuner och Västra Götalandsregionen och ansvarar också för projekt- och finansieringsutveckling. Respektive kommunalförbund ansvarar för att redovisa insatserna årsvis till regionen.

En fördel med det här upplägget sägs vara en tydlig rollfördelning mellan region, kommunalförbund och kommun. I modellen kan också kommunalförbunden i hög utsträckning utgå från kommunernas behov och arbeta med kommunnära frågor som platsutveckling, biblioteksutveckling och utveckling av kulturskolan. En utmaning är att kommunerna i kommunalförbunden är olika avseende storlek och struktur. Kommunalförbunden är i praktiken storleksmässigt lika en slags miniregioner.

Föreningen Storstockholms kultur- och fritidschefer

Föreningen Storstockholms kultur- och fritidschefer (FSKF) är en samverkansorganisation för kommunala förvaltningar inom kultur, idrott och fritid i Stockholms län samt Region Gotland. Föreningen arbetar med interkommunal samverkan inom kultur, idrott och fritid. Genom bland annat kurser, konferenser, studiebesök och andra

möten medverkar föreningen till kompetensutveckling och utbyte av erfarenheter.

Aktuella nätverk i föreningen just nu är bland annat nätverket för bibliotekschefer, nätverket för funktionshindersfrågor, nätverket för förvaltningschefer, nätverket för kulturchefer, nätverket för kulturfrågor och nätverket för kulturskolechefer. FSKF har drivit ett antal större projekt, bland annat Regional tillgång till idrottsanläggningar och kulturskola (Rik).[30] Här har FSKF fungerat som samordnare för kultur- och fritidsförvaltningar i ett stort antal av länets kommuner och drivit utvecklingsprojektet tillsammans med kulturförvaltningen, Region Stockholm, Stockholmsidrotten och kulturskolornas länsorganisation.

Familjen Helsingborg

Familjen Helsingborg är ett samarbete mellan kommuner i nordvästra Skåne och innefattar kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. Kommunerna samarbetar inom ett flertal olika politikområden, varav kultur är ett.

På kulturområdet driver man ett antal utvecklingsprojekt, bland annat inom industriarvet, med bas i Perstorp, och även inom filmproduktion. På biblioteksidan har nätverket ett djupgående samarbete med en gemensam katalog i alla 11 kommunerna. Utgångspunkten för de gemensamma projekten är att de ska vara konkreta och ha ett medborgarperspektiv. Nätverket träffas en gång i månaden och har tagit fram en gemensam kulturplan som dock inte är styrande. Initiativen kommer från medlemmarna och kommunerna kompletterar varandra när det gäller kompetens. Genom samarbetet menar man att man får en större effekt i gemensamma satsningar.

Timmerhusmiljöer i Dalarna

Sedan lång tid tillbaka har det funnit ett intresse hos de fem kommunerna Älvdalen, Orsa, Mora, Rättvik och Leksand att lyfta fram kulturarvet Siljan med fokus på timmerhusbyggande. Kommunerna

[30] Information om projektet ”Regional tillgång till idrottsanläggningar och kulturskola” (RIK) finns här: https://kultur.regionstockholm.se/rik (senast kontrollerad 14 augusti 2023).

pratade sig samman i samband med remissvaren på Region Dalarnas kulturplan 2012 och genom att kommunerna var tydliga i sina prioriteringar lyckades de få med området i kulturplanen. En satsning gjordes sedan i samarbete med länsmuseet och länsstyrelsen som resulterade bland annat i en vandringsutställning.

En utmaning ska dock ha varit svårigheten att få till en dialog med de regionala kulturinstitutionerna om frågan. När sedan kommunerna gick samman fick frågan större fokus och en utveckling ska ha skett. Från regionens håll förtydligade man processen genom att upprätta en överenskommelse och sedan när arbetet konkretiserades, slöts ett avtal mellan parterna.

Södra Hälsinglands kulturskolor

För att stärka kompetensen och ge tillgång till ett större utbud för barn och unga har interkommunal samverkan diskuterats länge inom kulturskoleområdet. I närmare hälften av regionerna finns numera så kallade regionala kulturskolesamordnare med syfte att underlätta kommunalt samarbete. Statens kulturråd stödjer den här typen av insatser med utvecklingsbidrag till kulturskoleverksamhet. Södra Hälsinglands kulturskolor (Söderhamn, Bollnäs och Ovanåker) är ett exempel på en formaliserad samverkan på kulturskoleområdet.

Samverkan bygger på ett samverkansavtal mellan parterna. Cheferna från de tre kulturskolorna träffas regelbundet, anordnar fortbildningsdagar och arrangerar aktiviteter för elever och lärare.

6.7 Hur ser kommunerna på sin roll i modellen?

Utredningen har haft dialog med ett stort antal företrädare för kommuner i samband med resor till Dalarna, Norrbotten, Västernorrland, Skåne och Västra Götaland. Vi har bland annat träffat förtroendevalda i kulturnämnder och kommunstyrelser, förvaltningschefer och andra tjänstepersoner på kulturförvaltningar, både vid resorna och i intervjuer och samtal. Vidare har vi haft dialog med SKR:s nätverk för kultur- och fritidschefer.

Intrycket är att när modellen lanserades fanns det ett stort engagemang, inte minst hos kommunala politiker. I och med att modellens införande inte medfört några större förändringar i medelsfördelning

har engagemanget dock minskat något, särskilt hos de kommuner som inte får finansiering till egna verksamheter. En annan aspekt som kommit fram under kunskapsinhämtningen är att fokuset på regionerna i modellen kan hämma interkommunalt samarbete över länsgränserna, vilket är en viktig utvecklingsfaktor, framför allt för många mindre kommuner.

Några kommunala aktörer påtalar att man saknar ett utvecklingsperspektiv i modellen. En modell med ett tydligare utvecklingsspår vid sidan om anslaget till kulturinstitutioner menar många hade varit attraktivt. Hos kommuner som är regionala dragare (alltså stora medfinansiärer i modellen) och driver större kulturinstitutioner möter modellen i flera fall invändningar. Inte minst framhålls det att man förlorat sin roll i dialogen med Statens kulturråd.

En annan utmaning är att kommunernas egna stora kulturverksamheter, bibliotek och kulturskoleverksamhet ju inte ingår i modellen (biblioteken ingår i viss mån via regionbiblioteken) och alltså inte diskuteras inom ramen för denna. Det är dock ofta inom dessa områden som kommunerna uppfattar att de har utvecklingsbehov. Vidare har det i samtal med utredningen också från kommunalt håll sagts att det ibland saknas diskussion om kulturinstitutioner med kommunal huvudman, trots att dessa ingår i modellen. Ett mera behovsbaserat samarbete och samtal som tar sin utgångspunkt i kommunernas olika förutsättningar samt väger in nulägesbilder och analyser från kommunalt perspektiv efterlyses. Här kan man också se att själva diskussionen om vad som ingår eller inte ingår i modellen tycks ta kraft och engagemang från en diskussion om angelägna sakfrågor.

Relationen mellan region och kommun kan vara komplex och några kommunala företrädare menar att regionerna ibland agerar som om de vore överordnade kommunerna. Regionerna tycks ibland till exempel inta något av en myndighetsroll i arbetet med uppföljning i Kulturdatabasen. Regionerna har också, enligt vissa kommunala representanter, ett större fokus på strategiska frågor och inte samma intresse för verksamhetsnära, operativa frågor som kommunerna. Vissa kommunala representanter menar till och med att regionerna tycks ha fått en oproportionerlig makt i förhållande till medelsfördelningen och det kan medföra att systemet inte leder till utveckling. Missnöjet kan också handla om på vilket sätt regionerna för dialog med kommuner av olika storlek, där det förekommer att dialogen

förs på samma sätt med större och mindre kommuner, som givetvis har helt olika utmaningar och förutsättningar.

En frågeställning som berör relationen mellan region och kommun är om regionen ska agera kompensatoriskt mot minde kommuner. Vissa regioners roll som samordnare av kommunal verksamhet, som till exempel kulturskoleverksamhet, tycks ha stor betydelse när det gäller tillgänglighet till kultur. Samordningsfunktionerna är inte lika viktiga för de större kommunerna som har kapacitet att driva egna omfattande utvecklingsprojekt och nyskapande satsningar. Här blir utmaningen i stället att kunskaper och erfarenheter som genereras i dessa kommuner inte alltid får spridning på nationell nivå och kompetensen alltså inte tas till vara.

En central utmaning i modellen tycks vara obalansen mellan kulturproduktion och arrangörsled. Många mindre kommuner saknar kapacitet och resurser att fungera som samarbetspart för de regionala kulturinstitutionerna, vilket kan försämra tillgången till kultur. Från regionalt håll lyfter man ibland fram kommunernas bristande ”mottagarkapacitet” medan kommunerna ibland framhåller att institutionerna/regionerna inte alltid förstår kommunernas behov och förutsättningar. Denna bild bekräftas delvis i en enkät Myndigheten för kulturanalys genomfört med kulturchefer i 56 kommuner.[31] Några kulturchefer framförde att det är viktigt med förståelse för vad som är aktuellt i kommunerna och flera kulturchefer önskade även fler föreställningar i kommunen. Några kulturchefer betonade att det är viktigt med geografisk spridning, representation på scen och inkludering av prioriterade målgrupper.

En farhåga som har kommit till uttryck i samtal med utredningen är att tilltagande ekonomiska utmaningar för kommunerna skapar en risk för att kommuner ska prioritera bort kulturen i budgeten. Samma farhåga kan även gälla regionernas prioriteringar i en ekonomiskt kärv situation. I SKR:s ekonomirapport från maj 2023 konstateras att de ekonomiska utmaningarna för kommuner och regioner blir alltmer påtagliga. Hög inflation, ökade pensionskostnader och stigande räntekostnader är några faktorer som spelar in.[32]

[31] Myndigheten för kulturanalys, *Spelar samverkan någon roll? En översyn av scenkonstområdet i kultursamverkansmodellen* (2023:3), s. 91.
[32] Sveriges kommuner och regioner, *Ekonomirapporten, maj 2023: Om kommunernas och regionernas ekonomi* (2023), s. 5.

Fler kommunala perspektiv

Den tidigare nämnda enkät till kommunerna som Kultursamverkansutredningen sänt ut tillsammans med SKR (se kapitel 2) syftade till att ge en bild av kommunernas uppfattning om kultursamverkansmodellen och samverkansformerna mellan kommuner och regioner. Enkäten bestod av sju frågor samt en frisvarskolumn om kultursamverkansmodellen[33]. Enkäten fick en relativt hög svarsprocent, 74 procent, och även många substantiella frisvar.

När det gäller hur kultursamverkansmodellen har påverkat tillgången till kultur och deltagandet i kulturverksamhet anser de flesta, 51 respektive 53 procent, att tillgången och deltagandet är i stort sett oförändrat sedan dess införande. En tredjedel ser en ökning av tillgången och drygt en fjärdedel ser en ökning av deltagandet. Vidare kan det konstateras att ungefär en tredjedel anser att kommunernas roll i kultursamverkansmodellen bör förändras, en tredjedel anser inte det och en tredjedel anger svaret vet ej på frågan.

Enkäten visar att mindre kommuner med upp till 10 000 invånare i lägre utsträckning vill förändra kommunernas roll i modellen i jämförelse med kommuner med fler invånare. De mindre kommunerna är också i högre utsträckning nöjda med samverkansformerna vid framtagandet av de regionala kulturplanerna. Givet de svar som lämnats tycks de flesta kommuner också generellt sett vara relativt positiva till kultursamverkansmodellen. Den mest framträdande kritiken som framgår av enkäten är annars att modellen inte svarar på det samverkansbehov som uttrycks av kommunerna och att den inte har genererat något ökat kulturutbud eller deltagande.

I samband med att Myndigheten för kulturanalys gjorde en översyn av scenkonstområdet i samverkansmodellen, skickades, som nämnts ovan, en enkät ut till kulturchefer i 56 kommuner i sex regioner som ingick i studien.[34] Enkätsvaren visar bland annat att de flesta av de svarande kommunerna, 93 procent, haft dialog med tjänstepersoner på regionen om scenkonst minst någon gång om året. Ingen av kommunerna ville heller minska samverkan med regionen, hälften av kommunerna ville i stället ha mer samverkan och hälften var nöjda. Det kan även noteras att 70 procent av de svarande kommu-

[33] Se presentationen ”Enkätundersökning om kommuners erfarenheter av kultursamverkansmodellen” från april 2023 som finns tillgänglig på Sveriges kommuner och regioners hemsida: https://skr.se/ (senast kontrollerad 14 augusti 2023).
[34] Myndigheten för kulturanalys, *Spelar samverkan någon roll?*, s. 92.

nerna hade haft dialog med de regionala scenkonstorganisationerna minst någon gång om året. I denna del önskade 74 procent mer samarbete och 26 procent var nöjda.

7 Det fria kulturlivet och kulturskaparna

I samband med att kultursamverkansmodellen sjösattes fanns förväntningar om att modellen skulle generera mer medel till det fria kulturlivet.[1] Enligt vad denna utredning erfarit är en relativt vanlig kritik mot modellen i dess nuvarande form dock att detta fortfarande inte har infriats. Många aktörer utanför de etablerade institutionerna – i synnerhet enskilda kulturskapare och civilsamhällesorganisationer på kulturområdet – framhåller att de i praktiken står utanför medelstilldelningen. Detta stämmer i viss mån men utredningen kan samtidigt konstatera att cirka 30 procent av de verksamheter som faktiskt erhåller medel i kultursamverkansmodellen är ideellt organiserade föreningar, aktiebolag och stiftelser utan offentlig huvudman.

Det är viktigt att försöka fånga denna mångfasetterade verklighet och hur den förhåller sig till modellen som samverkanssystem. Medan tidigare kapitel behandlat kultursamverkansmodellens koppling till offentlig verksamhet, kommer vi i det följande att i stället beskriva dess relation till fristående kulturverksamheter och enskilda konstnärer.

När vi i det följande använder begreppet ”det fria kulturlivet” utgår vi från den definition av det allmänna som bland annat används i 1 § museilagen (2017:563).[2] Enligt museilagen anses egentligen alla verksamheter vara fristående – oavsett vem som finansierar verksamheten i fråga – om inte det allmänna har ett rättsligt bestämmande inflytande över verksamheterna, till exempel genom att utse mer än

[1] I *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* (SOU 2010:11) lyftes det fria kulturlivet fram och det sades att det statliga stödet bör ”syfta till att ge kulturskapare i hela landet bättre möjligheter att arbeta och utveckla sitt konstnärskap” (s. 67).
[2] Museilagens definition bygger i sin tur på den avgränsning som gäller enlig 12 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. För en liknande begreppsanvändning, se Myndigheten för kulturanalys, *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet: Delredovisning 2021-04-15* (2021), s. 17.

halva antalet ledamöter i styrelsen eller motsvarande ledningsorgan. När vi i kapitlet talar om ”professionella kulturskapare” avser vi personer som har hög yrkeskunskap inom sin konstart, genom utbildning eller annan erfarenhet, och som försörjer sig på sin konst eller strävar efter att göra det.[3] Detta gäller oavsett om personen i fråga är verksam i det fria kulturlivet eller anställd vid en offentlig kulturinstitution.

7.1 Kulturlivets komplexa struktur

Den kulturella infrastrukturen är en komplex och dynamisk struktur där en rad aktörer från olika fält verkar för att producera, sprida och utveckla konst och kultur. Detta brukar ofta refereras till som ett kulturellt ekosystem där kulturskapare, arrangörer, föreningar, privata grupper, lokala-, regionala- och rikstäckande organisationer, upphovspersoner, distributörer, offentliga institutioner, utbildningsväsendet med flera samspelar. En rimlig beskrivning av ekosystemet innefattar också kulturkonsumenterna (se kapitel 8).

Det fria kulturlivet utgör en mycket viktig del av ekosystemet. Det innefattar väsentligen den mycket viktiga del av kulturlivet som ofta beskrivs som civilsamhället. Under pandemin synliggjordes till exempel många aktörer som dessförinnan varit mer eller mindre osynliga inom kulturpolitiken, men som visat sig vara avgörande för att driva och upprätthålla den kulturella infrastrukturen. Bland dessa finns både ideella aktörer och kommersiella kulturproducenter och arrangörer som tidigare inte uppmärksammats. Även den stora betydelsen av scentekniker, återförsäljare av biljetter, leverantörer av utrustning och tjänster, konstpedagoger med mera blev tydlig.[4]

På verksamhets- och institutionsnivå är det relativt okomplicerat att särskilja offentliga och fristående verksamheter från varandra. Att göra samma distinktioner när det gäller kulturskapare är emellertid inte alltid möjligt. Enskilda yrkesverksamma kulturskapare rör sig ofta mellan ideellt organiserade och offentliga sammanhang. Allra

[3] KLYS, som genom sina 14 medlemsorganisationer företräder knappt 30 000 konstnärligt yrkesverksamma, definierar på liknande sätt en professionell kulturskapare som en person som i någon mån försörjer sig eller strävar efter att försörja sig på sitt utövande. Personen ska besitta hög yrkeskunskap genom utbildning och/eller erfarenhet inom sin konstart.
[4] Se Statens kulturråd, *Krisstöd till kulturen 2020 – behov och bortfall* (2021), där det även framhålls att det finns ett behov av att öka den statliga nivåns kunskaper om samspelet mellan kulturlivets olika aktörer.

tydligast märks detta i uppdrags- och samarbetsförhållanden. Större offentliga institutioner som institutionsteatrar, symfoniorkestrar, konsthallar och bibliotek agerar till exempel ofta som uppdragsgivare till yrkesverksamma kulturskapare, antingen via fasta anställningar, projektanställningar eller uppdrag. Det råder ofta stor konkurrens om fasta anställningar inom kultursektorn, vilket är en anledning till att många kombinerar tjänster vid institutioner med frilansande uppdrag. Likaså är studieförbund, ideellt organiserade föreningar och kommersiella arrangörer viktiga arbetsgivare och samarbetsparter för professionella kulturskapare.

I det följande beskrivs denna kulturlivets komplexa struktur med utgångspunkt i de enskilda kulturskaparnas situation och organisationsformer (avsnitt 7.2). Därefter följer en redogörelse för verksamheter inom det fria kulturlivet (avsnitt 7.3). Den kulturella infrastrukturen upprätthålls och utvecklas i hög grad genom offentliga stöd. Dessa innefattar både bidrag, stipendier och ersättningar till kulturskapare. Som beskrivits ovan finns stödsystem både på statlig, regional och kommunal nivå. Vissa av de stödformer som är av särskild betydelse för det fria kulturlivet eller de professionella kulturskaparna beskrivs också närmare nedan. Det gäller bland annat kommunernas bidrag till ideell kulturverksamhet och regionernas verksamhetsbidrag till sådant som centrumbildningar (avsnitt 7.4). I ett särskilt avsnitt (avsnitt 7.5) beskrivs sedan det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparnas roll i själva kultursamverkansmodellen. Kapitlet avslutas med en redogörelse för vissa andra viktiga delar av det fria kulturlivet som ofta tas upp i kulturplaner (avsnitt 7.6).

7.2 De professionella kulturskaparna

Professionella kulturskapare verkar både i det offentliga och det fria kulturlivet. För de professionella kulturskapare som bedriver skapande verksamhet i egen regi möjliggörs arbetet genom frilansuppdrag, stipendier, utställningsuppdrag, anställningar vid institutioner, företagsverksamhet och offentliga bidrag. Därtill finns även upphovsrättsliga och andra ersättningar som riktar sig till professionella kulturskapare. Konst- och kulturområdena inom vilka professionella kulturskapare är verksamma innefattar allt från musik, bild och form, fotografi, dataspel, konsthantverk, spel, design, teckning och illustra-

tion till jojk, dans, berättarkonst, koreografi, film, regi, dramatik, litteratur, översättning, komposition, cirkus, musikal, scenografi, skådespeleri och regi. Det är även mycket vanligt att kulturskapare arbetar genreöverskridande mellan olika konst- och kulturuttryck.

Med tillgänglig statistik går det inte att säga exakt hur många yrkesverksamma kulturskapare som finns i Sverige. Enligt Myndigheten för kulturanalys fanns det cirka 35 000 anställda inom kulturbranschen i december 2022.[5] Ungefär motsvarande totalsiffra uppskattades i en rapport av Konstnärsnämnden redan 2016. Beräkningen utgick från 19 yrkeskategorier och sex konstområden som finns inom kultursektorn.[6] Även om denna statistik ger en relativt samstämmig bild, finns likväl ett mörkertal. Bland annat har det påpekats att delar av hemslöjdsområdet, som utgör ett av kultursamverkansmodellens områden, osynliggörs genom nuvarande SNI-kodssystem.[7] Samma problematik går att återfinna till exempel i dataspelsstatistiken där branschorganisationen Dataspelsbranschen i flera rapporter påtalat statistikens brister.[8] Bland annat framhålls att SNI-kodsystemet år 2022 genererade ett bortfall på inte mindre än 358 bolag som de anser tillhör dataspelsbranschen och att 372 av de registrerade dataspelsbolagen egentligen tillhör andra branscher. [9]

Frågan om vem som anses vara yrkesverksam kulturskapare har också besvarats på delvis olika sätt. Konstnärsnämnden, som fördelar merparten av de statliga medlen till enskilda professionella kulturskapare, menar att en person ska kunna försörja sig på sin konstnärliga verksamhet delvis eller helt, samt återkommande låta sin konst möta en publik/ett konstnärligt sammanhang för att kunna motta statligt stöd för sitt konstnärskap.[10] Myndigheten för kulturanalys utgår sedan 2019 från Eurostats definition av kulturella och kreativa näringar och definierar en yrkesverksam kulturskapare som en person

[5] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetsmarknaden efter pandemin* (2023). Beskrivningen bygger på SNI-koderna 90–91 och innefattar inte endast renodlade kulturskapare. SNI 90 består av konstnärlig och kulturell verksamhet samt underhållningsverksamhet; SNI 91 av biblioteks-, arkiv-, och museiverksamhet. Uppgifterna skiljer sig t.ex. från de som Konstnärsnämnden använder.
[6] Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor – en rapport om konstnärer inom alla konstområden verksamma i Sverige 2014* (2016), s. 7.
[7] *Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher* (SOU 2022:44), s. 196.
[8] Se till exempel Dataspelsbranschen, *Spelutvecklarindex 2022* (2023) och *Spelutvecklarindex 2021* (2022).
[9] Dataspelsbranschen, *Spelutvecklarindex 2022*, s. 60.
[10] Se kriterierna för ansökan på https://www.konstnarsnamnden.se/stipendier-och-bidrag (senast kontrollerad 23 augusti 2023).

som på ett eller annat sätt har ett yrke som är kreativt eller kulturellt, eller som arbetar i en organisation vars verksamhet ligger inom det kreativa eller kulturella området. För att definieras som en kulturskapare ska personen ha en inkomst av kulturell eller kreativ näring eller yrke motsvarande minst 25 procent av samtliga kontrolluppgifter under något av de tre senaste åren.[11]

Av Konstnärsnämndens statistik från 2016 framgick att närmare 70 procent av landets professionellt verksamma kulturskapare var folkbokförda i någon av de tre storstadsregionerna två år tidigare.[12] Till de stipendier och bidrag som Konstnärsnämnden utannonserade år 2022 inom de olika kulturområdena, kom 83 procent av ansökningarna från kulturaktörer som var bosatta i de tre storstadsregionerna.[13] Detta visar hur viktiga storstäderna är för kulturskapare. Det är här det ofta finns nätverk, finansiering och arbetsmöjligheter för enskilda aktörer. Allra vanligast är det för verksamma inom dans, film och teater att ha en anknytning till storstäderna, medan musiker och verksamma inom bild och form har en större spridning i hela landet.[14] Att aktörer är folkbokförda i en viss kommun betyder emellertid inte att deras verksamhet är uteslutande knuten till denna. Många är till exempel verksamma genom turnerande verksamhet, som musiker och skådespelare. Trots att en så stor andel kulturskapare är folkbokförda i de tre storstadsregionerna når många kulturskapare ett större geografiskt område genom sin verksamhet.

Professionella kulturskapare bedriver ofta sin konstnärliga verksamhet som egenföretagare. Enligt Myndigheten för kulturanalys består den bransch som beskrivs som ”Kultur, nöje, fritid” till 37 procent av egenföretagare. Myndigheten konstaterar också att ”Kultur, nöje och fritid” är det område som har näst högst andel egenföretagare i relation till antalet verksamma. Endast branschen för ”Jordbruk, jakt och skogsbruk” har högre andel egenföretagare.[15] Det är vanligt att professionella kulturskapare inte kan försörja sig på sitt konstnärliga skapande. Många väljer därför att kombinera den krea-

[11] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturskapares geografi – en registerstudie* (2019:1), s. 4.
[12] Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor*, s. 9. I rapporten innefattades 19 yrkeskategorier på områdena bild och form, dans, film, ord, musik och teater: bildkonstnär, fotograf, konsthantverk/form/design, tecknare/illustratör, dansare, koreograf, filmare/regissör, dramatiker/dramaturg, författare (facklitteratur), författare (skönlitteratur), översättare, komponist, komponist/musiker, musiker, clown/cirkus/artist, musikalartist, scenograf, skådespelare samt teaterregissör.
[13] Enligt uppgift från Konstnärsnämnden i mars 2023.
[14] Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor*, s. 9.
[15] Myndigheten för kulturanalys *Kulturens återhämtning* (2022).

tiva yrkesrollen med anställningar på andra områden. Kulturskapare som kombinerar sin kreativa verksamhet med annan anställning kallas för kombinatörer, vilket innefattar personer som driver eget företag och samtidigt har en anställning inom eller utanför kulturområdet.

Att professionella kulturskapare kombinerar korta anställningar och gig-jobb försvårar också möjlighet att nyttja sociala förmåner som vanligtvis ingår i längre, fasta anställningar. Ersättningar som ges i form av bland annat stipendier har kritiserats för att försvåra för kulturskapare att fastställa sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket kan få konsekvenser vid sjukdom eller föräldraledighet, eftersom stipendier i regel inte räknas som vanlig inkomst.[16]

Det är välkänt att kulturarbetare ofta tampas med dessa arbetsmarknadsproblem. Inkomstutvecklingen inom yrkeskåren talar också sitt tydliga språk. Enligt Konstnärsnämnden låg inkomstökningen på kulturområdet till exempel på fyra procent i fasta priser mellan 2004–2014, medan resterande befolkningens ökning låg på 18 procent.[17] Högst inkomst på kulturområdet återfanns inom teater-, ord- och musikområdet medan verksamma inom bild- och formområdet hade särskilt låga inkomster.[18] Den ofta besvärliga ekonomiska situationen för de professionella kulturarbetarna blev också särskilt tillspetsad under pandemin, även om den negativa utvecklingen i flera avseenden motverkades, bland annat genom offentliga krisstöd och återstartsstöd till kulturlivet. Antalet öppet arbetslösa hos Arbetsförmedlingen inom kulturområdet har, enligt de senast sammanställda siffrorna, minskat till ungefär samma nivå som före pandemin i sin helhet (det vill säga år 2019) och arbetstillfällena ökat.[19]

Återhämtningen inom sektorns olika delbranscher varierar emellertid och pandemin har lett till kompetenstapp inom vissa delar av sektorn. Den ideellt organiserade kultursektorn har haft svårare att återhämta sig än den privata.[20] Svensk Scenkonst konstaterar till exempel att pandemin har försvårat kompetensförsörjningen på scenkonstområdet, särskilt inom tekniska och tillverkande yrkesroller.[21] Vilka långsiktiga effekter pandemin, den numera höga inflationen,

[16] *Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst* (SOU 2023:30), s. 103.
[17] Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor*, s. 11.
[18] Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor*, s. 10–11.
[19] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetsmarknaden efter pandemin*, s. 7.
[20] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetsmarknaden efter pandemin*, s. 3.
[21] Svensk scenkonst, *Plats kring scen – så kan kompetensförsörjningen till scenkonsten stärkas* (2023), s. 5.

med ökade lokalhyror och elkostnader som följd, samt den oroliga omvärldssituationen medför för kulturarbetarna återstår därför att se.

Redan före pandemin har många undersökningar pekat på vikten av en stark konstnärspolitik för att stärka kulturskapares arbetsvillkor. Konstnärspolitiken innefattar politiska åtgärder som syftar till att förbättra de yrkesverksamma kulturskaparnas villkor och förutsättningar och därmed bidra till de nationella kulturpolitiska målen. Kulturstöd på kommunal, regional och statlig nivå bidrar till att yrkesverksamma kulturskapare kan upprätthålla sin konstnärliga verksamhet. Många av dessa bidrag består dock av kortsiktiga projektbidrag, något kulturskapare angivit som ett problem i samtal med utredningen. Generellt sett är goda förutsättningar för professionella kulturskapare en nödvändig utgångspunkt för att skapa ett kulturliv som präglas av hög kvalitet och mångfald, vilket Myndigheten för kulturanalys konstaterat i en ny rapport. Myndigheten framhåller särskilt att det finns starka skäl att prioritera de ekonomiska och sociala villkoren för fritt verksamma på kulturområdet för att bidra till det kulturpolitiska målet om breddat deltagande.[22]

Många av de aktörer utredningen träffat menar att just kultursamverkansmodellen har spelat en viktig roll i att utveckla regionernas konstnärspolitiska ambitioner. Även om enskilda kulturskapare inte direkt kan ta del av kultursamverkansmodellens finansiering har den på andra sätt främjat deras sak. Institutionernas finansiering är förstås av yttersta vikt även för kulturskaparna och dessutom har regionala kulturplaner ofta understrukit vikten av goda arbetsförhållanden. Detta har bland annat uppmärksammats i KLYS regionala tendensrapporter som årligen beskriver vilka konstnärspolitiska sakfrågor och prioriteringar i kulturpolitiken som finns i de regionala kulturplanerna.[23]

[22] Myndigheten för Kulturanalys, *Att bredda deltagandet i kulturlivet: Hinder och möjligheter* (2023), s. 11.
[23] Se till exempel Carl Liungman, *Regional tendensrapport 2022: En konstnärspolitisk översikt över regionala kulturplaner i Sverige som gäller perioden* 2023–2026 (2023).

7.3 Det fria kulturlivets organisationsformer

Fristående kulturverksamheter finns inom alla konst- och kulturområden. Verksamheterna kan drivas som aktiebolag, ekonomiska föreningar, kommanditbolag, ideella föreningar, stiftelser eller genom studieförbund. Ett vanligt sätt att bedriva kulturverksamhet är genom aktiebolag och många större professionella verksamheter drivs just som aktiebolag.

En mycket vanlig organisationsform är annars den ideella föreningen, som är en central del av det som vi brukar mena med det civila samhället.[24] Ideella föreningar på kulturområdet kan till exempel vara studieförbund, arrangörsföreningar, arkivförbund, etniska kulturföreningar och hemslöjdsföreningar. Merparten av de nationella minoriteternas organisationer är föreningar och inom kulturarvsområdet finns bland annat ett mycket stort antal hembygdsföreningar och arbetslivsmuseer som sköter kulturmiljöer och byggnader. Det finns på kulturområdet även en mängd lokalhållande föreningar som ofta står för de fysiska förutsättningarna för kulturskapande och kulturutövande genom att de tillhandahåller scener, mötesrum, replokaler, filmsalonger och verkstäder. Enligt befintlig statistik möjliggjorde till exempel Bygdegårdarna, Våra Gårdar och Sveriges Hembygdsförbund minst 43 342 kulturevenemang i landet under år 2017, i egen regi eller i samverkan med andra.[25] Även Folkets hus och parker står för ett stort antal kulturevenemang genom sina närmare 500 medlemsföreningar.

Ideellt organiserade kulturorganisationer kan verka på helt ideell basis, det vill säga de inblandade arbetar oavlönat. De kan även medverka till avlönad kulturverksamhet genom att organisera eller agera uppdragsgivare åt yrkesverksamma kulturskapare eller bedriva egen betald verksamhet inom en ideell föreningsstruktur. Mot bakgrund av att många av civilsamhällets organisationer även bedriver eller möjliggör avlönad kulturverksamhet kan det i vissa fall vara mer lämpligt att tala om ideellt *organiserad* kulturverksamhet snarare än ideell kul-

[24] Det civila samhället definieras ofta som den delen av samhället som ”är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans från gemensamma intressen”. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35), s. 19.

[25] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi – tillgång till kulturutbud i landets kommuner* (2019), s. 65–66. Den befintliga data som finns att tillgå på området är ofullständig och det kan antas att siffran är högre i verkligheten.

turverksamhet, för att framhäva att den ideella organisationsformen inte utesluter verksamhet för vilken ersättning betalas.

Som nämnts i kapitel 4, är till exempel Riksteatern ideellt organiserad med lokala medlemsföreningar. Samtidigt är Riksteatern oftast fullt ut professionell i sitt konstnärliga arbete, med produktioner som består av yrkesverksamma och avlönade skådespelare, musiker, dansare och andra kulturskapare. Att det civila samhället är komplext på detta sätt har även uppmärksammats av Västra Götalandsregionen i kulturstrategin för 2024–2027. Där sägs: ”En poäng med ett ideellt kulturliv är att arbetande personer kan *agera* professionellt. Organisationer inom civilsamhället kan ha anställd personal, medan *ideellt engagemang* sker oavlönat.”[26]

Som bland annat Myndigheten för kulturanalys pekat på finns det ofta starka kulturpolitiska skäl att överväga insatser som stärker förutsättningarna för det ideellt organiserade kulturlivet.[27] Det civila samhället och dess organisationer bidrar ofta på ett avgörande sätt till inte minst breddat deltagande, liksom lokal förankring och konstnärlig variation. Särskilt ideella föreningar arbetar ofta med mindre marginaler och projektbidrag, till skillnad från institutioner och kommersiella aktörer som har driftanslag, stabila verksamhetsbidrag eller går runt på egna intäkter, vilket gör det ideellt organiserade kulturlivet sårbart. Det är därför också viktigt att beakta vilka offentliga kulturstöd som kan gå till denna del av kulturlivet. På nationell nivå är det, som redan nämnts i kapitel 4, relativt vanligt att civilsamhällesaktörer kan söka de olika stöd som till exempel finns hos Statens kulturråd. Omfattningen skiljer sig dock åt mellan olika konst- och kulturområdena.[28] Hur det ser ut på kommunal och regional nivå återkommer vi till nedan.

[26] Västra Götalandsregionen, *Kulturstrategi Västra Götaland med kulturplan 2024–2027* (2023), s. 12.
[27] Myndigheten för kulturanalys, *Att bredda deltagandet*, s. 204.
[28] Gällande verksamhetsbidrag till fria dans- och teatergrupper samt utställningsarrangörer går till exempel en stor del av bidragen till ideellt organiserade kulturverksamheter som bedriver avlönad verksamhet. Några exempel är Hagateatern, Angereds Teater, Teater Sagohuset och Dansinitiativet, som alla beviljats verksamhetsbidrag. Statens kulturråd, *Årsredovisning 2022* (2023), s. 64.

Organisationer som främjar det fria kulturlivet

Organisationer som företräder eller främjar kulturverksamheter och kulturskapare finns på samtliga samhällsnivåer. Vanligast är dock den lokala och den nationella nivån. Regionala organisationer har emellertid blivit allt vanligare sedan kultursamverkansmodellens etablerande, särskilt inom den ideellt organiserade kultursektorn.

Lokalt finns ofta ideella föreningar som inte alltid kommer till regionernas kännedom. Flera regioner har till exempel i samtal med utredningen uttryckt svårigheter att identifiera vilka aktörer inom civilsamhället som finns inom länet samt deras förutsättningar och behov.[29] Den nationella nivån, som utgörs av riksorganisationer och nationella nätverk, kan också vara svår att ha direktdialog med för regionerna eftersom de företräder sina medlemsorganisationer och driver kulturpolitiska frågor nationellt. Att kultursamverkansmodellen i stor uträckning utgår från en regional struktur gör alltså att vissa naturliga dialogytor mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer kan saknas. För att kunna svara upp mot den regionala kulturpolitikens ökade betydelse har flera kulturorganisationer därför formerat sig i distrikt eller på regional nivå med avsikt att företräda sina medlemmar i kulturplansförfarandet och få ökat kulturpolitiskt inflytande.

Det finns i dag en rad viktiga organisationer som arbetar för att förbättra arbetsvillkoren för yrkesverksamma kulturskapare. Flera av dessa är medlemmar i KLYS, som är en samarbetsnämnd för 14 medlemsorganisationer inom konstformerna ord, ton, bild/form och scen/film. KLYS bildades 1959 och utgör en viktig aktör i den svenska kultur- och konstnärspolitiken genom att verka för att bland annat lyfta fram konstens och kulturskaparnas roll i samhällslivet, värna den konstnärliga friheten inom samtliga uttryck och medieformer och förbättra ekonomiska och sociala villkor för yrkesverksamma kulturskapare. KLYS och flera av dess medlemsorganisationer finns representerade på nationell, regional och i vissa fall lokal nivå.

Ytterligare en betydelsefull organisation är Ideell kulturallians (IKA), som företräder 22 medlemsorganisationer som i sin tur företräder över en miljon medlemmar. IKA grundades i samband med att kultursamverkansmodellen inrättades för att säkerställa det civila

[29] Detta lyftes även i Myndigheten för kulturanalys rapport *Kulturanalys 2016* (2016), s. 38–39 samt i *Slutrapport för projektet En starkare regional närvaro* (2020), som sammanställdes av den ideella organisationen Ax – kulturorganisationer i samverkan.

samhällets plats i den regionala kulturpolitiken. IKA har ett nationellt kontor och fyra regionala filialer i Stockholmsregionen, Skåne, Västernorrland samt Småland. IKA samlar ideellt organiserade föreningar. Några av dessa är studieförbunden, Folkets hus och parker, Våra Gårdar, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Musikarrangörer i Samverkan (MAIS), Ax och Konstfrämjandet.

Andra riksförbund har på liknande sätt organiserat sig på regional nivå för att stärka sin roll som samrådspart i regionernas kulturplaneförfarande. Bygdegårdarnas Riksförbund har till exempel rekommenderat bygdegårdsdistrikten att anta regionala kulturstrategier för att i högre utsträckning kunna samverka med den regionala nivån.[30] En annan organisation som utgör en viktig röst för det civila samhället på kulturområdet är Riksteatern. Sedan starten har Riksteatern funnit en naturlig plats i kultursamverkansmodellen, både som dialogpart, främjare och kulturproducent. Det finns även flera regionala teaterkonsulenter som är knutna till Riksteatern.

I detta sammanhang är det också värt att särskilt nämna centrumbildningar och kollektivverkstäder. Centrumbildningar har sedan slutet av 1960-talet varit viktiga konstnärspolitiska medlemsorganisationer. Centrumbildningarna arbetar med förmedling av uppdrag, marknadsföring av kulturskapare i hela landet och internationellt, rådgivning och kompetensutveckling för medlemmarna, och driver projekt för att bredda kulturarbetsmarknaden till nya områden. Varje centrumbildning arbetar med insatser utifrån sitt konstområdes särskilda förutsättningar. Centrumbildningarna finansieras i huvudsak av statliga och regionala bidrag samt medlemsavgifter.[31]

Totalt 13 centrumbildningar beviljades verksamhetsbidrag från Statens kulturråd år 2023.[32] Fyra av dessa har regionala organisationer med egna styrelser.[33] På den nationella nivån finns i regel en styrelse med regionala representanter.[34] I december 2022 bildades även Dataspelscentrum, en organisation för yrkesverksamma spel-

[30] Bygdegårdarnas riksförbund, *Verksamhetsberättelse 2017* (2018), s. 6–7.
[31] Medlemsavgiften för individuella medlemmar varierar mellan 240 och 550 kronor, medan grupper betalar mellan 1 500 och 6 000 kronor, enligt Ann Larssons rapport *Centrumbildningar i region Stockholm – ett kunskapsunderlag* (2017).
[32] Dessa är Centrum för dramatik, Centrum för fotografi, Danscentrum Sverige, FilmCentrum Sverige, Författarcentrum Riks, KKV-Riks, Illustratörcentrum, Konsthantverkscentrum, Konstnärscentrum, Musikcentrum Riks, Seriefrämjandet, Teatercentrum samt Översättarcentrum.
[33] Danscentrum, Författarcentrum, Konstnärscentrum och Musikcentrum. Se *Centrumbildningar i Region Stockholm*, s. 7.
[34] *Centrumbildningar i Region Stockholm*.

skapare som har som målsättning att verka som nationell centrumbildning.[35] Dataspelscentrum värnar om spel som konstform och kulturuttryck samt arbetar för att spel ska bli en del av kulturpolitiken.

För enskilda professionella konstnärer och konsthantverkare finns ett trettiotal konstnärliga kollektivverkstäder (även kallade KKV:er) som tillhandahåller lokaler och utrustning till cirka 3 000 konstnärer med stöd av Statens kulturråd, regioner och kommuner. År 1996 bildades KKV-Riks som en paraplyorganisation för kollektivverkstäderna med syfte att tillvarata verkstädernas intressen inom konstproduktion och utbildningsfrågor. De företräder även sina medlemmars intressen i kulturpolitiska och arbetsmarknadspolitiska frågor gentemot kommun, region och stat, bland annat genom att agera remissorgan till utredningar. KKV-Riks beviljades 2023 centrumbildningsanslag av Statens kulturråd och har i dag 24 verkstäder som medlemmar. Kollektivverkstäder har stor betydelse för den lokala konstnärliga infrastrukturen och det kollegiala utbytet. En betydande del av den offentliga konsten produceras i kollektivverkstäderna. De flesta KKV:er drivs som ideella föreningar. Anställd personal finns på ett fåtal stora verkstäder.

7.4 Kommunala och regionala stöd

Stora delar av statens medel till det fria kulturlivet fördelas utanför kultursamverkansmodellens ramverk (se kapitel 4). Därtill finns en rad olika regionala och kommunala stöd samt EU-medel som riktar sig till verksamheter och enskilda kulturskapare. Stöd som riktar sig till det fria kulturlivet innefattar vanligtvis arrangörsstöd, föreningsstöd, stipendier, lokalstöd, stöd till konstnärlig produktion, residensstöd samt riktade medel till bland annat de nationella minoriteterna och urfolket samerna. Även särskilda utlysningar inom prioriterade områden till det fria kulturlivet förekommer på alla offentliga nivåer. Dessa olika stöd kan ges i form av både utvecklings- och verksamhetsstöd och riktar sig till både fristående kulturorganisationer och enskilda kulturskapare.

Som nämnts i kapitel 6 uppgick regionernas samlade utgifter för kultur till 4,8 miljarder och kommunernas till cirka 12,9 miljarder kronor 2021. Hur stor andel av dessa kostnader som går till det fria

[35] Se https://www.dataspelscentrum.se/ (senast kontrollerad 15 augusti 2023).

kulturlivet går inte att svara på. Det finns i dag ingen samlad överblick över kommuner och regioners medelsfördelning till det fria kulturlivet. Att det råder brist på en nationell överblick över kommuner och regioners medelsfördelning till det fria kulturlivet är kopplat till att anslag till fria kulturverksamheter och enskilda kulturskapare hanteras olika i de olika kommunerna och regionerna. Det saknas också en enhetlig terminologi för beskriva det fria kulturlivet och dess aktörer. Det har dock gjorts ett antal insatser för att skapa överblick. Bland annat genomfördes under hösten 2022 en undersökning av utredningen Ett trygghetssystem för alla (S 2021:07) tillsammans med SKR. Resultatet visade att kommuner och regioner fördelar stipendier till ett värde av minst 26 miljoner kronor till kulturskapare (enskilda och organisationer). Undersökningen visade även att nio av tio av Sveriges kommuner och regioner delar ut någon form av kulturstipendium.[36]

Vi har också i en särskild kunskapsinhämtning efterfrågat uppgifter från sju utvalda regioner och fyra kommuner om bidrag till det fria kulturlivet. Urvalet har gjorts utifrån storlek, struktur och geografiskt läge och innefattar: Region Stockholm, Nacka kommun, Stockholm stad, Västra Götalandsregionen, Göteborg stad, Region Skåne, Malmö stad, Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun, Region Kalmar, Emmaboda kommun, Region Norrbotten, Gällivare kommun, Region Västmanland och Västerås kommun.[37] Av undersökningen framgår bland annat följande.

Region Stockholm har en rad stödformer till det fria kulturlivet, bland annat scenkonststöd, projektstöd, verksamhetsstöd, ukrainastöd och projektstöd kultur och hälsa. År 2022 fördelade Region Stockholm drygt 405 miljoner kronor till fria kulturorganisationer. I siffran ingår dock även stöd till folkhögskolor, studieförbund, ungdomsorganisationer, idrottsförbund, handikappungdom och pensionärsförbund. Bland stödmottagarna finns bland annat Teater Tre, Stockholms läns blåsarsymfoniker, K. A. Almgren sidenväveri &

[36] Det är viktigt i sammanhanget att nämna att alla inräknade stipendier inte har delats ut i pengar, utan även i form av statyetter, plaketter, konstverk, diplom, blommor, middagar och dylikt.
[37] Organisationerna fick bland annat följande frågor: Vilka stöd hade ni till fria kulturutövare under 2022? Hur stor summa fördelade ni till fria kulturutövare under 2022? Vilka stöd hade ni till organisationer som inte är styrda av det offentliga 2022? Hur stor summa fördelade ni till organisationer som inte är styrda av det offentliga under 2022? (dnr Komm2023/00392/Ku 2022:04-3 och 4). Stödsystemen ser olika ut och definitionerna är delvis svårtolkade varför de siffror vi redovisar i det följande ska tolkas med försiktighet. De tillfrågade organisationerna har i vissa fall inte haft möjlighet att ta fram underlag varför vissa uppgifter saknas.

museum, Cirkus Cirkör, Stockholms filmfestival, Folkoperan, Konstnärernas kollektivverkstad och Oktoberteatern.

Västra Götalandsregionen fördelade 2022 drygt 294 miljoner kronor till 284 organisationer inom det fria kulturlivet. I summan ingår även stöd till pensionärsföreningar, ungdomsförbund, organisationer grundade på etnisk grund och SISU idrottsutbildarna. Bland stödmottagarna finns bland andra Folkteatern, Nordiska Akvarellmuseet, Röda Sten Konsthall och West Side Music Sweden. Därutöver fördelade regionen stöd till digitalisering av samlingslokaler till närmare tvåhundra organisationer.

Region Skåne fördelade närmare 124 miljoner kronor till organisationer inom det fria kulturlivet medan Region Norrbotten fördelade närmare 28 miljoner kronor i verksamhetsstöd till 36 organisationer och därutöver projektstöd, turnéstöd och mobilitetsstöd på drygt 10 miljoner kronor. Exempel på organisationer inom det fria kulturlivet som får stöd av Region Norrbotten är Galleri Syster, Giron Sámi Teáhter, Konstnärernas Kollektivverkstad, Kulturföreningen Ebeneser, Svenska Tornedalingars Riksförbund (STR-T) och Teater Mila. Region Kalmar län fördelade drygt 28 miljoner kronor till fria aktörer.

Regionernas stöd till enskilda kulturutövare består även av stipendier, som ateljéstipendier, arbetsstipendier och kulturstipendier. Även andra stödformer som startstöd och produktionsstöd förekommer i bland annat Region Skåne samt Jämtland Härjedalen. Region Västmanland har även ett filmstöd. Därutöver anslår de flesta regioner medel till uppdrag inom offentlig gestaltning, ofta i linje med enprocentsmålet.

De större kommunerna fördelar ansenliga summor till organisationer inom det fria kulturlivet. Stockholm stad fördelade 2022 drygt 144 miljoner kronor i form av bland annat stöd till konstnärlig produktion och kulturarrangemang, stöd till eget skapande, deltagande och folkbildning och stöd till kulturetablering och utvecklingsinsatser. Bland stödmottagarna finns bland andra Folkoperan, Nobel Center, Dansens Hus, Strindbergmuseet, Tensta Konsthall, Stockholms kvinnohistoriska och Kulturkvarter Snösätra.

Göteborgs stad fördelade 2022 närmare 73 miljoner kronor. Bland mottagarna fanns Författarcentrum Väst, Föreningen Bildverkstan (Internationella Exilfilmfestivalen), Kulturföreningen Bunkern och Göteborg Baroque. Västerås kommun fördelade 2022 närmare 13 mil-

joner kronor till organisationer inom det fria kulturlivet. Det handlar bland annat om så kallade kulturfrämjande medel, föreningsstöd, kompletterande kulturstöd och stöd till bygdegårdar. Bland stödmottagarna finns LajvVerkstaden, Jonas Öhrn Produktion, 4:e teater och Vallby Sommarnöje. Emmaboda kommun (4 800 invånare) fördelade 2022 drygt 300 000 kronor till organisationer inom det fria kulturlivet, bland annat till Ingemundebo Byalagsförening, Linnefors stationshus vänner och Johansfors musikkår.

Stockholm stad fördelade 2022 1,6 miljoner kronor till stipendier och priser till 27 kulturskapare i Stockholm och 10,2 miljoner kronor till ateljéstöd till cirka 600 konstnärer i Stockholm. Vidare ger man stöd till program med fria kulturskapare i förskola, skola och äldreomsorg. Göteborgs stad har ett relativt omfattande stöd till kulturskapare, drygt 4,3 miljoner kronor 2022. Stödet fördelas bland annat till kulturstipendier, arbetsstipendier för författare och ateljéstöd. Västerås kommun har stipendier, Tranströmerpriset och bidrag till stiftelser via den så kallade kulturfonden. Västerås kommun fördelade 2022 sammanlagt 605 000 kronor i stöd till kulturskapare.

Även om ovan nämnda exempel inte representerar ett nationellt genomsnitt av kommunala och regionala bidrag till det fria kulturlivet och kulturskaparna, går det att konstatera att vid sidan av statens bidrag via till exempel Kulturrådet och Konstnärsnämnden, bidrar kommuner och regioner till det fria kulturlivets aktörer och enskilda kulturskapare med ibland ansenliga stöd. Inte minst de större kommunernas stöd bidrar till det fria kulturlivets utveckling.

Särskilt om arrangörsledet

Frågan om en stark arrangörsstruktur i kultursektorn har varit aktuell i den svenska kulturpolitiken sedan åtminstone 1974 års kulturproposition. Som redovisat i kapitel 6 spelar den kommunala nivån ofta en avgörande roll i att stötta lokala arrangörsföreningar finansiellt och för att ta emot kulturinstitutioners produktioner. Därtill sker främjande av arrangörsledet genom de institutioner och verksamheter som ingår i kultursamverkansmodellen. Vissa regioner avsätter även årliga medel för att stärka lokala arrangörer.[38] Arrangörer

[38] I Region Östergötland finns till exempel ett särskilt arrangörsbidrag på cirka 1,5 miljoner kronor som riktar sig till alla konst- och kulturområden och omfattar arrangemang som möjliggör möten mellan publik och kultur.

kan även söka bidrag från centrala kulturmyndigheter, vilket beskrivs i kapitel 4.

Tidigare kartläggningar har visat att kulturutbudet i landsbygdskommuner och mindre kommuner ofta är mer beroende av enskilda, ideella arrangörer än det är i storstäderna.[39] Ett område där det fria kulturlivets arrangörer är särskilt viktiga är musikområdet. Att musiken är beroende av ett stort antal fria arrangörer är delvis ett resultat av avvecklandet av Rikskonserter år 2010. I samband med avvecklingen fick myndigheten Statens Musikverk i uppdrag att koordinera och främja fria producenter, arrangörer och utövare genom bidragsgivning av den så kallade Musikplattformen. Bidrag skulle ges till samarbetsprojekt av nationellt intresse som främjade ett varierat musikaliskt utbud som präglades av konstnärlig förnyelse och hög kvalitet. Emellertid skiljde sig Musikplattformen från Rikskonserter i den mening att plattformen inte producerade konsertverksamhet. År 2022 övertog Kulturrådet uppgiften att fördela de 24 miljoner kronorna som tidigare delades ut via Musikplattformen. Medlen går i dag huvudsakligen till fria musikarrangörer.[40]

Ungefär 90 procent av arrangörerna på musikområdet som beviljas verksamhetsbidrag från Statens kulturråd är att betrakta som civilsamhällesaktörer. De är utspridda i stora delar av landet och ofta organiserade utifrån genre. Ofta sammansluter sig dessa sedan i nationella riksorganisationer som till exempel RANK (Riksförbundet Arrangörer av Nutida Konstmusik), Kontaktnätet, Kammarmusikförbundet och Folk You. Flera av dessa riksförbund är i sin tur organiserade genom samarbetsorganet Musikarrangörer i Samverkan (MAIS) som samlar cirka 1 500 arrangörer inom de olika medlemsförbunden.

Till skillnad från musikområdet, som har upprättat en relativt stark arrangörsstruktur, tampas bildkonstområdet med svaga arrangörsförutsättningar. Redan under 1960-talet konstaterades det att infrastrukturen för området behövde stärkas, vilket resulterade i inrättandet av

[39] Se Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi: Tillgång till kulturutbud i landets kommuner* (2019), s. 4.

[40] Enligt Statens kulturråds regleringsbrev för 2022 (Ku2021/01113), anslag 2:2, ap. 1, ska minst 24 miljoner kronor användas till utvecklingen av musikområdet för att säkra en bredd av musikaliska uttryck i hela landet genom: stödjande insatser till aktörer som är av central betydelse för musikområdet och som säkrar produktion, speltillfällen, arbetstillfällen samt bevarar kompetens inom sektorn; stödjande insatser till samarbetsprojekt och verksamheter som bidrar till att stärka den nationella infrastrukturen; stödjande insatser som bidrar till musiklivets internationalisering samt; stödjande insatser till samarbetsprojekt av tillfällig och experimenterande art inom musikområdet.

Riksutställningar. Syftet med Riksutställningar var i första hand att tillgängliggöra konst för allmänheten genom utställningar. År 2016 lades Riksutställningar ned och pengarna omfördelades till ett nytt museiuppdrag hos Riksantikvarieämbetet. Två miljoner av Riksutställningars tidigare anslag på cirka 40 miljoner kronor flyttades dock till Statens konstråd i syfte att främja spridning och utveckling av samtidskonst, bland annat genom fria aktörer. Både Statens kulturråd och Konstnärsnämnden stödjer fristående arrangörer och utställare genom projekt- och verksamhetsbidrag som utlyses årligen (se kapitel 4).

Arrangörer inom bild- och formområdet är viktiga för att möjliggöra mötet mellan konst och publik. Likt musikområdet består bild- och formområdet av ett stort antal fria, ideellt organiserade arrangörer som är verksamma på lokal och nationell nivå.[41] Det finns även kommersiella gallerier samt icke-kommersiella gallerier som drivs i privat eller offentlig regi. Antalet kommersiella gallerier och konsthandlare har minskat från 916 till 757 mellan åren 2011 och 2021 enligt uppgifter från Konstnärernas Riksorganisation.[42]

Bild- och formområdet tillfördes som ett särskilt utpekat konstområde i kultursamverkansmodellen 2018. Innan dess ingick sådan verksamhet i både museiområdet och konst- och kulturfrämjande verksamhet. Andelen medel som går till området har sedan kultursamverkansmodellens införande generellt sett varit lågt, det rör sig om någon enstaka procent. Proportionellt har den statliga och regionala finansieringen i samverkansmodellen dock ökat relativt mycket mellan 2013 och 2021.[43] För att stärka områdets infrastruktur har de flesta regioner anställt konstkonsulenter, vars syfte är att tillgängliggöra konst till allmänheten, skapa möten mellan konstnärer och distributörer och utveckla området i sin region. Eftersom bild- och formkonstens infrastruktur i stor utsträckning bygger på kommunala samt ideellt organiserade arrangörer och verksamheter, är det inte givet

[41] Bland annat finns Riksorganisationen Sveriges Konstföreningar som arbetar med att ersätta sina medlemmar för utställningskostnader där yrkesverksamma konstnärer medverkar; konsthantverkskooperativ som bedriver utställningsverksamhet; Folkrörelsen konstfrämjande, som verkar som både utställningsarrangörer och med utvecklingsprojekt kopplat till bild, form och konsthantverk, samt lokhållande föreningar som främjar utskällningar runtom i landet.
[42] Konstnärernas Riksorganisation, *Konstbranschen i siffror 2021* (2022), s. 9. Jämför även Bildkonst Sverige, *Bildkonstens arrangörer – stark konstnärlig utveckling men svag infrastruktur* (2023), s. 17.
[43] Statens kulturråd, *Kultursamverkansmodellen: Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021* (2022), s. 45.

att verksamhetsmedlen till bild- och form kommer fortsätta öka inom ramen för nuvarande kultursamverkansmodellen.

Scenkonstområdets arrangörsstrukturer har upparbetats genom både lokala, regionala och nationella initiativ. På lokal nivå arrangerar bland annat ideella föreningar som Bygdegårdarnas Riksförbund, Våra Gårdar, Riksteatern och Folkets hus och parker en stor mängd föreställningar inom teatern, dans, cirkus och annan scenkonst. Till skillnad från musikarrangörer kan scenkonstarrangörer dock inte söka särskilt utformade arrangörsstöd. Arrangörsverksamhet ingår i stället inom ramen för de andra projekt- och verksamhetsstöd som kan sökas av fria aktörer från Kulturrådet. Fria grupper med egna scener som mottar verksamhetsbidrag finns i högre grad i storstäderna än i andra delar av landet.[44]

Inom ramen för kultursamverkansmodellen stöds arrangörsledet också genom institutioner som producerar föreställningar, visningar och utställningar. Till exempel samarbetar många regionala institutioner med lokala arrangörer i länen för att nå ut med egenproducerad verksamhet. Vissa regionala scenkonst- och musikverksamheter subventionerar även föreställningar som lokala arrangörer (både kommunala och ideellt organiserade) kan köpa in. Främjande insatser för arrangörer sker även via regionala konsulentverksamheter. Särskilt inom teaterområdet finns starka kopplingar mellan konsulentverksamhet och arrangörsfrämjande insatser genom Riksteaterns regionala teaterkonsulenter. Till detta ska läggas att vissa regioner fördelar bidrag till lokala arrangörer. Till exempel stödjer Region Jämtland Härjedalen de ideellt organiserade grupperna Riksteatern Norra och Södra Norrlands Folkets hus & parker.

På senare år har dansfältets svaga nationella infrastruktur ofta uppmärksammats.[45] I dessa sammanhang har det bland annat konstaterats att kultursamverkansmodellen har haft en positiv inverkan på tillgängligheten till dansföreställningar. Utöver verksamheter som Riksteatern, Dansinitiativet samt de offentliga scenkonstinstitutioner som både producerar och arrangerar dansverk, utgör regionala danskonsulenter centrala länkar mellan danskonstnärer och arrangörer. Även verksamheter utanför kultursamverkansmodellen som Dansnät Sverige samordnar dansgästspel och turnéslingor i Sverige.

[44] Statens kulturråd, *Arrangörer – uppföljning och kartläggning av förutsättningar* (2021), s. 35.
[45] Till exempel i Danscentrum Sveriges rapport *Dansplan Sverige – en uppmaning att skapa hållbara strukturer för danskonsten i hela landet* (2021).

Cirkusområdet har i vissa delar begränsade arrangörsförutsättningar. Detta beror bland annat på att det finns ett begränsat antal scener som kan ta emot större cirkusgästspel, som kräver omfattande utrymme, utrustning och speciell teknisk expertis. Det finns dock ett antal arrangörs- och turnénätverk som främjar spridningen av cirkus. Bland annat har Riksteatern i uppdrag att främja utveckling och spridning av den samtida cirkusen i hela landet genom samarbeten med nationella, regionala och lokala aktörer. Cirkusnätverket, som innefattar Umeå, Skellefteå, Östersund, Stockholm, Jönköping och Göteborg, samarbetar med stöd av Riksteatern för att skapa en turnéslinga med internationell produktion. Cirkus i Väst har upprättat en regional turnéslinga för mindre och mellanstora cirkusproduktioner.[46]

På litteraturområdet arrangerar ideella föreningar, centrumbildningar, studieförbund, bokhandlar och förlag både författarsamtal, festivaler, poesiuppläsningar och en rad andra litterära evenemang. Viktiga exempel är Littfest, Bokdagarna i Dalsland och Bokmässan i Göteborg. Dessa kan ibland finansieras via projektbidrag från Statens kulturråd. Inom den offentliga sektorn arrangerar kommunala bibliotek många litteratur- och boksamtal som riktar sig till såväl vuxna som barn och unga. Vissa kommuner arrangerar även större litterära tillställningar och festivaler. Till exempel arrangerar Lunds kommun Litteralund, som är Sveriges största festival för barn- och ungdomslitteratur. Den regionala biblioteksverksamheten, som finansieras inom ramen för kultursamverkansmodellen, samverkar ofta med såväl folkbibliotek som studieförbund och kulturinstitutioner för att bidra till läs- och litteraturfrämjande verksamhet samt litterära evenemang.

Filmen är i hög grad ett kommersiellt kulturområde. Men vid sidan av de två stora kommersiella aktörerna finns ett antal mindre aktörer som arrangerar filmvisningar, festivaler, filmklubbar och dylikt. Utöver privatägda biografer är det också vanligt med biografer som drivs i föreningsform och även kommunalt ägda förekommer.[47] År 2018 bedrev cirka 170 av Folkets hus och Parkers föreningar och närmare 45 av Våra Gårdars medlemsföreningar biografverksam-

[46] Enligt inkomna uppgifter från Cirkus Cirkör.
[47] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi*, s. 50.

het.[48] Den digitala utvecklingen har medfört ett ökat utbud av film, även om filmvisningar uppvisar fortsatta geografiska skillnader.

Organisationer som arbetar med filmvisning kan söka medel från både Kulturrådet och Filminstitutet i form av biografstöd och stöd till distribution och visning. I de filmpolitiska målen som antogs 2016 är ett av målen att ”allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformen i hela landet”, vilket stärks genom ovan nämnda stödstrukturer.[49] Totalt kring 80 procent av Sveriges kommuner har verksamheter som har tagit emot biografstöd från Filminstitutet.[50] Regioner och regionala filmkonsulenter, som får finansiering inom ramen för kultursamverkansmodellen, erbjuder bland annat vägledning, teknik, ekonomiskt stöd och marknadsföringsstöd för att kunna genomföra visningar.[51]

7.5 Fria kulturlivet och kulturskaparna i modellen

Enskilda kulturskapare och många kulturverksamheter inom det civila samhället erhåller i dagsläget inte finansiering via kultursamverkansmodellen. Vissa större verksamheter som är att betrakta som fristående finansieras dock inom ramen för modellen, vilket beskrivs utförligare nedan. Dessutom är modellen viktig för dialogen med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna, vilket också tas upp.

Fristående aktörer som mottagare av medel

Kultursamverkansmodellen består i dagsläget av 245 verksamheter av både offentlig och fristående karaktär. Enligt den definition vi använder svarar fristående aktörer för 80 av kultursamverkansmodellens 245 verksamheter (se bilaga 4, tabell 2). Av de 46 verksamheter som tillkommit i modellen sedan 2013 är 14 formellt fristående från det allmänna. De fristående kulturverksamheter som omfattas av finansieringen är i regel föreningsarkiv, regionala Riksteaterföreningar, scenkonstverksamheter och konsthallar. En stor del de verksamheter som kan anses vara fristående är organiserade som ideella

[48] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi*, s. 63–65.
[49] *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik* (prop. 2015/16:132).
[50] Svenska Filminstitutet, *Resultatredovisning 2022* (2023), s. 19.
[51] Myndigheten för kulturanalys, *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen* (2020).

föreningar, men även ekonomiska föreningar, aktiebolag och stiftelser förekommer.

Utöver långsiktiga verksamhetsbidrag finns även utvecklingsbidrag att söka inom ramen för kultursamverkansmodellen (se kapitel 4). Detta bidrag kan sökas av såväl offentliga som fristående aktörer som är verksamma i de regioner som ingår i kultursamverkansmodellen och som får bidrag från region, kommun eller annan huvudman. Även regionala verksamheter i Region Stockholm som pekats ut i Statens kulturråds regleringsbrev kan ansöka om regionala utvecklingsbidrag. Till skillnad från verksamhetsbidragen är utvecklingsbidragen tidsbegränsade och får max fördelas under tre år. Av de 83 projekt (exklusive Stockholmsbaserade projekt) som hittills erhållit utvecklingsbidrag under innevarande år (2023) drevs 30 stycken av fristående aktörer enligt vår definition och 46 av offentliga.

Många fristående verksamheter som först erhållit utvecklingsbidrag har senare slussats in i kultursamverkansmodellen och fått löpande verksamhetsbidrag. Denna förflyttning har dels inneburit att regionen fått ansvaret att fördela de statliga medlen till respektive verksamhet, dels att regionen blivit verksamhetens primära dialogpart i stället för Statens kulturråd. Flera kulturverksamheter som gjort denna förflyttning har i samtal med utredningen beskrivit vikten av att bibehålla en nationell dialogpart, framför allt på grund av myndigheternas expertis. Det har även framkommit i samtal med utredningen att vissa fristående verksamheter som erhåller verksamhetsbidrag saknar motsvarande kontinuerliga dialog med sin region som de offentliga institutionerna. Detta, menar de, försämrar möjligheterna att diskutera bland annat kostnaderna för att bedriva verksamheten och påverkar potentiella uppräkningar.

Samrådsformer inom samverkansmodellen

Utöver medelsfördelningen är den mest framträdande kopplingen mellan civilsamhället, de professionella kulturskaparna och regionerna modellens dialogförfarande, där regionerna har möjlighet att samla in kunskap och perspektiv från de kulturaktörer som verkar och bor i länet. I förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet anges att regionen ansvarar för att den regionala kulturplanen utarbetas i samverkan med länets

kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Regionerna bestämmer själva hur samråd med det civila samhället och de professionella kulturskaparna ska genomföras och uppdraget tolkas delvis olika av regionerna.

Förankringsarbetet med regionens lokala kulturliv och civilsamhället betraktas i praktiken, enligt vad vi har inhämtat, genomgående som viktigt och flera regioner har upprättat permanenta plattformar för samverkan och dialog med länets kulturaktörer. Utredningen har också träffat företrädare från ett flertal referensgrupper och kan konstatera att många upplever att dessa möten inrymmer ett viktigt ömsesidigt utbyte mellan det offentliga, det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna.[52]

Samråd med de professionella kulturskaparna

Flera regioner har valt att upprätta permanenta dialogplattformar med professionella kulturskapare genom såväl konstområdesövergripande som områdesspecifika referensgrupper eller råd. Syftet är att bedriva kontinuerlig dialog om kulturlivets utvecklingsbehov och förutsättningar. Representanterna består i regel av yrkesverksamma kulturskapare som är verksamma inom områdena scen, film, bild, form, ord och ton. I vissa fall finns även hemslöjdsområdet representerat. Dialogerna innefattar vanligtvis inte institutionsanställda kulturskapare. För att bistå med vägledning i hur regioner bör gå framåt i sina dialoger med sitt läns kulturskapare har KLYS bland annat tagit fram en samrådsguide.[53]

I dagsläget finns 10 aktiva kulturskaparråd i enlighet med den samrådsform som KLYS förespråkar i sin samrådsguide, som representerar de professionella kulturskaparna i respektive region. Råden består i snitt av åtta personer och träffas mellan 1 och 4 gånger per år. Råden har ett utövarperspektiv i den meningen att arrangörer och producenter inte är representerade i dessa grupper.

Ett exempel är Region Uppsalas Kulturskaparråd. Syftet med rådet är att skapa en formaliserad dialog för representanter från de

[52] KLYS framhåller att samråd med kulturskapare är särskilt viktigt och bör användas till att inhämta kunskap och erfarenheter, bidra till kartläggning av regionens professionella kulturliv, skapa förankring och legitimitet av kulturplanen samt skapa en trovärdig och demokratisk process i kulturplanearbetet. KLYS, *Samrådsguiden – ett verktyg för att främja regional konstnärspolitik* (2017).
[53] KLYS, *Samrådsguiden – ett verktyg för att främja regional konstnärspolitik*.

olika konstarterna och bidra till att förverkliga målsättningarna i kulturplanerna. Representanter i rådet sitter i två år och erbjuds i regel ett års förlängning. Inför ny mandatperiod sker en utlysning där professionella kulturskapare kan ansöka om att få delta. Regionen gör sedan ett urval som ska representera hela länet. Samråd sker på dagtid 1–2 gånger per år och utsedda representanter arvoderas för sin medverkan. På liknande sätt har Dalarna inrättat Rådet för fria kulturskapare. Tanken är att rådet ska representera fria professionella kulturskapare. Varje ny kulturplaneperiod byts rådets medlemmar ut. Rådet, som inrättades 2015 och innefattar representanter från konstområdena ord, ton, bild och form samt scen och film, sammankallas av regionen ett antal gånger per år.

Inte alla regioner har valt denna form för samråd med länets professionella kulturskapare. Vissa regionala företrädare menar att formen ställer för höga krav på enskilda individer att representera ett helt konstnärligt område. Region Östergötland valde av denna anledning att 2018 avveckla sitt kulturskaparråd för att minska det representativa ansvaret för enskilda personer. I stället har regionen utvecklat en bredare dialogform där flera kulturskapare från samma fält kan medverka i dialogförfarandet som föregår framtagandet av kulturplanen. I Sörmland har regionen etablerat en samverkans- och samrådsstruktur (Samkultur Sörmland) där ett tjugotal aktörer från det civila samhället, folkbildningen och det professionella kulturlivet agerar referensgrupp dels till nätverket, dels för berörda verksamheter efter behov.

Andra regioner, till exempel Region Västerbotten, organiserar sina dialoger i anslutning till framtagandet av en ny kulturplan genom så kallade tematiska dialoger. I detta fall görs ingen distinktion mellan aktörer med ett utövar- eller främjarperspektiv. Professionella kulturskapare och ideellt organiserade aktörer särskiljs inte heller helt och hållet, även om en av temadialogerna inför kulturplanen 2024–2027 i första hand riktade sig till professionellt verksamma. Regionen har därtill tillsatt en sakkunniggrupp av professionella kulturskapare med en representant per konst- eller kulturområde. Sakkunniggruppens uppdrag är att granska remissversionen av kulturplanen utifrån ett kulturskaparperspektiv. De sakkunniga arvoderas. I arbetet med att ta fram den kommande regionala kulturplanen har Region Västerbotten utformat sex tematiska dialoger som pågick mellan oktober

2022 och december 2022 som innefattade sammanlagt 143 deltagare.[54] Som ett komplement till de tematiska dialogerna har regionen även tagit fram två enkäter, en riktad till de professionella kulturskaparna.

Andra samrådsformer mellan regioner och de professionella kulturskaparna som förekommit är regionala kulturting, konstområdesspecifika möten där förvaltningar träffar företrädare för varje konstområde separat, eller genom etablerade centrumbildningar i regionen.

Samråd med det civila samhället

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) sammanställde 2021 en rapport som beskrev det civila samhällets förutsättningar att samverka med 20 av Sveriges regioner. Rapporten visade att regionerna arbetar för att stärka civilsamhällets förutsättningar genom bland annat idéburna offentliga partnerskap (IOP), dialog, samråd, ekonomiskt stöd och via överenskommelser.[55] I rapporten lyfts kulturplanernas dialogförfarande fram som en viktig dialogform mellan det civila samhället och det offentliga.

Vi kan också konstatera att det civila samhället i kulturplanerna ofta framhålls som en viktig arena som bidrar till ökad spridning av kultur, konstnärlig frihet, mångfald och breddat deltagande i kulturlivet. Genom samtal med lokala och nationella organisationer kan utredningen också konstatera att samråd med det ideellt organiserade kulturlivet och civilsamhället även sker i praktiken. Samtidigt finns det vissa problem med detta dialogarbete och förutsättningarna för samråden med denna sektor och med kulturskaparna skiljer sig delvis åt.

Många av de kulturskapare som utredningen har träffat har förvisso uttryckt viss frustration kring samrådsformerna, och framför allt det faktum att dialogerna oftast inte leder till något ökat finansiellt stöd, men samtidigt är själva dialogerna med kulturskapare inom ramen för kulturplanearbetet relativt välutvecklade. När det gäller civilsamhällesorganisationerna använder fler regioner i stället befintliga forum för dialog och det förefaller svårare att täcka in relevanta parter. Det kan till exempel handla om att många samtal förs med

[54] Rubriker för de olika tematiska mötena var: professionellt kulturskapande; utbud och mottagande; kulturarv och kulturmiljö; barn och unga; kulturella och kreativa näringar; samt nationella minoriteter och urfolket samernas kultur i kulturen.
[55] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Regionerna och civilsamhället – Stöd och samverkan* (2021).

ideella organisationer som redan erhåller verksamhetsbidrag och således ändå har årliga dialoger med regionen den vägen.

Samspelet med det civila samhället hämmas av att det ändå kräver vissa resurser i form av tid som någon ska vara villig att avsätta. Till exempel lägger den nystartade regionala filialen IKA Småland, som fungerar som regional dialogpart till regionerna Kalmar, Kronoberg och Jönköping, kring 135 timmar per år på remisshantering, samråd med regioner, samtal med berörda parter, styrelsemöten samt för- och efterarbete. Även i Region Skåne utgör IKA:s regionala filial en dialogpart med regionen. IKA Skåne lägger i snitt 80 timmar arbete på samråd med förvaltningen, nämndordförande samt kulturplanearbete per år.[56] Därtill lägger de cirka 175 timmar per år på andra åtaganden som styrelsemöten, medverkan vid kulturpolitiska konferenser och dylikt.

En återkommande synpunkt som lyfts fram i våra samtal med företrädare för det fria kulturlivet handlar om att möten ofta hålls under veckodagar och på dagtid vid regionens regionala kontor. För ideellt verksamma aktörer som bedriver sin kulturverksamhet vid sidan av annat arbete, försvåras möjligheterna att medverka när deltagandet kräver praktiska lösningar i frågor som transport, övernattning och ledighet – något som inte alltid bekostas av samordnande part. I likhet med KLYS har IKA därför tagit fram en handbok som riktar sig till regioner i samråd med sitt läns civila samhälle. I handboken läggs tonvikt på hur behovsanpassat samråd kan genomföras för att skapa en ömsesidig, öppen och över tiden fortgående dialog. Där markeras bland annat vikten av tydliga syftesformuleringar och vikten av att gå utanför den sedvanliga regionala strukturen i termer av till exempel lokaler, tid och plats.[57]

För att underlätta samverkan, öka regionernas kunskaper om hur länens icke-offentliga aktörer arbetar och lyfta lokala röster till regional nivå beviljade Kulturrådet utvecklingsmedel för att genomföra det treåriga projektet ”En starkare regional närvaro” mellan åren 2016 och 2020 (med paus 2018–2019). Projektet genomfördes av organisationen Ax – kulturorganisationer i samverkan, som samlar

[56] Utredningen har bett IKA Skåne samt IKA Småland att skatta antal timmar respektive filial lägger på arbete som görs i anslutning till kultursamverkansmodellen som en del i utredningens tilläggsdirektiv. De regionala filialerna arbetar oavlönat på sina poster och arbetet inte ingår i de två miljoner som utbetalas av staten.
[57] Ideell Kulturallians, *Metodverktyg: Att samråda med civilsamhället inom kultursamverkansmodellen* (2019).

cirka 260 000 enskilda kulturutövare via 20 medlemsorganisationer. Projektets slutrapport visade att regioner behöver en bredare förståelse för de förutsättningar som ideellt organiserade kulturorganisationers verkar inom, både praktiskt och administrativt.[58]

Det är tydligt att det civila samhället inte har haft samma genomslag i modellen som det professionella kulturlivet. Det tycks generellt sett finnas mer etablerade former för professionella kulturskapares samråd med regionerna, medan det kvarstår fler hinder för dialogen mellan regionen och det civila samhället. Även Myndigheten för kulturanalys har framhållit att syftet med samråd med just civilsamhället och ideella aktörer behöver klargöras från statligt håll för att inte riskera urholka dessa gruppers medverkan.[59]

Det kan dock noteras att det på senare år har tagits nya initiativ för att utveckla sättet att samråda med det civila samhället, även utanför kultursamverkansmodellen. År 2018 tog Region Östergötland till exempel fram en formell överenskommelse mellan det offentliga och den idéburna sektorn.[60] Genom denna, som utgår från Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen, möjliggörs olika nivåer av samverkan mellan parterna, från informationsutbyte till formaliserat partnerskap. Överenskommelsen är en gemensam avsiktsförklaring som avser att öka dialogen och samverkan mellan de två sektorerna.[61] Nätverket träffas fyra gånger per år för att diskutera aktuella frågor som tagits fram mellan berörda parter. I framtagandet av nya kulturplaner används nätverket som en samrådspart för att nå ut till olika organisationer inom det civila samhället, där alla organisationer bjuds in att delta i samrådsförfarandet inför kommande kulturplan. Utöver det nätverket håller regionen även årliga dialoger med de aktörer som erhåller regionalt verksamhets- och projektbidrag. Därtill har det upprättats separata former för dialog med ideella föreningar med tydliga kopplingar till kulturområdet.[62]

[58] Ax – kulturorganisationer i samverkan, *Slutrapport för projektet En starkare regional närvaro.*
[59] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2016*, s. 39.
[60] En idéburen organisation definieras i detta sammanhang som en icke-vinstdrivande verksamhet som står på demokratisk värdegrund och har samhälls- eller medlemsnytta som främsta mål.
[61] I dag ingår 46 organisationer i överenskommelsen enligt uppgift från Region Östergötland.
[62] Bland annat Riksteatern, Hembygdsförbundet och Bygdegårdsdistriktet.

Bidrag för att stödja dialogarbetet

För att överbrygga vissa av de problem som beskrivits ovan och främja dialog ska Statens kulturråd, enligt regeringens direktiv, avsätta minst 2 miljoner kronor årligen till det civila samhällets och de professionella kulturskaparnas medverkan i arbetet med att ta fram och genomföra regionala kulturplaner.[63] Dessa medel fördelas huvudsakligen till paraplyorganisationerna IKA och KLYS som representerar det civila samhällets organisationer och de professionella kulturskaparna.

Syftet med stödet är att dessa organisationer ska få förutsättningar att följa regionernas arbete och i viss mån bistå dem i samordningen av dialoger med de professionella kulturskaparna och civilsamhället. De organisationer som stöds med dessa medel arbetar bland annat för att samordna aktörer regionalt och nationellt, föra dialog med både offentliga parter, yrkesverksamma kulturskapare och civilsamhället, agera remissinstans till regionala kulturplaner, statliga utredningar och liknande, samt bidra till kunskapsförmedling, insamling av kunskap och erfarenheter inom området.

Kulturrådet har även vid ett antal tillfällen fördelat bidrag direkt till regioner med syfte att arvodera de professionella kulturskapare som deltagit i samråd inför framtagande av en ny kulturplan.

7.6 Andra viktiga delar av det fria kulturlivet

Utöver att beskriva hur regioner avser att arbeta med de sju utpekade konst- och kulturområdena, innehåller kulturplanerna även andra prioriterade områden. Nedan beskrivs ett antal som ofta behandlas i de regionala kulturplanerna och som berör det fria kulturlivet, men som i huvudsak erhåller offentliga medel utanför kultursamverkansmodellen.

[63] Se regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens kulturråd (Ku2022/01857).

Folkbildningen

Studieförbunden och folkhögskolorna återfinns i hela landet och bedriver en omfattande kulturverksamhet som spelar en avgörande roll för breddat deltagande.[64]. Bland annat bedriver studieförbunden egna musikhus i cirka 100 kommuner, arrangerar studiecirklar och andra kulturprogram.[65] Även museer och bibliotek är viktiga bärare av folkbildningen, som dessutom är direkt kopplade till två av kultursamverkansmodellens utpekade konst- och kulturområden. Folkbildning arbetas således med både inom det offentliga och det fria kulturlivet via egna kulturprogram och med att tillhandahålla mötesplatser, replokaler, erfarenhet och kommunikation. Därtill är folkbildningsaktörer viktiga arbetsgivare för kulturutövare såtillvida att de tillhandahåller anställningsmöjligheter på folkhögskolor, inom studiecirklar och genom att arrangera och stötta lokala kulturprogram, särskilt i mindre institutionstäta regioner.

I förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen formuleras dess kultursyfte som att det offentliga engagemanget i folkbildningen ska bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet. År 2018 fanns studieförbunden representerade i alla landets kommuner och folkhögskolorna i 174 kommuner. Studieförbundens lokalavdelningar har minskat från 830 till 156 under tidsperioden 1997–2017 och det kommunala stödet till studieförbund har minskat över tid.[66] I stället har lokala organisationer ökat sin geografiska bredd för att täcka upp större delar av landet.

Folkbildningens organisationer omfattas, som nämnts ovan, formellt sett inte av kultursamverkansmodellen utan finansieras framför allt av det särskilda folkbildningsanslaget som fördelas via Folkbildningsrådet samt genom kommuner och regioner. Trots det framställs folkbildningen ofta som ett högt prioriterat område i de regionala kulturplanerna. Samtliga kulturplaner lyfter folkbildningen som ett relevant område. Ofta görs det genom särskilda avsnitt där folkbildningen beskrivs som en del av regionens kulturella och demokratiska kompetensförsörjning samt bidrar till breddat deltagande inom kultur-

[64] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi*, s. 53.
[65] Studieförbunden, *Varför minskar det? En studie om kommunernas generella anslag till studieförbunden* (2018).
[66] Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets samlade bedömning: Folkbildningens betydelse för samhället 2017* (2018), s. 32.

och bildningsområdet. Därtill lyfts studieförbunden och folkhögskolorna som viktiga delar av den kulturella infrastrukturen.

I Region Dalarna har man till exempel valt att utarbeta en kultur- och bildningsplan för perioden 2023–2026. I planen lyfts viktiga kopplingar mellan kultur och folkbildning fram, vilka bland annat representeras genom Folkmusikens hus i Rättvik. Huset är ett regionalt resurs- och kunskapscentrum för folkmusik och dans och erhåller verksamhetsmedel via kultursamverkansmodellen samt har ett folkbildningsuppdrag. Verksamheten omfattar bland annat turné- och konsertverksamhet, utställningar, kurser, arkivverksamhet samt fungerar som en samverkansplattform för fria kulturutövare, arrangörer med mera.

Kulturella och kreativa branscher, inklusive spel

Områden som kommit att bli alltmer uppmärksammade som utvecklingsområden i de regionala kulturplanerna är de kulturella och kreativa branscherna samt spelkultur. Dessa områden beskrivs dels som separata spår, dels som överlappande.

De kulturella och kreativa branscherna innefattar företag och verksamheter som har kulturskapande och/eller kreativa processer som en grundläggande del i sin affärsidé. Detta kan innefatta branscher som arkitektur, form och design, foto, film, konst, spel, upplevelsebaserade verksamheter, scenkonst, mode, media, slöjd, turism, hantverk med mera. De kulturella och kreativa branscherna består i stor utsträckning av mikro- eller soloföretag.[67] Många av de verksamma i dessa företag är professionella kulturskapare.

För att kunna främja kulturella och kreativa branscher på ett effektivt sätt framhåller regionerna ofta vikten av tvärsektoriell samverkan och tätare samarbeten mellan olika politikområden som kultur-, närings- och utvecklingspolitik, vilket det skrivs om i nitton av tjugo aktuella kulturplaner. Kulturella och kreativa branscher berörs även i regionernas utvecklingsstrategier. Ett antal regioner har dessutom tagit fram separata dokument och handlingsplaner som ska verka gränsöverskridande mellan kultur- och näringslivsområdena för att främja hållbar utveckling, tillväxt, besöksnäring, öka sysselsättning och skapa goda förutsättningar för att leva och bo i regionen.

[67] *Kreativa Sverige!*, s. 228.

I Region Norrbottens senaste kulturplan (för åren 2023–2026) framhävs samspelet mellan att främja kulturella och kreativa branscher och det professionella kulturlivet.

En kulturyttring som kommit att bli alltmer framträdande i både kulturlivet och i den regionala kulturpolitiken, men som inte faller inom ramen för någon av de i samverkansmodellen utpekade konst- och kulturområden, är spelområdet. Spelområdet utgör en del av de kulturella och kreativa branscherna, men lyfts ofta som ett eget konstnärligt område i de regionala kulturplanerna. Spelkultur innefattar i dessa beskrivningar allt från brädspel, rollspel och e-sport till lajv och dataspel.

Att området tilldrar sig intresse är föga förvånande då den svenska dataspelbranschens omsättning under det senaste decenniet ökat från drygt en miljard till närmare 35 miljarder kronor.[68] Ökningen gäller även antalet anställda inom sektorn. Spel som Minecraft, Battlefield och Candy Crush är svenska spelinnovationer som fått massivt internationellt genomslag. Eftersom spel – i synnerhet dataspel – traditionellt skapats under kommersiella förutsättningar, är möjligheterna till offentlig finansiering av spelutveckling fortfarande ovanligt. Detta trots att dataspelsutveckling även bedrivs i mindre skala genom indiebolag och i icke-kommersiella syften. Det är ännu inte vedertaget att spelkultur är en fråga som ska hanteras i en kulturförvaltning, vilket skapar utmaningar till exempel när det gäller att söka föreningsbidrag.[69]

Dataspel, brädspel och rollspel beskrivs i kulturplanerna ofta fylla en kulturell och social roll som kan erbjuda sociala sammanhang samt kreativ utveckling för barn och unga.[70] Även de konstnärliga aspekterna av spelkultur lyfts fram. I sexton av tjugo befintliga regionala kulturplaner beskrivs spelkulturen mer ingående. I sin kulturplan uttrycker Region Dalarna en vilja att pröva spelkultur som ett eget verksamhetsområde under planperioden.[71] Region Skåne gjort digitala spel till ett utvecklingsområde inom ramen för film och rörlig bild och arbetar med att etablera en spelkonsulent för barn och unga.

[68] Dataspelsbranschen, *Spelutvecklarindex 2021.*
[69] Denna problematik beskrivs bland annat i rapporten *Spelkonsulent – ökad spelkunnighet & spelpedagogik för barn & unga* (2020) som tagits fram av Game Habitat.
[70] Enligt Statens medieråds rapport *Ungar & medier 2019* (2019) spelar 79 procent av landets 9 till12-åringar spel.
[71] Region Dalarna, *Dalarnas kultur- och bildningsplan 2023–2026* (2022), s. 58.

Syftet sägs vara att bidra med ökad spelkunnighet samt främja spelpedagogisk verksamhet.[72]

Nationella minoriteter och urfolket samerna

Sveriges minoritetspolitik syftar till att stärka och bevara de nationella minoriteternas språk, kultur och identitet. Inom ramen för kultursamverkansmodellen har det tagits flera initiativ för att främja dessa gruppers kultur. Minoritetsfrågan har på senare år fått en ökad synlighet i det regionala kulturarbetet och i kulturplanerna. Ser vi till de nuvarande kulturplanerna nämns de nationella minoriteterna i samtliga, om än i olika utsträckning. Genom kulturplaneförfarandet har berörda aktörer också många gånger medverkat i dialoger med regionerna, och förhoppningsvis den vägen även haft reella möjligheter att påverka utformningen av kulturplanerna.

Exempel på hur minoritetsfrågor behandlats i planarbetet visar en relativt stor bredd men mest utrymme förefaller frågan ha ägnats i de nordliga länen. I Region Västerbottens senaste dialoger som avser planen för 2024–2027 var ett av de tematiska dialogmötena särskilt ägnat åt de nationella minoriteternas och urfolket samernas kultur. Region Norrbotten har anställt en konsulent som arbetar med att främja de nationella minoriteternas och urfolket samernas kultur i regionen.

Regionerna samverkar också i dessa frågor. Kulturrådet koordinerar sedan 2019 ett nätverk där regioner kan stötta varandra med erfarenhets- och kunskapsutbyte i frågor gällande nationella minoriteter och urfolket samer. I landets fyra nordligaste regioner (Norrbotten, Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Västerbotten) inrättades det interregionala nätverket Kultur i Norr år 2019 med avsikt att stärka kulturen för både regional och nationell utveckling. Nätverket utgår från tre prioriterade områden, varav ett är urfolket samer, där regionerna avser att utveckla samverkan mellan Sametinget och andra samiska kulturinstitutioner, verka för samiska scener och centrum samt främja insatser för den samiska kulturen.

Även det nationella samverkansrådets myndigheter arbetar med frågorna. Kungliga biblioteket, Länsstyrelsen i Stockholm, Riksantikvarieämbetet, Kulturrådet samt Svenska filminstitutet har alla

[72] Region Skåne, *Kulturnämndens verksamhetsplan och budget 2022* (2021), s. 21.

särskilda uppdrag att arbeta med att främja nationella minoriteters kultur, vilket har resulterat i en rad insatser i samverkan med andra myndigheter och organisationer. Dessa insatser och uppdrag är inte direkt kopplade till kultursamverkansmodellen, även om de genomförs av samverkansrådets myndigheter. Inom ramen för just rådets arbete har man dock även arbetet gemensamt med dessa frågor.[73]

Även om minoritetspolitiken fått genomslag i kultursamverkansmodellen genom regionala, statliga och institutionella satsningar är det oklart hur stor andel av kultursamverkansmodellens medel som går till att främja minoritetskultur. Av historiska skäl finns det få fasta institutioner på detta område och många verksamheter bedrivs inom det fria kulturlivet, vilket inte minst kan innebära utmaningar när det gäller långsiktighet. Flera aktörer som utredningen talat med har poängterat att det är ett bekymmer att medel som finns att tillgå ofta är kortvariga projektmedel, vilket försvårar möjligheterna att etablera och bygga upp en långsiktig verksamhet.

[73] I Statens kulturråds rapport *Kultursamverkansmodellen och nationella minoriteters samt urfolket samernas kultur* (2022) redogörs för de olika myndigheternas insatser.

8 Ett föränderligt kulturliv

Sedan kultursamverkansmodellen infördes i början av 2010-talet har mycket hänt som påverkat kulturlivet i Sverige och i världen. Flera av dessa utvecklingslinjer och trender har kommit upp i de samtal vi fört med kulturarbetare, tjänstepersoner och politiker runt om i landet. Allt från pandemin och dess effekter, till klimatförändringar, urholkningen av offentliga anslag och utbildningssystemets omvandlingar har lyfts fram i samtalen. Mer exakt hur enskilda tendenser påverkat, eller bör påverka, samverkansmodellen visar sig ofta svårt att slå fast, men att mer generella trender som digitaliseringen, den byggda miljöns omvandlingar och den kulturella mångfalden förskjutit det landskap inom vilket kulturlivet utvecklas är otvetydigt.

I det följande sammanfattas några av de trender som lyfts fram i våra samtal och vi beskriver hur vi uppfattar att de påverkat människors kulturella vardagsupplevelser (avsnitt 8.1). Därefter diskuteras kulturpolitikens förhållande till kulturlivet generellt och viktigare utvecklingstendenser specifikt (avsnitt 8.2). Sedan behandlas ett antal för kultursamverkansmodellen viktiga utmaningar vad gäller kulturlivets ekologi (avsnitt 8.3) respektive ekonomi och förvaltning (avsnitt 8.4). Avslutningsvis (avsnitt 8.5) summeras ett antal viktiga slutsatser som pekar fram emot de reformförslag som vi lämnar i nästföljande kapitel.

8.1 Utvecklingslinjer

Ett antal övergripande förändringar har omskapat den kulturella vardagsupplevelsen för de flesta av oss under det senaste decenniet. Det handlar om förändringar av den miljö som omger oss i städer och samhällen, om de moderna mediernas genomgripande effekter och om nya möten som uppstått genom ökad internationell rörlighet.

Medialisering och digitalisering

Att medier spelar en central roll för kulturen är uppenbart. Allt större delar av kommunikationen människor emellan har kommit att ”medialiseras”. Inspelad musik – fonogram, band, cd-skivor och digital distribution – har nu under lång tid varit det huvudsakliga distributionssättet för alla typer av musik. Radio har under snart 100 år varit en central del av *kulturförmedlingen* och likaså haft en central roll för *kulturskapandet*. Dagens dikt är ett av Sveriges Radios äldsta program. Det sändes första gången 1937, alltså för 86 år sedan. TV har spelat sin centrala roll i kulturförmedlingen och kulturskapandet i mer än 60 år. Det gäller förstås för långfilm och serier men också för utsändningar av till exempel scenkonst: under lång tid var TV-teatern en av huvudscenerna för svensk dramatik.

För litteraturen har dagstidningar och tidskrifter haft en viktig roll. Många av Sveriges ledande författare har debuterat genom bidrag i dagspress och tidskrifter. Men jämte denna roll att vara scen för kultur har medierna också i betydande utsträckning skapat *den kulturella offentligheten* genom recensioner och kulturdebatt. Det gäller de stora dagstidningarna men också de lokala tidningarna och de specialiserade tidskrifterna, vilkas betydelse framhållits i de dialoger vi haft. Särskilt lokalpressen är viktig då dess utveckling påverkar såväl det demokratiska samtalet och lokala identiteter som information om kulturevenemang. Delvis förbisedd är till exempel tidningarnas roll när det gäller kulturannonser av alla olika kategorier – allt från de traditionella bioannonserna till annonser för det lilla enstaka kulturarrangemanget.

De senaste decenniernas teknikförändringar, det vill säga digitaliseringen av både produktion, distribution och kommunikation, påverkar fundamentalt de roller som medierna spelar i kultursamhället. Alldeles uppenbart är att digital distribution ökat tillgängligheten till mycket stora delar av kulturutbudet. Det gäller i närmast extrem utsträckning musik och numera också textbaserad kultur och rörlig bild. Tidigare var det blott radion i bilen som var ett mobilt medium. Nu har nästan alla alltid tillgång överallt till den medieburna kulturen genom smarta mobiltelefoner. Men mobiliteten riskerar också att innebära långtgående individualisering. Den kulturella offentligheten fragmenteras. Inte minst landsortspressen lever under en kall stjärna. Hushållstäckning och utgivningsfrekvensen minskar.

En särskild fråga gäller människors kulturella delaktighet som handlar mer om indirekta effekter av teknikförändringen. Inte minst förändrar digitaliseringen barns och ungdomars levnadsvanor. Aktivt deltagande i kultur- och idrottsliv riskerar att ersättas av mer passiv mediekonsumtion, även om de digitala verktygen förstås också används i högst aktiva syften och för eget skapande på områden som dans, bildproduktion och spelande.[1] Samtidigt som konsumtionen ibland passiviserar, förskjuter teknikförändringen också produktionsprivilegier i och med att tekniken generellt sett blir mer tillgänglig för gemene man, inte minst har detta påverkat tekniktunga områden som film.

Smarta mobiltelefoner introducerades redan i slutet av 1990-talet. Men det var först i och med introduktionen av Iphone år 2007 som den smarta mobiltelefonen fick sitt breda genomslag. I dag, blott lite mer än 15 år senare, har i praktiken alla ungdomar (97–100 procent) från 12 års ålder en egen smart mobiltelefon.[2] Tre fjärdedelar av nioåringarna har en smart mobiltelefon och 57 procent av flickor i åldern 9–12 år använder dagligen sociala medier. Från 14 års ålder använder 80 procent av flickorna sin mobil mer än tre timmar per dag. Motsvarande andel för pojkar är strax över 60 procent. Flickorna använder i högre utsträckning än pojkarna sin mobiltelefon för att kommunicera via sociala medier och pojkarna i större utsträckning än flickorna sina digitala plattformar för att spela spel (samtidigt som de ofta kommunicerar i spelen).

Den smarta mobiltelefonens genomslag har medverkat till en påtaglig ålderssegmentering när det gäller eget kulturutövande inom traditionella genrer. Unga människor spelar mindre teater, spelar i mindre utsträckning instrument eller sjunger i kör och skriver mindre dagbok eller poesi än för tio år sedan.[3] I stället tar de del av ett varierat innehåll på nätet, och de skapar också själva i form av allt från dansvideor till fan fiction. Allmänt sett har tillgången till den smarta mobiltelefonen inneburit att alla har ständig tillgång till en musikspelare. Musiklyssnande är också den vanligast användningen av mobiltelefonen vid sidan av användning av sociala medier.

Den digitala utvecklingen har alltså otvetydigt inneburit nya förutsättningar för både kulturdistribution och eget skapande. ”Smarta”

[1] För datorspel som kulturuttryck och hur det kommit att bli allt viktigare också inom den offentliga kulturpolitiken, se kapitel 7.
[2] Statens medieråd, *Ungar & medier 2021* (2021).
[3] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturvanor 2021* (2022).

telefoner och ”sociala” medier har etablerat en ny flödeslogik som i mångt och mycket styr hur enskilda tar till sig både kultur och information mer generellt. Takten i informationsförmedlingen ökar, men de kulturella uttrycken får också en annan betydelse när de konsumeras som del i ett ständigt flöde av andra intryck. Det finns alltid något annat som pockar på uppmärksamhet och vilken kultur som alls blir synlig för den enskilde blir beroende av algoritmer som varken är självvalda eller transparenta.

I en sådan *uppmärksamhetsekonomi* är tillgångsfrågan många gånger mindre viktig än frågor om vad som visas och varför, samt vad som förmår vinna i konkurrensen om konsumentens naturligen begränsade tid och uppmärksamhetsförmåga. Med utgångspunkt i det litterära fältets förutsättningar sammanfattas situationen väl av poeten och kritikern Magnus William-Olsson:

> *Nå ut* kan alla idag. Det är bara att logga in på ett socialt medium eller ett av alla de forum som existerar på internet, skriva och trycka på enter. Att *nå fram* däremot kan vara komplicerat. Det kräver strategier, pengar och hårt arbete. Men att *nå in* utgör den verkliga svårigheten. Om man jobbar hårt och lyckats få ut till exempel en tidskrift till prenumeranter, låntagare eller köpare, hur ska man få dem att verkligen läsa och inte bara hastigt ögna igenom numret?[4]

I de dialoger vi haft med företrädare för kulturlivet i landet har betydelsen av den digitala utvecklingen betonats i många sammanhang. Inom områden som film, teater och musik är utvecklingen kanske mest påtaglig och de möjligheter som till exempel biografernas digitalisering och digitala utsändningar av scenkonst innebär för spridningen av kultur i hela landet har ofta lyfts fram. Effekterna är dock minst lika genomgripande på en rad andra områden och alla sektorer har i dag att hantera en uppmärksamhetsekonomi där de konkurrerar med alla de andra kulturupplevelser som ständigt är tillgängliga på våra portabla skärmar. Inte minst märks detta för många av de stora institutionerna, som dock även beskriver en ökad lust till fysiska möten med kulturen och den samvaro som enbart ett besök på plats medger (inte minst efter pandemin).

[4] Magnus William-Olsson, red., *Nå ut, nå fram, nå in: Om distribution av litteratur, konst och kritik på 2020-talet* (Ariel litterär kritik, 2022), s. 5.

Stadens och den byggda miljöns omvandlingar

Det är närmast självklart att den byggda miljön är det kulturuttryck som människor oftast möter i sin vardag. Det gäller arkitekturen och bruksföremålen, men det gäller också konsten i den byggda miljön. Den byggda miljön är kultur i sig men den är också rum för kultur eftersom den styr och möjliggör verksamhet av stor kulturell betydelse (detta tema vidareutvecklas i kapitel 10).

Människors kulturella upplevelser i det moderna och senmoderna samhället har förstås, mot bakgrund av den byggda miljöns avgörande betydelse för vardagserfarenheten, i hög grad kommit att påverkas av städernas och bebyggelsestrukturens omvandlingar. Detta kommer att ske också framöver. Det sena 1800-talets och tidiga 1900-talets industristäder omvandlades till det mogna 1900-talets handelsstäder. Men handelsstäderna har nu börjat tömmas på handel; handeln har flyttat ut till handelscentra som saknar allt annat liv än just handeln i sig.[5] Vi har reproducerat ett mönster som framför allt utvecklats i USA med förortsstäder som helt och hållet blivit beroende av bilen för att människors vardagsliv alls skulle kunna fungera. Nu följer nästa steg i denna stadsomvandling: stadskärnorna fortsätter att tömmas på återstående kommersiellt liv samtidigt som tämligen nyuppförda handelsområden kämpar för sin överlevnad. Detta hänger samman med att distributionen lämnar inte bara småbutikerna utan också de stora handelsområdena i mer perifera lägen. Handeln digitaliseras. Nätet tar över den funktion som butikerna tidigare hade.

Frågan är vad morgondagens städer och samhällen kommer att rymma för verksamheter. Är det service- och förströelsestaden som följer i handelsstadens spår? Eller är det en allmän nedgång för de täta stadskärnorna som ligger i korten. Alldeles uppenbart finns det en möjlighet att låta kultur i kombination med nöje och förströelse spela en ännu större roll för stadslivet än vad de gör i dag. Men lika lite som stadsutvecklingen är oberoende av politiken kan politiken ensam styra stadsutvecklingen. Det är svårt att i dag ge svaret på frågan vari en livskraftig stadsutveckling i morgon kommer att bestå, men det är viktigt att beakta hållbarhetens alla dimensioner, både ekologiska, ekonomiska och sociala. Strävan efter miljömässig hållbarhet ger inte ensamt svaret och ska vi även uppnå social och eko-

[5] Oana Mihaescu, ”Stadskärnan är död. Länge leve stadskärnan!” i *Svenska stadskärnor: Forskningsrådets spaning 2019* (2019).

nomisk hållbarhet vid den fortgående samhällsomvandlingen är de kulturella aspekterna en nyckelfaktor.

I Sverige pågår också ett antal andra mer lokalt förankrade processer som i stor utsträckning påverkar den byggda miljön och förutsättningarna för kulturstaden. Den kanske viktigaste bland dessa som vi mött under våra resor i Norrbotten och Västerbotten, är den pågående samhällsomvandlingen i norra Sverige.[6] I samtalen har det bland annat betonats att omställningen påverkar hela samhällsutvecklingen i norr och medför en rad utmaningar när det gäller kompetensförsörjningen, kulturarvets bevarande och gestaltningen av nya livsmiljöer i expansiva områden. Motstridiga intressen när det gäller markanvändning, jakt och skogsbruk påverkar inte minst det samiska folket. Kulturaktörerna har också lyft fram risken att kulturen i detta sammanhang instrumentaliseras i syfte att locka nya invånare och att den grundläggande kulturella infrastrukturen behöver vårdas om den också på sikt ska kunna skapa värde för befolkningen.

Rörlighet, internationalisering och migration

Den som vet vad den letar efter har i dag en självklar tillgång till en stor del av världens kulturuttryck digitalt, men den ökade fysiska rörligheten över gränser har också skapat helt nya förutsättningar för fysiska kulturmöten. Detta är en process som i vår del av världen accelererat under de senaste decennierna. Migrationen har förändrat det svenska samhället. Andelen utrikesfödda i befolkningen över 18 år ökade till exempel från cirka 13 till drygt 22 procent under perioden 2000–2021.[7] År 2020 hade Sverige högst andel av hela befolkningen född utanför EU av alla unionens 27 medlemsländer, cirka 14 procent.[8]

Effekterna av en omfattande invandring är förstås stora på den kultur som skapas och konsumeras i landet och en fråga man kan ställa sig är i vilken mån de offentliga verksamheterna förhåller sig till detta. Kulturuttryck som människor som flyttat till Sverige fört med sig, och som deras barn många gånger för vidare, har kommit att bli ett viktigt inslag i den svenska kulturen av i dag och många

[6] En bra ingång till kunskapsläget finns här: https://www.umu.se/samhallsomvandling/ (senast kontrollerad 5 maj 2023).
[7] Se tabellen ”Inrikes och utrikes födda efter region, ålder och kön. År 2000–2022”, i SCB:s statistikdatabas: https://www.statistikdatabasen.scb.se/ (senast kontrollerad 17 april 2023).
[8] Se ”Foreign-born population” i databasen https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/ (senast kontrollerad 17 april 2023).

nya estetiska uttryck skapas med olika influenser. Samhällsutvecklingen präglas starkt av både klassisk mångkultur och olika former av gränsöverskridande och kulturell hybridisering.[9] Dessa trender förstärks i dag i ett Europa med fri rörlighet mellan den Europeiska unionens medlemsstater, där särskilt unga människor ofta rör sig mellan länder och storstadsregioner i syfte att arbeta eller utbilda sig.

På snabbfotade populär- eller subkulturella fält får blandningen av kulturella influenser många gånger först genomslag. Många av de kulturuttryck som människor som migrerat till Sverige fört med sig har dock även letat sig in på de större kulturinstitutionerna, till exempel i form av ny musik och dramatik, eller scenkonst på främmande språk (till exempel hos Riksteatern). Annan ur denna synvinkel viktig kulturverksamhet bärs upp av ett mångfasetterat föreningsliv av etniskt eller religiöst baserade organisationer som är verksamma på många platser, men särskilt i storstädernas ytterområden. Inte sällan har dessa organisationer offentligt stöd i olika former, även om de ligger utanför kulturpolitiken i snäv mening, till exempel inom ramen för folkbildningen, från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor eller från enskilda kommuner.

Migration och ökad rörlighet över gränser har inneburit en stark förändringsimpuls för kulturlivet, samtidigt som de långsiktiga effekterna svårligen går att överblicka. Mycket av detta har på ett självklart sätt uppfattats som positivt och många nya kulturformer som uppstått i mötet mellan inhemskt och utländskt är i dag så självklara att de inte längre är synliga som innovationer. Förändringarna har dock även skapat oro. Motstånd mot att ta emot människor från andra delar av världen har i vår tid också gift sig med andra motsättningar i samhället och lett till en ofta elakartad diskussion där grupper misstänkliggörs och de skillnader som finns görs till motsättningar, det vill säga där människor polariseras.[10]

Den tilltagande kulturella mångfalden och relaterade fenomen har förstås påverkat kultursektorn på många sätt, även om kulturinstitutionerna själva inte alltid förändrats i samma grad som samhället i stort. Som tema för innehållsproduktion spelar dock frågor om kulturell identitet och tillhörighet, men också om rasism och

[9] För perspektiv på detta, se Chris Torch, ”Återskapa cirkeln: den interkulturella utmaningen”, i Karin Dalborg & David Karlsson, *”På något sätt är vi med om att skapa världen på nytt”: 21 texter om att jobba med konst och kultur* (Nätverkstan, 2016).
[10] Se inledningen till Fredrik Ekelöf & Jonas Hansson, *Polarisering: Idéhistoriska perspektiv på ett samtida fenomen* (Nordic Academic Press, 2022).

diskriminering, i dag en viktig roll för de flesta kulturinstitutioner, nästan oavsett område. Vid våra samtal med kulturaktörer har betydelsen av sådana teman kommit upp i dialoger med allt från Folkmusikens hus i Rättvik till teaterföreningar vi träffat hos Riksteatern i Hallunda.

Polarisering och kulturdebattens förändringar

Kultursektorn har alltid varit bra på att skapa kontroverser, vilket inte minst tagit sig uttryck i ett antal klassiska kulturdebatter där företrädare för olika positioner gått till storms mot varandra på dagstidningarnas kultursidor. Inte heller är det någon nyhet att dessa debatter många gånger rört både estetiska frågor i snäv mening och mer renodlat politiska konfliktämnen.[11] De senaste åren, och inte minst de sociala mediernas genomslag, har dock fört med sig att dessa diskussioner kommit att få allt större betydelse också utanför de kretsar som traditionellt har tagit del av innehållet på landets kultursidor. Vidare har tonfallet blivit mer oförsonligt med större inslag av trakasserier och hatisk retorik.

Dessa tendenser till ökad spridning har under senare år även parats med en slags ”kulturkrigsretorik”, till viss del importerad från USA, där diskussion och kulturdebatt inte bara kommit att kretsa kring vad som är politiskt korrekt utan där vissa kulturella uttryck även politiserats på ett sådant sätt att de kommit att bli slagträn i såriga diskussioner om grupprättigheter och motsättningarna mellan olika sätt att leva. En del av detta uppskruvade tonläge har även hittat hit och uttryck som ”cancelkultur” och ”deplattformering” har blivit begrepp även i svensk kulturdebatt.[12] Utan att ta ställning till vilka av dessa diskussioner som egentligen varit motiverade av reella motsättningar, kan det nog konstateras att dessa debatters genomslagskraft i vår senmoderna offentlighet haft en tendens att tränga undan andra samtal om konst och kultur, likväl som andra angelägna politiska diskussioner.

En konsekvens av det allmänna politiska klimatet och även själva kulturdebattens förändringar under senare år är att frågor om konstens

[11] Anders Frenander, *Debatten vågor: Om politisk-ideologiska frågor i efterkrigstidens svenska kulturdebatt* (Göteborgs universitet, 1999).
[12] En bra beskrivning av debatter med sådana förtecken finns i Mikael Löfgren, *Kulturstrider & statskonst: Historiska perspektiv och kulturpolitiska utmaningar* (Daidalos, 2021), s. 19–117.

och kulturens politisering blivit allt viktigare att förhålla sig till. Vissa av dem vi mött under våra resor i landet har till och med uttryckt en oro för att behöva inskränka sin verksamhet, antingen till följd av att man inte orkar möta aggressiv retorik och rena hot från enskilda eller till följd av politiska beslut. Detta är ett tema som vi återkommer till i särskild ordning senare i en diskussion av konstens frihet (se avsnitt 9.2).

8.2 Kulturpolitikens anpassningsförmåga

De tendenser som beskrivits antyder bitvis stora förändringar i människors kulturella vardagsupplevelser. Det har förvisso betydelse för kulturpolitiken, men det har också, och i minst samma utsträckning, betydelse för skolpolitiken, för ungdomspolitiken, för stadsbyggnadspolitiken, för folkhälsopolitiken och för många andra politikområden. Kännetecknande för till exempel den digitala utvecklingen är att den dels ger genomgripande effekter för hela samhället, dels motiverar en fortgående omprövning av politiken. Likaså har den tilltagande internationaliseringen gett helt nya förutsättningar för alla dessa politikområden med nya utmaningar och möjligheter. Det politiska samtalsklimatet påverkar mer än bara kulturen. Ser man till den offentliga kulturpolitiken i snäv mening pekar utvecklingen på att också denna måste kunna anpassa sig till nya förutsättningar och behov.

Kultur ur kulturpolitikens synvinkel

En schablonbild av kulturpolitiken är att den till övervägande del handlat om att stödja vissa traditionella konstarter (som bildkonst, teater, musik och litteratur), etablerade medier samt kulturarvets bevarande, och dessutom haft ett överdrivet fokus på institutioner på dessa områden till förfång för det gränsöverskridande och det nya. Även om denna kritik ibland kan ha haft fog för sig, är detta utan tvivel en förenklad bild av den moderna kulturpolitiken, inte minst som viktiga insatser sedan den nationella kulturpolitikens formering på 1970-talet riktat sig till enskilda kulturskapare (konstnärspolitiken) och fria grupper av olika slag samt även fokuserat på amatörkultur och eget skapande (folkbildning, föreningsbidrag, lokalstöd,

kulturskolan etc.).[13] I kommunerna har man länge stött både föreningsliv och folkbildning samt arbetat med tvärgående frågor knutna till stadsbyggandet till exempel.

Schablonbilden av en lätt konserverande nationell kulturpolitik bygger ibland även på en förenklad förståelse av vad en kulturinstitution är. Trots organisatorisk kontinuitet, med allt vad det kan innebära av spårbundenhet och inbyggd tröghet, rymmer institutionerna ofta de resurser som är avgörande för förmåga till förändring och utveckling. Verksamheten kan förändras tämligen drastiskt till sitt innehåll utan att byta vare sig namn eller hus. Detta har inte minst visat sig i de transformationer som många både scenkonst- och kulturarvsinstitutioner kunnat genomgå i anslutning till större kulturella omvälvningar i samhället, som vänstervågen under 1970-talet. Inte heller själva konstarterna är statiska, utan många gånger integrerar de löpande nya uttryck och erfarenheter utan att för den skull byta beteckning.

Det är viktigt att ha denna komplexa bild klar för sig när man diskuterar vad den offentliga kulturpolitiken omfattar och även huruvida denna förmår stödja förnyelse eller ej. Detta har också blivit tydligt i våra samtal med kulturaktörer inom olika fält. Som ett område som hemslöjd visar kan det nyskapande ibland ske under den mest traditionella av beteckningar. Även en ärevördig scenkonstinstitution med rötter i det gustavianska Sverige kan integrera nya livserfarenheter och nutida kulturella uttrycksformer (inte minst som det många gånger krävs en hel del resurser för att kunna göra just det på ett slagkraftigt sätt).

Denna dynamik hindrar inte att det kulturbegrepp som används inom den offentliga kulturpolitiken ibland utesluter det nya, eller till och med kan fungera konserverande på ett negativt sätt. Det är ett faktum som även framhållits i våra samtal att mycket av framför allt ungdomskulturen inte alltid ges utrymme i etablerade sammanhang – i sig ett evigt diskussionsämne – och även att det kommersiella kulturlivet ofta bortdefinieras, även om dess förutsättningar i praktiken inte sällan påverkas kraftigt av kulturpolitiska insatser (vilket blev tydligt under pandemin då det ömsesidiga beroendet mellan det offentliga och det privata blev synligt). Sedan går det att diskutera

[13] För den svenska kulturpolitikens utveckling, se t.ex. Bengt Jacobsson, *Kulturpolitik: Styrning på avstånd* (Studentlitteratur, 2014) och My Klockar Linder, *Kulturpolitik: Formeringen av en modern kategori* (Uppsala universitet, 2014).

huruvida all gränssättning är ett problem; kulturuttryck som bär sig på kommersiella grunder måste inte ha offentligt stöd och de ungas antietablissemangskultur mår inte nödvändigtvis bättre av att inrymmas i institutionerna.

Vidare är det ett faktum att kulturpolitiken, vilket också blivit tydligt för oss under vårt utredningsarbete, breddats på andra sätt under senare år. Inte minst handlar det om att den getts i uppgift att främja mål på en rad relaterade politikområden. I både diskussioner av kulturplaner och i myndighetsstyrningen på statlig nivå har stor kraft till exempel kommit att ägnas olika ”tvärperspektiv”, det vill säga frågor om främst regional utveckling, hållbarhet, jämställdhet, nationella minoriteter och hälsa. I och med det har det ibland också blivit otydligt vad som är kulturpolitikens kärna och på vilket sätt den kan bidra till målsättningar på andra politikområden, hur den kan fungera som ”aspektpolitik” som den senaste kulturutredningen uttryckte det.[14]

Kulturbegreppet i samverkansmodellen

Hur just kultursamverkansmodellen förhåller sig till kulturlivet i stort kan, som framgått av kapitel 4–7, beskrivas i termer av delvis överlappande cirklar. I modellens kärna finns de klassiska regionala och kommunala institutionerna på främst teater-, musik- och museiområdet som får ta del av de största statsbidragen, liksom mindre verksamheter inom områden som arkiv, film och bibliotek som också är statsbidragsstödda. I denna cirkel ingår också konsulenter på olika konst- och kulturområden och andra främjande verksamheter som delfinansieras via statsbidraget.

Även om denna kulturpolitiska kärnverksamhet byggts upp under lång tid och mycket löper på är denna krets dock inte statisk: som framhållits i föregående kapitel har ett fyrtiotal nya verksamheter, till exempel inom bild- och formområdet, successivt kunnat inkorporeras genom informella överenskommelser mellan regionerna och Statens kulturråd om att de ska finansieras med medel som

[14] *Betänkande av Kulturutredningen: Förnyelseprogram* (SOU 2009:16), kap. 10. Myndigheten för kulturanalys skiljer ut dessa tvärgående målsättningar genom att beskriva dem som mål ”med” kulturpolitiken (sådant som kan motivera att den genomförs och vilka effekter den förväntas ha) snarare än mål ”för” densamma (dvs. de områdesinterna målsättningarna). Jämför *Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten* (2021), s. 179.

tillförs modellen av olika parter. Vidare har de etablerade institutionerna som nyss nämnts många gånger vidgat sin verksamhet och förändrats på tämligen grundläggande sätt till följd av både estetiska tendenser och samhällsutvecklingen i stort.

I en annan cirkel kan vi placera kulturverksamhet som bara undantagsvis erhåller statsbidrag inom modellen men som ofta ingår i samverkansarbetet i olika grad genom att frågorna genomgående eller ofta behandlas i kulturplanerna och de dialoger som organiseras inom ramen för modellen. Som beskrivits i kapitlet 5 och 7 gäller detta till att börja med stora delar av det fria kulturlivet och de enskilda kulturskaparnas verksamhet, där det finns en ambition att involvera dessa i dialogarbetet, bland annat för att de ska bidra med perspektiv på kulturplanernas målformuleringar, men där själva skapandet stöds av staten i andra spår (konstnärspolitiken, stödet till fria grupper etc.). Till denna del kan man även räkna kultur och kulturrelaterad verksamhet inom breda områden som folkbildning, kulturella och kreativa näringar samt gestaltad livsmiljö. Detta är områden som relativt ofta tas upp i planerna och där aktörer ibland bjuds in i dialogprocesserna men där statliga medel fördelas på andra sätt.

Det är viktigt att ha med sig denna dubbla bild när det handlar om vad som innefattas i samverkansmodellen: om man med innefattas menar diskuteras i samband med framtagandet av kulturplanerna, famnar modellen stora delar av landets kulturliv, åtminstone det som har förankring på regional nivå; om man avser verksamhet som erhåller statsbidrag är omfattningen mycket mer begränsad. Det kommersiella eller privat finansierade kulturlivet saknas ofta helt. Mot denna bakgrund är det intressant att reflektera över hur det befintliga arbetet förhåller sig till de utvecklingsbehov som finns för att vi ska närma oss de nationella kulturpolitiska målens visioner om sådant som delaktighet och konstnärlig kvalitet. För att bedöma detta behöver samverkansmodellen sättas i relation till två saker som vi diskuterat mycket under våra resor i landet: förändringar i kulturlivets ekologi samt ekonomiska och administrativa utmaningar.

8.3 Förändringar i kulturlivets ekologi

De kulturinstitutioner och verksamheter som utgör ryggraden i kultursamverkansmodellen representerar på många sätt ett tämligen traditionellt kulturpolitiskt kulturbegrepp, men de söker sig också ofta utåt mot nya områden. Som påpekats i föregående kapitel samspelar till exempel scenkonstinstitutionerna ofta med det fria kulturlivet och de är avgörande som arbetsmarknad för enskilda kulturutövare. För att nå ut med inte bara den offentligt stödda kulturen, utan även underhålla delar av den mer kommersiella kulturscenen är dock även en lång rad andra aktörer av avgörande betydelse. I vissa fall är detta väl känt, i andra fall blev det uppenbart under pandemin när för kulturproduktionen viktiga yrkeskategorier och branscher som sällan uppmärksammats helt plötsligt riskerade att slås ut. I detta samspel ingår också alla de utbildningsinstitutioner som på många sätt är en förutsättning för kulturlivet i stort.

I våra möten med kulturaktörer och politiker runt om i landet har det upprepade gånger framhållits att denna kulturens ekologi är stadd i förändring. Många gånger hänger det samman med de övergripande trender mot ökad digitalisering etc. som beskrivits ovan, men ibland har det även mer specifika och platsbundna skäl.

Institutionsstrukturen

Som beskrivits i kapitel 5 och 6 finns på många kulturområden en relativt väl utbyggd institutionsstruktur av både kommunala och regionala institutioner spridda över landet. Det gäller till exempel museisektorn, med både kommunala och regionala museer liksom en uppsjö ideella initiativ. Även musiken har en väl utbyggd institutionsstruktur med länsmusikverksamhet i alla län, liksom teatern där det finns ett tjugotal väl etablerade länsteatrar eller motsvarande. På andra områden, som dansen och bildkonsten, saknas lika många etablerade institutioner och det har under senare år varit en prioritering för bland annat Statens kulturråd att främja utbyggnaden av en sådan struktur.

Hur institutionsstrukturen ser ut på olika områden följer sällan någon övergripande plan utan är beroende av en mängd historiska vägval. Det har dock, som framhölls redan i kapitel 3, även genomförts ett mer planmässigt kulturpolitiskt arbete sedan åtminstone 1970-talet för att bygga ut och komplettera den historiskt framvuxna

strukturen. Initiativ har kommit från olika håll, men många gånger har det varit lokala och regionala politiker som drivit på för satsningar som staten sedan mött upp i olika grad utifrån nationella prioriteringar (även om det också funnits tankar om att helt dra sig ur finansieringen).[15] Ur denna synvinkel är dagens institutioner också på många sätt ett gemensamt åtagande för stat, region och kommun som det gäller att vårda även framgent.

Oaktat den ofta relativt väl utbyggda institutionsstrukturen varierar dock enskilda människors geografiska närhet till verksamheten stort i ett land som Sverige. Kulturanalys Norden har tillsammans med forskningsinstitutet Nordregio studerat de nordiska invånarnas tillgänglighet till kultur mätt i reseavstånd.[16] Resultatet visar tydligt att kulturverksamheters fysiska placering följer befolkningsstrukturer i stort. Flest kulturverksamheter återfinns alltså i de mer tätbefolkade kommunerna och huvudstadsområdena har i särklass flest kulturverksamheter. De nordiska länderna utmärker sig geografiskt med stora glesbebyggda områden där tillgängligheten till kultur är lägre. Tillgängligheten till folkbibliotek är generellt hög i Norden, de flesta har ett folkbibliotek inom räckhåll med en resa på 10 minuter. Offentligt finansierad scenkonst är mest geografiskt begränsat där många invånare i Island, Norge, Sverige och Finland har avstånd längre än 70 kilometer.

De kulturproducerande institutionerna på regional nivå (men också flera av dem med kommunal huvudman med statsbidrag via samverkansmodellen) har genomgående i uppdrag att sprida kultur utanför den egna verksamhetsorten till invånare i hela länet. Ambitionsnivån är, som vi uppfattar det, ofta hög även om utåtriktad verksamhet av detta slag inte sällan kommer att ställas mot behov av att prioritera produktion ”i huset” när resurserna är begränsade. Vidare är det ofta helt avgörande för att det på allvar ska vara möjligt att nå ut även i länets mindre orter att det finns resurser för att där ta emot utställningar, uppsättningar och kulturprogram samt någon som kan agera som beställare, dialogpart och mottagare. När detta brister handlar det i vissa fall om att det saknas lämpliga lokaler, men oftare om att institutionerna inte har rätt kontakter med kommunerna eller engagerade lokala arrangörer (ofta ideella krafter). Det avgörande i dessa

[15] Kulturutredningen på 1990-talet hade t.ex. i särskilt uppdrag att överväga hur staten skulle kunna sluta finansiera regionala institutioner. Se *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84), s. 114.
[16] Nordiska ministerrådet, *Kultur inom räckhåll? Avståndsanalys av de nordiska invånarnas tillgänglighet till kultur* (2023).

kopplingar för kulturproduktionen också på mindre orter återkommer vi till nedan.

Nya relationer: Konstnär – producent – arrangör

Som framhållits i kapitel 7 är kulturlivet naturligtvis ytterst beroende av enskildas skapande verksamhet. Det gäller både professionella konstnärer och amatörer. Detta är grundläggande för ett rikt kulturliv, vilket motiverar den statliga konstnärspolitiken och civilsamhällespolitiken men också de relaterade stöd som finns på regional och kommunal nivå. De flesta professionella kulturskapare är dock även beroende av att det finns en kommersiell marknad för deras produktion. Detta gör att även de kulturella och kreativa branschernas välmåga är avgörande även för andra delar av landets kulturliv.

Vidare produceras många konst- och kulturuttryck med en rad andra yrkeskategorier än kulturskapare i snäv mening involverade. Många gånger kan det till exempel vara helt avgörande att det finns engagerade och kunniga producenter och curators. Detta gäller för bild- och formkonsten, teatern, musiken och dansen, men i ännu högre grad för uttryck som förutsätter en omfattande produktionsapparat som film, tv-produktioner och spel. Ibland är det just dessa kreativa mellanled som saknas och som begränsar tillgången till högkvalitativ konst och kultur.[17]

För allt från scenkonst till bildkonst och läsfrämjande är det också helt avgörande att det finns ett väl fungerande och vittförgrenat arrangörsled. Viktiga delar av arrangörsledet är ideellt organiserat och som beskrivits i kapitel 4–7 finns stöd till arrangörer på alla tre samhällsnivåerna. I vissa delar är arrangörsstrukturen satt under press i dag, med en åldrande medlemskader i till exempel många lokala arrangerande teaterföreningar. Bild- och formområdet har, som nämnts, generellt en svag arrangörsstruktur utanför storstäderna. Samtidigt är inte bilden entydig på något vis. Tillväxten är bitvis god när det gäller arrangörer av bland annat musikfestivaler och även en organisation som Bygdegårdarnas riksförbund rapporterar en tillströmning av nya engagerade. Svenska kyrkan är fortsatt en aktiv arrangör av stor betydelse i flera delar av landet.

[17] Ett exempel är Återstartsutredningens diskussion av förutsättningarna för curators, se *Från kris till kraft: Återstart för kulturen* (SOU 2021:77), s. 113.

I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att kommunerna många gånger tar ett stort ansvar för arrangörsledet, både genom föreningsbidrag och lokaler. Inte sällan arrangerar också kommunala förvaltningar evenemang som författarbesök, offentliga filmvisningar och utställningar, till exempel på folkbibliotek. Kommunerna är också beställare och arrangör av till exempel scenkonst i skolan, vilket är en relativt omfattande verksamhet.

Oaktat den mångfacetterade verksamhet som bedrivs på många håll i landet är vår bedömning att det är av stor vikt att fortsätta främja arrangörsledet inom flera områden och på platser där det i dag saknas ett starkt lokalt engagemang. Inte minst är det viktigt att på olika sätt främja samarbetet mellan lokala arrangörer och både regionala och nationella kulturproducerande organisationer. En sådan samverkan är ofta avgörande för att allt från scenkonst till utställningar faktiskt ska komma till stånd.

Ändrade praktiska förutsättningar

Vidgar vi perspektiven ytterligare, och detta har särskilt visat sig i arbetet med att stödja kulturen under covid-19-pandemin, är det tydligt att landets kulturliv även är beroende av en lång rad tjänster av mer praktisk art. Det kan handla om allt från det arbete som utförs av ljud- och ljustekniker till logistiktjänster och leveranser av mat. Det handlar också om digital infrastruktur. Tillgång till bredband i olika delar av landet naturligtvis, men också digitala tjänster för sådant som biljettförsäljning och planering.

Även tillgången till fysiska lokaler är av stor vikt för att kultur ska kunna produceras i alla delar av landet. För arrangörsledet är det ofta avgörande. Ofta ställs högre krav på till exempel lokaler för dans än för utställningar av bildkonst. I landets kyrkor, bygdegårdar, folkets hus, skolor och biografer finns många gånger lokaler som är helt avgörande ur denna synvinkel. Betydelsen av att hålla dessa lokaler fortsatt tillgängliga har också framhållits av många av dem vi träffat, inte minst på mindre orter där det kan vara svårt att fylla lokaler med verksamhet året runt. I sammanhanget har flera lyft fram betydelsen av de statliga insatser som finns för att stödja till exempel lokalhållande organisationer och vårda kyrkobyggnader samt stöd till studieförbund och biografägare.

Samtidigt kan det noteras att den stadsomvandling bort från handelsstaden som diskuterats ovan på vissa håll gjort det enklare att hitta nya kulturlokaler. Detsamma gäller den större strukturomvandling som skett på mindre orter där industrier lagts ner eller flyttat. Under utredningens resor har vi besökt ett flertal kreativa platser som just inhyses i sådana miljöer och det är tydligt att det finns både vilja och möjlighet att där bedriva kulturell verksamhet med både regional, nationell och internationell räckvidd.

En annan avgörande lokalfråga som vi mött i flera sammanhang gäller de större institutionerna. Inte minst på museiområdet oroas många över snabbt ökande lokalkostnader, både på grund av ökande elpriser och allmänna kostnadsökningar i samhället. Här finns en förståelig rädsla för att dessa kostnader tar utrymme från publik verksamhet, en fråga som inte minst rör nivån på de löpande anslagen till de större institutioner som finansieras gemensamt via samverkansmodellen (se vidare nedan).

Utbildningssystemet: kunskaper och färdigheter

En avgörande del i kulturens ekologi är utbildningssystemet, och då egentligen alla nivåer från för- och grundskolan till eftergymnasial utbildning, liksom den kommunala kulturskolan och den fria folkbildningen. Utbildningssystemet står för flera avgörande komponenter. Till att börja med förmedlas denna väg mycket av den grundläggande kunskap som krävs för att alls kunna komma i kontakt med många kulturuttryck. Det krävs att barn och unga tidigt får möta kvalificerad scenkonst, musik och litteratur för att det ska ges realistiska förutsättningar att utveckla ett djupare intresse för dessa områden senare i livet. Vidare står de olika utbildningsformerna, inte minst kulturskolan och folkbildningen, för mycket av den färdighetsträning som krävs för att människor själva ska kunna bli delaktiga i mer avancerad skapande verksamhet. Det rör sig om sådant som bild- och musikundervisning men också om grundläggande läs- och skrivinlärning, utan vilken stora delar av kultursektorn alltid kommer att vara otillgänglig.

Vid våra möten med olika aktörer har detta framhållits ofta, inte minst i samtal om de estetiska ämnenas ställning i skolan. Det har bland annat påpekats att fram till 2011 var estetisk verksamhet ett

kärnämne som elever oavsett gymnasieprogram läste. Sedan denna allmänna kurs försvann är det många skolor som i stället erbjuder andra estetiska kurser som individuellt val. Dessa kurser konkurrerar dock med både högskoleförberedande kurser och fördjupningskurser och risken är att det inte blir tillräckligt många elever som väljer kursen, som då inte genomförs alls. Konsekvensen är att färre estetiska lärare i dag är anställda på gymnasieskolor och att elever i de flesta fall inte har några estetiska ämnen. Skolan som kulturinstitution och särskilt betydelsen av de estetiska ämnena behandlar vi närmare i kapitel 10.

8.4 Ekonomiska och förvaltningspolitiska utmaningar

När kultursamverkansmodellen sjösattes diskuterade den utredning som föregick inrättandet en dubbel inriktning för arbetet. Modellen, med dess delade ansvar mellan staten och regionerna (då landstingen), skulle enligt utredningen bidra till att ”garantera en väl avvägd institutionell infrastruktur på kulturområdet”. Samtidigt angavs ett annat syfte vara att ”gynna flexibilitet”. Visserligen sades också att det inte var ett självändamål att behålla en oförändrad institutionsstruktur: ”Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att finna utrymme för det nya och oprövade.”[18]

Det måste från början dock ha stått klart att en regionalisering av bidragsgivningen i sig inte främjade förändringar av institutionsstrukturen eftersom den inte ledsagades av några sammanslagningar i större regioner eller andra reformer som skulle driva på för rationalisering. Kultursamverkansmodellen, med dess dubbla fokus på bevarande och utveckling, byggde snarare på en kontinuerlig tillförsel av nya medel för att bli dynamisk (vilket också har visat sig när nya verksamheter kommit till). Till detta kommer att merparten av den verksamhet som finansieras genom bidragsgivningen utgörs av tjänsteproduktion i dess nästan mest renodlade form, det vill säga av verksamhet där potentialen för produktivitetsförbättringar är begränsad om den överhuvudtaget finns. ”Baumols sjuka” slår till med full kraft.[19] Frånvaron av uppräkning för ökade lönekostnader, eller

[18] *Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* (SOU 2010:11), s. 66.
[19] Se t.ex. Magnus Lindmark & Lars-Fredrik Andersson, ”Välfärden, skatterna, Baumoleffekten och högerpopulismens framväxt”, *Ekonomisk debatt*, 2018:7.

en uppräkning av anslagen med avdrag för produktivitetsutveckling, leder som vi sett flera exempel på ovan till att anslagens reala värde stagnerar eller urholkas trots tillskott.

Under de lite mer än tio år som har gått sedan kultursamverkansmodellen började genomföras har statens bidrag till regional kultur, som visats i kapitel 4, ökat i nominella termer men länge varit i princip oförändrat i reala termer för att de senaste åren även falla tillbaka rätt ordentligt (omräknat med KPI). Hade inte anslagen samtidigt räknats upp tämligen kraftigt från regioner och kommuner hade detta resulterat i en tämligen hård kostnadspress för den verksamhet som finansieras genom samverkansmodellen. Och föga förvånande har vi under vårt utredningsarbete återkommande mött kritik mot att de medel som har funnits för utveckling och för stöd till ny verksamhet varit otillräckliga. Kultursamverkan har i denna mening blivit en modell för bevarande, inte för utveckling, även om ett antal nya verksamheter som sagt har kommit till och det inte heller ska underskattas i vilken utsträckning nydanande arbete kan ske inom ramen för etablerade institutioner.

Tillitsreformer och flernivåstyrning

Kultursamverkansmodellen sjösattes i ett läge när staten var på väg bort från både en äldre detaljstyrning i termer av specificerade stöd till enskilda bidragsmottagare och ett system för mål- och resultatstyrning som införts på 1990-talet, där många kulturinstitutioner ålades att årligen rapportera hur man uppfyllde långa kataloger av ibland tämligen snäva målsättningar. Under senare år har förvaltningsutvecklingen i stället gått mot en mer tillitsbaserad styrning, där större rådighet lämnas åt tjänstepersoner och sakkunniga att avgöra hur mer generellt formulerade mål kan uppnås. Målsättningar har dessutom i större utsträckning kommit att regleras i lag även på kulturområdet (till exempel i den uppdaterade bibliotekslagen och senare museilagen).

För statens samverkan med de andra samhällsnivåerna har denna utveckling dock inte fullt ut slagit igenom. Som diskuteras i kapitel 7 är olika direktkommunala stöd ofta förhållandevis detaljerade och statens styrning är på många sätt fortsatt stark, även om beslutsmakten i viss mån flyttats från politisk nivå till myndighetsnivå.

Även om det formellt sett är en fråga för regionerna hur medel via kultursamverkansmodellen ska fördelas på institutionsnivå, följs detta upp tämligen detaljerat av Statens kulturråd som diskuterar med regionerna vilka nya verksamheter som ska få finansiering denna väg. Regionerna i sin tur använder den makt som det innebär att vidarefördela vissa statsbidrag till kommunala institutioner till att understryka det ”regionala uppdraget”, vilket då innebär åtaganden för verksamhet utanför den egna kommunen. I dag är det, sammantaget, på många sätt mer relevant att tala om flernivåstyrning än flernivåsamverkan eftersom de hierarkiska relationerna mellan samhällsnivåerna fortfarande är tämligen starka.

Som påpekats i kapitel 5 har kultursamverkansmodellens införande inneburit att regionerna utvecklat sin kompetens inom kulturområdet. Flera beskriver det också som att de under senare år gått från en bidragsgivande roll till en roll som processledare och samordnare. I stort har det enligt vår bedömning varit av godo att kulturpolitisk kompetens byggts upp inom regionerna på detta sätt, även om det till exempel kan ifrågasättas vilken verksamhet som bör drivas i förvaltning liksom hur stort fokus som bör läggas på strategiarbete. En annan utmaning gäller regionernas relation till kommunerna, där det från kommunalt håll ibland uppfattas som att regionen agerar som hierarkiskt överordnad och inte alltid förstår kommunernas behov och förutsättningar, som förstås starkt varierar. Som påpekats i kapitel 6 framhåller flera storstäder att de står för viktiga delar av kulturlivet som i dag inte uppmärksammas tillräckligt på grund av samverkansmodellens struktur; detta samtidigt som flera mindre kommuner särskilt lyfter fram värdet av det stöd man i dag erhåller från den regionala nivån.

Även på kommunal nivå har de förvaltningsmässiga förutsättningarna för arbetet med kultur förändrats under det senaste decenniet. Som framhållits i kapitel 6 har det till exempel införts ett antal riktade statsbidrag i syfte att stimulera utveckling på kulturområdet i kommunerna och den nya regleringen om generell rätt till kommunal avtalssamverkan har underlättat interkommunala samarbeten. En viktig förändring är också att färre kommuner i dag väljer att organisera kulturfrågorna under en renodlad kulturnämnd. På 1990-talet skapade många kommuner gemensamma kultur- och fritidsnämnder och i dag finns renodlade kulturnämnder framför allt i de större kommunerna. I små kommuner saknas ibland resurser att avsätta för

riktat arbete med kultur även på tjänstemannanivå. Detta samtidigt som det är just i dessa sammanhang som kommunen kan vara extra viktig som förmedlande länk mellan större institutioner, kulturskapare och det lokala föreningslivet.

Som tidigare nämnts har vi uppfattat att kulturinstitutionerna ibland har svårt att nå ut till kommunerna då mottagarkapacitet och samverkansresurser i vissa fall saknas. När det fungerar bra är kommunerna även en mycket viktig samarbetspart för det fria kulturlivet när det kommer till konkreta frågor som lokaler, verksamhetsstöd, stipendier och upphandling av gestaltningsuppdrag. I samtal med utredningen har många dock framhållit att en del av de mindre kommunerna på senare år fått minskade resurser, vilket kan medföra att dessa olika strukturer blir sårbara och personberoende. Som framhållits i många samtal kan utmaningarna för mindre resursstarka kommuner också förväntas fortsätta med den urholkning av resurserna som den nuvarande inflationen medför, samt förväntat minskat skatteunderlag och problem med rekrytering och kompetensförsörjning.

Interregionala och mellankommunala samverkansformer

Som beskrivits ovan är vårt intryck att behovet ökat av både mellankommunal och interregional samverkan samt att det utvecklats ett antal viktiga strukturer för detta. Redan nuvarande reglering i kommunallagen (2017:725), och även av kultursamverkansmodellen, medger sådana samarbeten men det kan finnas skäl att se över hur inte minst finansieringssystemet främjar både uppkomsten av nya samverkansformer och vidareutvecklingen av befintliga.

Flera interregionala samarbeten är redan i dag en del av kultursamverkansmodellen genom att statsbidrag fördelas till dessa. Som beskrivits i kapitel 7 finns det flera framgångsrika samarbeten. I flera fall är dessa också, som till exempel kommunalförbundet Norrlands nätverk för musikteater och dans (NMD), utvecklade i nära dialog med staten. Även utvecklingen av Regionsamverkan Sydsverige som omfattar regionerna Skåne, Blekinge, Halland, Kalmar, Jönköping och Kronoberg har på kulturområdet utvecklats med stöd från staten. Regionsamverkan Sydsverige fick 2022 för första gången verksamhetsstöd från Kulturrådet men hade tidigare även tilldelats tidsbegränsade utvecklingsbidrag. Tillsammans har regionerna utvecklat

satsningar bland annat inom dans, film, litteratur och bild och form. Motsvarande samarbeten bör framöver vara tänkbara även på flera andra konst- och kulturområden och i förlängningen bör en samverkansstruktur skapas som gör det ännu enklare att stödja sådana (se avsnitt 9.3).

Även mellan kommunerna finns det i dag flera samarbeten som är väl etablerade och där företrädarna också efterlyser ytterligare stöd från staten för att kunna vidareutveckla gemensamma prioriterade insatser. I kapitel 6 beskrivs bland annat Blekingemodellen, Västra Götalandsmodellen och Stockholmsmodellen. Även om dessa är utformade på olika vis så bygger de alla på en behovsbaserad samverkan som utgår från lokala önskemål och resurser. Motsvarande finns på många andra håll i landet, om än organiserade mer ad hoc. Inte minst små kommuner är som visats i kapitel 6 ofta duktiga på att hitta samarbeten för att lösa lokala utmaningar med små resurser.

Vidare bör det framhållas att det, utöver enskilda överenskommelser och den dialog som sker inom ramen för kulturplanearbetet, även utvecklats mer strukturerade former för samverkan mellan regioner och kommuner på kulturområdet. I kapitel 5 beskrivs till exempel Region Dalarnas samverkan med länets kommuner genom särskilda överenskommelser och forumet Regional kulturdialog. Vår bedömning är att denna typ av samverkan, liksom den mellankommunala och den interregionala, är mycket viktig att främja och att den behöver fortsätta utvecklas. Dels kan detta optimera användningen av ofta begränsade resurser, dels kan formaliserad samverkan om konkreta projekt skapa mer jämbördiga relationer mellan parterna.

8.5 Utvecklingsperspektiv

Man måste inte ägna lång tid åt kulturpolitik för att bli varse att kultur i kulturpolitiska sammanhang ofta blir nära nog samma sak som det som det offentliga stöder. Inte minst visar det sig ofta i talet om breddat deltagande, där det kan låta som att vissa grupper lider brist på kultur eftersom de inte deltar i den offentligstödda kulturen. Detta är naturligtvis en vrångbild som inte bara bortser från distinktionen mellan ett estetiskt (konstinriktat) kulturbegrepp och ett etnologiskt (alla har förstås en kultur i bred mening), utan även från hela den vardags- och populärkultur som människor i princip alltid

omges av oavsett tillgång till institutionaliserad kultur eller klassiska bildningsvägar. Även om vi håller oss till konst- och kultur i relativt snäv mening, står det klart att den enskilde inte enbart möter sådan inom ramen för det organiserade eller offentligt stödda kulturlivet. Snarare genomsyrar kulturupplevelser på olika sätt allas våra vardagliga upplevelser. Vare sig vi vill eller inte är vi alla kulturkonsumenter genom den både fysiska och digitala miljö vi lever i och det råder ingen brist på kultur i denna mening.

Kulturpolitikens kärnuppgift bör mot denna bakgrund, snarare än att ge fler tillgång till ”kultur” i allmän mening, beskrivas som att ge fler *möjlighet* att ta del av *en större mångfald av kulturyttringar*. Reella sådana möjligheter kan skapas först genom insatser på ett antal grundläggande områden, varav kulturpolitiken bara har rådighet över vissa.

För det första skapas verkliga förutsättningar för att alla ska kunna delta i eller ta del av olika slags kultur först om den enskilde har de kunskapsmässiga resurser som krävs. Det vill säga, via skolsystemet eller på annat sätt förvärvat en utbildning eller erfarenheter som gör det möjligt att kunna ta till sig det som erbjuds och helst även vara medskapande. Som framhållits ovan kan det handla om kunskaper om vilka kulturuttryck som finns, men även om grundläggande färdigheter som läskunnighet eller förmåga att spela instrument etc. Vidare är möjligheten att ta del av en mångfald kulturuttryck i hög grad beroende av hur våra vardagsmiljöer är utformade. Framför allt varierar det stort vilka arkitektoniska och konstnärliga upplevelser olika byggda miljöer erbjuder de människor som nyttjar dem. Möjligheten att ta del av kultur är också direkt beroende av hur förutsättningarna ser ut för inte minst det professionella kulturlivet samt hur väl utbyggd strukturen av kulturinstitutioner är i olika delar av landet (trots digitala förmedlingsmöjligheter är det fortfarande helt avgörande för att människor ska kunna möta även kultur som scenkonst, utställningar och levande musik).

Det är egentligen bara det sistnämnda området, det vill säga strukturen av kulturinstitutioner, som den traditionella kulturpolitiken fullt ut rår över. Detta har förstås, som Myndigheten för kulturanalys nyligen framhållit, konsekvenser för vilka förväntningar man kan ställa på just kulturpolitiken men också för vilka prioriteringar som

är rimliga att göra inom ramen för denna.[20] Vi kommer i det följande att förhålla oss till detta genom att inte bara diskutera önskvärda reformer av samverkan på kulturområdet, utan även vissa reformbehov på längre sikt inom andra samhällsområden för att nå breddat deltagande.

Nästa steg för samverkan på kulturområdet

Som framgått står politiken i dag alltså inför ett antal utmaningar för att på riktigt kunna närma sig visionen om allas möjlighet att delta i kulturen. Dessa utmaningar bör även påverka hur kultursamverkansmodellen, eller mer generellt strukturen för samverkan mellan samhällsnivåerna på kulturområdet, bör fortsätta att utvecklas. Det arbete som organiseras inom ramen för dagens kultursamverkansmodell har kommit att bli allt viktigare för kulturpolitiken i stort. Även om det i realiteten finns en rad andra bidragssystem, dialogvägar och nätverk för kunskapsutbyte, har det arbete som utförs inom ramen för denna samverkansstruktur kommit att bli alltmer tongivande och ofta resulterat i kraftsamling kring för kulturutbudet viktiga insatser.

Vi menar att detta sammantaget är något som motiverar att modellen byggs ut ytterligare, bland annat genom att strukturen öppnas upp för nya kulturområden och att det decentraliserade sättet att fördela statsbidrag vidareutvecklas. Samtidigt får nya delar inte ställas mot den befintliga kulturella infrastrukturen utan nya verksamheter måste kunna integreras jämte det befintliga. För det första bör därför den befintliga kulturella infrastrukturen i landet (företrädesvis större institutioner) ges förutsättningar att fortsätta utvecklas och resurserna till detta värnas. För det andra bör fler och nya områden kunna innefattas i samverkan, både genom att inlemmas i dialogarbetet och genom att medel kan avsättas för samverkan även på dessa områden. Detta bör i sin tur ske inom ramen för ett mer långsiktigt och transparent system än dagens som ger större utrymme för behovsanpassade lösningar och lokala initiativ.

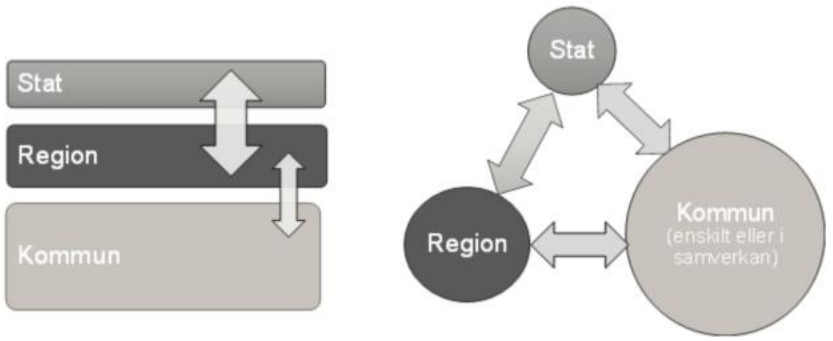
Centralt i detta är att jämte regionerna även kunna inlemma landets kommuner i denna samverkansstruktur. Regionerna har en central roll för att säkra alla länsinvånares tillgång till kultur men

[20] Detta har inte minst betonats av Myndigheten för kulturanalys som i en nyligen genomförd genomgång beskrivit delaktighetsfrågan på ett sätt som stämmer väl överens med vårt. Se *Att bredda deltagandet i kulturlivet: Hinder och möjligheter* (2023).

kommunerna råder många gånger över den samhällsverksamhet som är nyckeln till att ge fler möjlighet att delta i kulturlivet. Kommunerna bidrar också redan i dag med ungefär lika mycket medel som staten till verksamheterna i samverkansmodellen.

Ska en sådan breddning av samverkansmodellen ske måste den också bygga på ett icke-hierarkiskt synsätt där respektive samhällsnivå, så långt som möjligt, ingår i samverkan som jämställd part och med sina egna legitima intressen. Schematiskt skulle en önskvärd vidareutveckling av samverkansmodellen från flernivåstyrning (som den beskrivits ovan) till verklig flernivåsamverkan kunna beskrivas som i följande figur.

Figur 8.1 Från flernivåstyrning till flernivåsamverkan



Detta är alltså den övergripande riktning i vilken vi menar att samverkansstrukturen bör utvecklas. För att det ska kunna ske behövs dock ett system som uppfyller ett antal krav:

- Det får inte vara alltför komplicerat, samtidigt som det ska ge utrymme för olikheter hos både regioner och kommuner.
- Det måste kunna värna befintlig infrastruktur samtidigt som det ger utrymme för nya initiativ.
- Det måste både vara långsiktigt stabilt och flexibelt för att kunna härbärgera en fortsatt dynamisk kulturpolitisk utveckling.

Hur ett sådant system skulle kunna konstrueras beskrivs i nästföljande kapitel som innehåller vårt förslag till en ny lag om kultursamverkan samt ett reformerat statsbidrag.

9 Nya samverkansformer

Med utgångspunkt i de behov som identifierades i föregående kapitel menar vi att det behövs en vidareutvecklad kultursamverkansmodell som flyttar fokus från flernivåstyrning till flernivåsamverkan och som dessutom involverar kommunerna på ett mer direkt sätt. Som framhölls måste en sådan vidareutvecklad samverkansstruktur både vara långsiktigt stabil och tillräckligt flexibel för att kunna härbärgera en fortsatt dynamisk kulturpolitisk utveckling. Systemet får inte vara alltför komplicerat, samtidigt som det måste ge utrymme för olikheter hos både regioner och kommuner. Det måste kunna värna befintlig infrastruktur samtidigt som det ger utrymme för nya initiativ.

Detta sammantaget leder oss fram till de reformförslag som beskrivs nedan. Förslagen innefattar två saker som hänger nära samman. För det första en lag om samverkan på kulturområdet som gör det möjligt för både regioner och kommuner att fördela statsbidrag samtidigt som vissa grundläggande principer slås fast i anslutning till det. För det andra en anslagsreform på statlig nivå i syfte att skapa större möjligheter för staten att möta de önskemål om samverkan om mer omfattande utvecklingsinsatser som vi uppfattar finns på regional och kommunal nivå. Båda dessa huvuddelar i våra förslag syftar till att skapa ett enklare och mer transparent system som öppnar för ett större mått av politisk dialog kring frågor av gemensamt intresse. Systemets syfte är också att vidga dialogen mellan samhällsnivåerna till ett antal områden som i dag inte innefattas i kultursamverkansmodellen, till exempel gestaltad livsmiljö.

Förvaltningspolitiskt syftar förslagen alltså till en ny form av flernivåsamverkan som bygger på ömsesidig tillit och lärande samt dialog mellan tre relativt likställda parter. I detta ligger även att de regioner som i dag ingår i samverkansmodellen får större rådighet över den egna politiken genom minskad detaljstyrning och statlig bedömning av politiska visionsdokument. Kommunerna involveras

mer direkt i samverkan med staten genom att behovsbaserade samarbeten mellan kommuner och mellan kommuner och regioner sätts i centrum, och vissa kommuner som i dag erhåller större statsbidrag till kulturverksamhet kan ges möjlighet att själva fördela detta. Staten bör, å sin sida, kunna bli en tydligare part i samverkan om konkreta satsningar och få bättre möjligheter att främja gemensamma utvecklingsinitiativ för att nå nationella prioriteringar.

Att dessa utvecklingssteg mot en mer jämställd och behovsbaserad samverkan nu är möjliga att ta menar vi att den utveckling som skett under det senaste dryga decenniet har visat, en period under vilken inte minst regionerna byggt upp en robust struktur för att hantera kulturpolitiska frågor. Tidigare farhågor om att viktiga kulturpolitiska målsättningar, om till exempel konstnärlig kvalitet, genom att besluten decentraliserades skulle hotas av kulturens instrumentalisering i den regionala utvecklingens tjänst, har i stort sett kommit på skam. Snarare har regionala och lokala perspektiv vitaliserat det kulturpolitiska samtalet. Samtidigt innebär de förslag som lämnas ett ökat fokus på faktisk kulturverksamhet och ett mindre fokus på administrativt betungande beredningsprocesser och återrapporteringar. Såtillvida svarar de också upp mot de tilläggsdirektiv utredningen fått (se bilaga 2).

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

Förslag: I syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och transparent system för samarbete införs en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Den föreslagna lagen gör det möjligt för både regioner och kommuner att fördela statsbidrag och ersätter lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

I den nya lagen anges att ändamålet med samverkan är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet. Samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse. Vidare anges att en region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet om regionen har upprättat en regional kultursamverkansplan. En kommun får fördela statsbidrag om den bistår regionen med de uppgifter som behövs för planen. Samråd med det fria kulturlivet

och de professionella kulturskaparna i länet ska ske i framtagandet av planerna.

När kultursamverkansmodellen infördes innebar det att de landsting som omfattades skulle ta över förvaltningsuppgiften att fördela vissa statsbidrag till kulturverksamhet. Eftersom det var en befogenhet som skulle ges landstingen krävdes lagstöd medan de föreskrifter som i mer materiellt hänseende behövdes för att reglera förvaltningsuppgiften bedömdes falla inom regeringens restkompetens – alltså den del av normgivningsmakten som inte uttryckligen hör till riksdagens område enligt grundlagarna – och därför kunde regleras i förordning.[1] Med detta som utgångspunkt överlämnades förvaltningsuppgiften i lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet, där också vissa villkor för att få fördela statsbidraget knutet till regionala kulturplaner anges, medan övrig reglering lades på förordningsnivå.

Också med vårt förslag krävs en motsvarande lagreglering som grund för förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag, men då avseende både regioner och kommuner. Likaså krävs en lagreglering av vilka grundläggande villkor som ska vara knutna till uppgiften, liksom vissa undantag från den så kallade lokaliseringsprincipen i kommunallagen (1990:900). Om syftet är att gå från en mer hierarkisk flernivåstyrning till flernivåsamverkan talar mycket också för att även samverkanssystemets mer generella förutsättningar i termer av ändamål och former bör regleras i lag, snarare än att lämnas till förordning eller myndighetsbeslut. Även om bestämmelser om ändamål, samverkansformer och till exempel planeringsarbetets inriktning skulle kunna beslutas med stöd i regeringens restkompetens finns det i just detta fall ett värde i att fastslå dessa utgångspunkter i riksdagsbeslut så att parterna sedan kan samverka på så jämlika villkor som möjligt. Vår bedömning är också att ambitionen att minska den totala administrativa bördan och ge större utrymme för regionala och kommunala prioriteringar gynnas av den typ av mer långsiktig och generell reglering av samverkan mellan samhällsnivåerna som lagstiftning innebär.

Genom att lagreglera vissa delar av samverkanssystemet som i dag anges vara en fråga för regeringen eller den myndighet regeringen

[1] Se *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* (SOU 2010:11), s. 131–137 och regeringens budgetproposition för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 17), s. 61–62.

bestämmer – till exempel kulturplaners innehåll – menar vi att bättre förutsättningar skapas för att grundläggande uppgifter ska få genomslag, samtidigt som det motverkar detaljstyrning av verksamhetsinriktning på lokal och regional nivå. Även när statliga medel fördelas till kulturverksamhet lokalt och regionalt är det viktigt att beslut om den närmare inriktningen för kulturpolitiken på lokal och regional nivå huvudsakligen reserveras för beslutande församlingar på dessa nivåer. I just detta sammanhang är den tröghet som ligger i lagstiftning alltså i högsta grad önskvärd och det är viktigt att beslut inte delegeras för långt så att tjänstemän på statliga myndigheter blir satta att utvärdera politiska visionsdokument.

En mer utvecklad lagreglering ligger också i linje med den tendens till ökad användning av lagstiftning som kommit till uttryck på flera enskilda kulturområden på senare år, till exempel med nya eller reformerade lagar på biblioteks-, musei-, arkiv- och kulturmiljöområdet som alla på olika sätt inverkar på samarbetet mellan samhällsnivåerna. Eftersom specifika åtaganden på dessa områden kommit att regleras genom lag, har det öppnat upp för att annan typ av styrning i stället kunnat minska (till exempel målstyrning och uppföljningen av strategiska planer) och att den svenska kulturpolitiken rört sig mot ett mer formaliserat och långsiktigt system. Ett nytt kultursamverkanssystem som är tydligare lagreglerat kan enligt vår bedömning samspela väl med dessa speciallagar just genom att det anger generella förutsättningar för samverkan, samtidigt som kulturområdesspecifika frågor hanteras i speciallagstiftningen.

Med utgångspunkt i detta allmänna resonemang föreslår vi att lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ersätts av en ny lag som gör det möjligt för både regioner och kommuner att, under vissa förutsättningar, ta på sig förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag samt lägger fast ett generellt system för samverkan på kulturområdet. Den nya lagen bör innefatta bestämmelser om det övergripande ändamålet med samverkan så att detta inte kan göras till föremål för alltför lättvindiga förändringar. Vidare bör vissa villkor för statsbidragsfördelningen ställas upp, bland annat att samverkansplaner ska upprättas men även att den konstnärliga friheten ska respekteras i bidragsfördelningen (se vidare avsnitt 9.2). För att respektera det kommunala självstyret bör bestämmelser om ändamål och villkor dock bara gälla den region eller kom-

mun som väljer att med stöd i lagen fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan.[2]

Ett rikt kulturliv i hela landet

I dag präglas kultursamverkansmodellen av mål och prioriteringar på olika nivåer som ibland kan överlappa varandra och skapa oklarheter, vilket många har framhållit i våra dialoger. Styrande ska till exempel vara de nationella kulturpolitiska målen, men till detta kommer även till exempel prioriteringar som regeringen anger i regleringsbrev för utvecklingsbidrag samt flera olika prioriterings- och fördelningsgrunder som beslutas av myndigheten Statens kulturråd. Vissa av dessa generella målsättningar borde för tydlighetens skull och för ökat genomslag i stället kunna anges i den lag som styr fördelningen av statliga medel. Framför allt är det om statsbidraget ska decentraliseras ytterligare motiverat med en generell ändamålsbestämmelse som på en övergripande nivå anger syftet med samverkan.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i den föreslagna lagen införs en särskild ändamålsbestämmelse där det anges att samverkan på kulturområdet ska bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet. Den föreslagna bestämmelsen är tänkt att sammanfatta den grundläggande intentionen med samverkansarbetet samhällsnivåerna emellan, det vill säga att bidra till en livaktig kulturell verksamhet i hela landet samtidigt som variationer mellan olika delar av landet respekteras som ett värde i sig. Detta innefattar alltså att lokala prioriteringar på både kommunal och regional nivå bejakas samtidigt som målsättningen är att hela landet ska präglas av livaktig verksamhet på kulturområdet.

Att ändamålet i andra stycket även sägs vara att främja allas möjlighet till upplevelser, bildning och eget skapande knyter nära an till de befintliga nationella kulturpolitiska målen och uttrycker den syn på hur reell tillgång till kultur kan uppnås som diskuterats närmare i kapitel 8. Även det senare ledet om att samverkan ska främja konstnärlig kvalitet och förnyelse knyter nära an till de kulturpolitiska

[2] Lagen innebär alltså inte heller att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras genom att nya obligatoriska uppgifter införs eller att tidigare frivilliga uppgifter blir obligatoriska. Såtillvida skiljer sig också vårt förslag till samverkanslag på kulturområdet t.ex. från den norska kulturlagen. Jämför Kultur- og likestillingsdepartementet, *Høringsnotat: Forslag til endringer i lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)* (2023).

målen och syftar till att tydliggöra att detta är viktiga målsättningar för alla samhällsnivåer, oavsett olikheter i fokus i övrigt. Däremot föreslår vi inte att de delar av de nuvarande kulturpolitiska målen som beskriver vad själva ”kulturen” ska vara eller vad som ska prägla samhällets utveckling ska tas med i detta sammanhang då dessa mer övergripande och visionära målsättningar lämpar sig sämre för lagreglering.[3] Inte heller innefattar förslaget de strecksatser i de nuvarande kulturpolitiska målen som rör delområdena kulturarv, internationellt utbyte och barn och unga då detta bedöms bli en alltför detaljerad reglering av syftet med just samverkan (se vidare författningskommentaren, kapitel 12).

Även kommuner bör kunna omfattas

En viktig del i den lag som föreslås är att den skulle göra det möjligt för kommuner att bli en direkt part i samverkan med staten genom att de, under vissa förutsättningar, kan ges möjlighet att fördela statsbidrag. Som diskuterats i kapitel 8 är det inte minst på kommunal nivå som den samhälleliga verksamhet som är avgörande för kulturell delaktighet bedrivs: skolan, folkbiblioteken, kulturskolan, byggandet och stadsplaneringen, äldreomsorgen etc. är primärt kommunala angelägenheter. Nyckeln till att nå ut med kultur är att verka genom och tillsammans med sådan verksamhet. Det gäller mot denna bakgrund att landets kommuner ges förutsättningar att medverka i en trepartssamverkan med stat och region, där de andra samhällsnivåerna kan möta de samverkansbehov som de har och även lära sig av den kvalificerade verksamhet som många gånger bedrivs på kommunal nivå, inte minst i syfte att ge fler möjlighet att delta i skapande verksamhet.

Enligt vår bedömning kan det skapas en sådan möjlighet på kulturområdet om även kommuner kan ges möjlighet att fördela statsbidrag decentraliserat, samtidigt som andra (ofta mindre) kommuner kan involveras i arbetet på andra sätt genom att staten engagerar sig tydligare i interkommunala samarbetsprojekt (se vidare nedan). Alla kommuntyper bör också involveras i de dialogprocesser som staten ansvarar för, antingen det är på myndighetsnivå eller i direkt regi av regeringen. Det avgörande är att systemet bygger på en ”variabel geo-

[3] Det handlar alltså om de nuvarande målens portal: ”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 prägla samhällets utveckling.”

metri” som gör det möjligt att hantera den stora olikheten i storlek och resurser mellan landets kommuner.

I samverkanslagen menar vi att förutsättningar för detta skapas om det anges att en enskild kommun får fördela statsbidrag till kulturverksamhet om kommunen ifråga bistår regionen med de uppgifter som behövs för den regionala kultursamverkansplanen i den del den rör kommunens verksamhet. Det skulle göra det möjligt för ett antal kommuner, som redan i dag uppbär stora statsbidrag till kulturinstitutioner de är huvudmän för, att ta över fördelningen av dessa medel. Med andra ord skulle de, liksom regionerna, kunna erhålla ett generellt stöd som kan fördelas mellan verksamheter efter egen bedömning och som bara behöver redovisas på en övergripande nivå. Bland annat dessa kommuner, som alltså redan uppbär relativt sett omfattande statsbidrag till egna kulturinstitutioner, borde dessutom på sikt (se resonemangen om ett framtida sektorsbidrag nedan), kunna överta fördelningen av vissa statliga stimulansbidrag som i dag fördelas till sådant som kultur i skolan, kulturskola och folkbibliotek.

Sammantaget skulle detta kunna utgöra en medelsfördelning i ”kulturpåsar” som även bygger på en större öppenhet för omfördelning mellan områden än i dag. Vår bedömning är att en sådan decentraliseringsreform skulle kunna skapa ett nytt lokalt engagemang i samverkansarbetet genom att vissa kommuner kan få en egen ställning som part i modellen. Dessutom skulle det avsevärt kunna förenkla den administrativa hanteringen för vissa kommuner i och med att de på sikt skulle kunna rekvirera medel samlat på kulturområdet i stället för att behöva söka flera olika riktade statsbidrag.

Ersätt kulturplanerna med levande samverkansbeskrivningar

Vår bedömning är att betydelsen av de regionala kulturplanerna som färdiga produkter är tämligen oklar, även om den dialogprocess som är knuten till planerna ofta förefaller vara av värde (se kapitel 5). Mycket tyder på att arbetet med kulturplanerna har skapat en gynnsam kulturpolitisk dialog regionalt och även bidragit till utvecklingen av den regionala kompetensen under modellens första decennium, något som även fortsättningsvis bör främjas genom samverkanssystemet. Däremot är vår bedömning att det framöver inte är motiverat

att ha ett system där politiska strategier och visionsdokument inriktade på allmänna målsättningar och tvärgående frågor ska bedömas av statliga myndigheter. Denna typ av dokument, vilka förvisso kan vara viktiga att upprätta, bör vara en regional eller lokal angelägenhet.

Som en vidareutveckling av samverkansstrukturen är det i stället motiverat att släppa kravet på kulturplaner (det vill säga allmänna beskrivningar av regionens kulturpolitik på vissa utpekade områden) och i stället från statens sida efterfråga ”kultursamverkansplaner” utifrån vilka stat, region och kommun som mer jämbördiga parter kan diskutera konkreta insatser. I samverkanslagen bör det, enligt vårt förslag, anges att en region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan om regionen upprättat en regional kultursamverkansplan. En kultursamverkansplan definieras som en av regionen i samverkan med kommunerna och i samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet, framtagen beskrivning av den verksamhet som regionen och länets kommuner genomför med stöd av statsbidraget samt vilken ny verksamhet parterna vill samverka med staten om.

Planen bör alltså både innefatta en beskrivning av de verksamheter som finansieras via redan anslagna medel och nya samverkansinsatser som söker statligt stöd. Hur och när planen uppdateras bör styras av behov i det enskilda fallet och vara upp till regionen att bestämma i dialog med de andra inblandade parterna. Kultursamverkansplanen, som enligt förslaget inte behöver beslutas och färdigställas som ett sammanhållet dokument, bör löpande kunna uppdateras och modifieras i relevanta delar. Planerna kan på så sätt bli mer funktionella och bidra till att lyfta fram konkreta önskvärda satsningar med sikte på framtida utveckling, samtidigt som de ger en översiktlig beskrivning av vilken verksamhet som redan innefattas i befintlig samverkan. För att staten direkt ska kunna stödja hela bredden av insatser som kan komma att tas upp i kultursamverkansplanerna bör det, enligt vårt förslag, utöver det löpande verksamhetsstödet och det befintliga utvecklingsbidraget, också införas ett nytt statsbidrag till långsiktiga samverkansinsatser till kommuner och/eller regioner (se nedan).

Det fria kulturlivet och kulturskaparna

De statsbidrag som i dag går direkt till det fria kulturlivets aktörer, från till exempel Statens kulturråd, bör även framgent göra det. Om dessa stöd i stället skulle börja fördelas via regioner och kommuner skulle det förmodligen skapa undanträngningseffekter eftersom fristående aktörer redan i dag många gånger kan erhålla stöd från dessa parter och det är av stort värde att det fria kulturlivet kan söka stöd från flera olika håll. Även nödvändigheten av att organisera grupper av sakkunniga för att bedöma ansökningar, liksom behovet av att väga sökande från olika delar av landet mot varandra, talar starkt för att dessa bidrag till olika konstnärliga uttryck inom det fria kulturlivet ska behållas på nationell nivå.

Det innebär dock inte att fristående kulturverksamheter skulle uteslutas från statsbidragsfinansiering via regioner och kommuner i vårt reformförslag. Liksom situationen är i dag bör verksamheter utan offentlig huvudman naturligtvis kunna erhålla stöd denna väg. Sannolikheten för att detta faktiskt också sker bör snarare, med vårt förslag, kunna ökas genom att de konst- och kulturområden som ligger till grund för fördelningen beskrivs i mer allmänna termer än i dag, vilket på sikt kan öppna för att fler fristående verksamheter får finansiering denna väg (se nedan, avsnitt 9.3).

Vår bedömning är även att det är avgörande att det fria kulturlivets och de professionella kulturskaparnas kunskap och resurser kommer med tidigt då regioner och kommuner planerar sin verksamhet. Därför föreslår vi även att det i anslutning till bestämmelserna om kultursamverkansplaner i den nya lagen ska anges att samråd ska ske med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet i framtagandet av planerna.

Med det fria kulturlivet avses då alla delar av kulturlivet som inte är en del av det allmänna, oavsett om det handlar om ideellt organiserad kulturverksamhet eller om kultur som bedrivs på huvudsakligen kommersiell grund. Med professionell kulturskapare avses en person som har hög yrkeskunskap inom sin konstart, genom utbildning eller annan erfarenhet, och som försörjer sig på sin konst eller strävar mot att göra det. Detta gäller oavsett om personen i fråga är verksam i det fria kulturlivet eller anställd vid en offentlig kulturinstitution. Exakt vilka parter som är aktuella att samråda med i respek-

tive region får bedömas av regionen (jfr författningskommentaren, kapitel 12).

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

Förslag: I lagen om samverkan anges vissa villkor för fördelningen av statsbidrag utöver att en kultursamverkansplan ska tas fram, bland annat att den konstnärliga friheten ska respekteras. Vidare beskrivs ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun inom ramen för samverkansstrukturen genom att det specificeras till vad statsbidraget ska respektive får fördelas.

Som nämnts föreslår vi att ett krav för att fördela statsbidrag bör vara att en region upprättat eller att en kommun medverkat till en regional kultursamverkansplan. Utöver detta menar vi att det är lämpligt att även knyta vissa andra villkor till själva statsbidragsfördelningen. Dels bör ett villkor införas om att respektera den konstnärliga friheten, dels bör det anges vad själva bidragsfördelningens syfte är i regioner respektive kommuner. För att tydliggöra den samlade ansvarsfördelningen bör även de statliga myndigheternas roll anges i lagen på en översiktlig nivå.

För att samverkan mellan samhällsnivåerna ska fungera är det viktigt att vara tydlig med att det är legitimt att respektive part har olika perspektiv och intressen i samarbetet. Alla samhällsnivåerna arbetar förvisso för att skapa goda förutsättningar för kulturlivets utveckling, för delaktighet och för kvalitativ kultur, men de gör det delvis i olika skala. Kommunerna driver huvuddelen av den verksamhet som är närmast medborgarna och fokuserar naturligen på kultur i de egna kommuninvånarnas vardag. Regionerna å sin sida arbetar för regional samordning och driver verksamhet i syfte att nå ut i och skapa större likvärdighet i hela länet. Den nationella nivån har specifika perspektiv när det kommer till att se till hela landet och att säkra goda förutsättningar för de olika konstarternas fortbestånd generellt, etc.

Även om den lag som föreslås inte bör reglera denna uppgiftsfördelning, är det rimligt att dessa skillnader kommer till uttryck i särskilda bestämmelser som stadgar till vad det statsbidrag som fördelas får gå. Eftersom syftet är att decentralisera beslutsmakt över statsbidraget utan att det sätter upp hinder för samarbete är det dess-

utom nödvändigt att i lagen något mer i detalj ange till vilka mottagare utanför de egna förvaltningsområdena regioner respektive kommuner får fördela statsbidrag. De statliga myndigheternas ansvar för samverkan bör också anges i lagen.

Regionernas och kommunernas roller

Det regionala uppdrag som kan knytas till statsbidraget menar vi bör uttryckas genom att det i lagen sägs att statsbidrag som fördelas av en region ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för länets invånare. Bestämmelsen återger den formulering som i dag finns på förordningsnivå. Det bör dock även anges att statsbidraget får användas för att stödja utveckling och samordning av kulturverksamhet i de kommuner som ingår i länet för att förtydliga regionernas roll som ”samverkansingenjörer”. Vidare bör det, för att undanröja hinder för samarbete, tydliggöras att bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att regionen lämnar statsbidrag till kulturverksamhet som bedrivs i form av länsöverskridande samarbeten.

När det kommer till kommunernas ansvar föreslår vi att det anges att statsbidrag som fördelas av en kommun i första hand ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för kommunens invånare men även för invånare i andra delar av länet. Det andra ledet i den föreslagna bestämmelsen innebär att även de kommuner som fördelar statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan har ett uppdrag som i vissa avseenden pekar bortom den egna kommunen, såtillvida att statsbidraget, när det är motiverat, även ska kunna fördelas till verksamhet som gagnar människor utanför kommunen. För att detta ska vara möjligt att fullfölja bör det även här införas ett undantag från kommunallagen. Förslaget är att det anges att bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar inte hindrar att en kommun fördelar statsbidrag till kulturverksamhet som kommer invånare i andra delar av länet till del.

De statliga myndigheternas ansvar

I lagen bör även de statliga samverkansparternas ansvar regleras på en övergripande nivå. Även om det är olämpligt att i lag peka ut enskilda myndigheter med namn, bör det i en särskild bestämmelse sägas att en myndighet som regeringen bestämmer ska ha i särskilt uppdrag att ha nationell överblick och främja samverkan inom det allmänna på kulturområdet. Detta ska också vara den myndighet som ska företräda staten i dialogen om de regionala kultursamverkansplanerna. Detta stadgande liknar motsvarande bestämmelser på vissa andra områden, till exempel vad som sägs om i 18 § bibliotekslagen (2013:801) om att en myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Som den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan myndigheter på kulturområdet ser ut bör regeringen ge det uppdrag vi beskriver i vårt förslag till Statens kulturråd, och i detta avseende förändrar inte förslaget vad som redan i praktiken gäller.

I en egen bestämmelse bör det dock även anges att andra statliga myndigheter med verksamhet på områden som behandlas i regionala kultursamverkansplaner ska medverka i beredningen av förslag om samverkan från regioner och kommuner.[4] Detta är tänkt som en allmän bestämmelse som kan ersätta de årliga uppdrag som regeringen i dag ger till vissa utpekade myndigheter att medverka i ett nationellt samverkansråd. På så vis kan den nationella dialogen organiseras mer flexibelt och utifrån behov än vad som är fallet i dag samtidigt som samverkan öppnas upp för kulturområden som inte är företrädda i det nuvarande nationella samverkansrådet (se vidare nedan). Den ansvariga samverkansmyndigheten (Statens kulturråd) kommer dock även fortsättningsvis behöva hålla samman detta arbete genom att bereda förslag i kultursamverkansplanerna med andra myndigheter och förmedla kontakter mellan aktörer på statlig, regional och kommunal nivå.

[4] Här kan det vara lämpligt att göra en jämförelse med hur myndigheternas ansvar är reglerat i 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, där skyldigheten snarare är att *biträda* regionerna. Vår bedömning är dock att ett sådant stadgande snedvrider själva tanken med en jämbördig flernivåsamverkan då parterna själva, utifrån sina respektive roller, bör få komma överens om hur och när samverkan ska ske utan att någon ålagts att biträda någon annan.

Inför krav på konstnärlig frihet

Frågan om kulturens fristående ställning visavi politiken har som nämnts i kapitel 8 aktualiserats i många olika sammanhang under senare tid. Därför är det också, som till exempel Myndigheten för kulturanalys påpekat, viktigt att både stat, region och kommun tydliggör sin hållning i frågor om konstnärlig frihet.[5] Vår bedömning är att det är särskilt lämpligt att göra detta i den föreslagna lagen om samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Vid överväganden om hur en sådan rättsregel bör utformas är det dock viktigt att först notera att frågor om oberoende, eller om en viss verksamhets fristående ställning i förhållande till politiken, väcks på många områden, bland dem domstolarna, förvaltningsmyndigheterna, universitet och högskolor samt sjukvården.

Rättsskipningens självständighet är reglerad i ett eget kapitel i regeringsformen (11 kap. RF) och förvaltningens fristående ställning skyddas också (12 kap. 2 §). Forskningen åtnjuter ett allmänt skydd för sin frihet enlig RF:s fri- och rättighetskapitel (2 kap.). I samma kapitel anges också att det vid begränsningar i yttrande- och informationsfriheten särskilt ska beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i vetenskapliga angelägenheter. Högskolelagen (1992:1434) innehåller sedan mer specificerade regler om forskningens frihet.[6] Mer komplicerad, och delvis indirekt, är regleringen av hälso- och sjukvårdens fristående ställning. Den sker framför allt genom behörighetsregler och legitimationskrav för medicinsk personal. Det är den medicinska personalens prerogativ att bestämma vilka behandlingar och ingrepp som ska ske i sjukvården. Politiska organ kan därmed inte direkt råda över vårdens innehåll.

Mediernas fristående ställning är direktreglerad i grundlag genom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Regleringen av den mediala yttrandefriheten är både intressant och föredömlig. Framför allt tar TF och YGL helt och hållet sikte på verksamheten och inte i någon utsträckning på utövarna. Var och en som utger en tryckt skrift är skyddad av TF:s regler. Om utgivaren sedan

[5] Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten* (2021).

[6] Detta hindrar förvisso inte att lagen sedan även stadgar att högskolorna och universiteten i sin verksamhet, till exempel, ska ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa” (1 kap. 5 §).

är journalist eller ej har inget med bestämningen av yttrandefriheten att göra. Det är verksamhetens oberoende ställning som skyddas.

Även kulturen skyddas redan i dag i en allmän mening i RF. Redan i 1 kap. 2 § stadgas att ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten”. Men det är ett allmänt mål, som inte ger upphov till någon utkrävbar rättighet för den enskilde även om det ålägger det allmänna att verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.[7] Senare ges kulturen ett mer specifikt skydd genom regler som säger att det vid yttrandefrihetsbegränsningar ska tas särskild hänsyn till angelägenheten av vidaste möjliga kulturella yttrandefrihet. Trots denna grundläggande omsorg om kulturens frihet ter det sig något förvånande att grundlagens regler i så begränsad utsträckning följts upp med regler i vanlig lag.

Undantagen är egentligen blott två: Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt 2 § bibliotekslagen (2013:801) ”verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning”. Institutionellt ger denna formulering inget starkt skydd för biblioteksverksamhetens fristående ställning, men i andra avseenden kan bestämmelsen ändå vara förpliktande.[8] Museerna ges också skydd i lag. Museilagen (2017:563) föreskriver, med ett stadgande liknande bibliotekslagens, att ett museum utifrån sitt ämnesområde ska ”bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning” (4 §). Men lagen går sedan längre. Det sägs även att ”museihuvudmännen ska säkerställa att ett museum har ett bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll” (5 §).

Med undantag för dessa sektorsspecifika bestämmelser finns det dock i dag inte några rättsregler i kulturpolitiken som föreskriver oberoende för kulturen. Mot bakgrund av hur viktig frågan är, inte minst på regional och kommunal nivå, menar vi därför att ett sådant villkor knutet till fördelningen av statsbidraget bör uttryckas i den lag om samverkan som vi föreslår. En första fråga som väcks är då hur långtgående ett sådant krav på oberoende kan bli.

[7] Om dessa s.k. programstadganden, se Johan Hirschfeldt, ”Biblioteken – en femte funktion i den demokratiska rättsstaten”, i Kungliga bibliotekets rapport *Den femte statsmakten: Bibliotekens roll för demokrati, utbildning, tillgänglighet och digitalisering* (2017).

[8] Se t.ex. Justitieombudsmannens beslut av den 28 juni 2017: ”Kritik mot Kultur- och fritidsnämnden i Botkyrka kommun för att Tumba bibliotek handlagt framställningar om att få låna två böcker på ett sätt som står i strid med bibliotekslagen och 1 kap. 9 § regeringsformen” (dnr 2654-2016).

Redan kommunallagen (2017:725) ger i dag tydliga begränsningar för hur långt en ansvarig nämnd får avhända sig beslutsmakt. En nämnd får inte delegera beslutanderätt när det gäller ”ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet” (6 kap. 38 § 1 st. 1p.). Till detta kommer praktiska begränsningar. Förhållandena skiftar, inte minst till följd av storlek på region eller kommun, och därmed även de resurser som står till förfogande för att skapa system för oberoende. Region Stockholm har till exempel kunnat utveckla ett tämligen omfattande system för ansvarsfördelning mellan politiker, tjänstepersoner med kvalificerad fackkunskap och mer oberoende experter.[9] Genom sådana ordningar kan konstnärliga bedömningar göras gällande i beslutsprocesserna utan att utesluta legitima hänsyn av annan art. Det kan dock vara svårare att skapa sådana system för mindre förvaltningar där varken ekonomi eller tillgång till specifik konstnärlig kompetens tillåter en mer komplicerad beredning- och beslutsprocess. Därtill kommer att frågan om oberoende aktualiserar beslut om fördelning av statsbidrag både till fristående verksamheter och sådana som drivs i förvaltningen, vilket gör det nödvändigt att åtminstone delvis organisera styrningen olika.

Dessa förhållanden leder fram till slutsatsen att den föreslagna lagen inte bör föreskriva en viss form för hur oberoendet ska säkras. I stället menar vi att lagen ska stadga att den region eller kommun som fördelar statsbidrag ska respektera den konstnärliga friheten i bidragsfördelningen och dokumentera hur man avser att göra detta. Det lämnas alltså åt dem som fördelar statliga bidrag att utarbeta och beskriva hur det ska ske.

I vårt förslag till bestämmelse beskrivs det som ska respekteras som ”den konstnärliga friheten”, vilket är mer distinkt och till skillnad från det metaforiska begreppet ”armlängds avstånd” har ett eget deskriptivt innehåll: att kulturellt skapande och kreativa processer ska fredas från politisk styrning (se vidare 10 § i författningskommentaren, kapitel 12). Därtill gör begreppet konstnärlig frihet det tydligt att det handlar om just det kulturella skapandet, inte om ett fribrev för en hel samhällssektor, för tjänstepersoner och kulturutövare lika. Viktigt att påpeka är dock att det inte föreligger någon motsättning mellan armlängds avstånd och konstnärlig frihet. Snarare är det så att konstnärlig frihet är det värde som ska skyddas

[9] Region Stockholm, ”Värnandet av konstnärlig frihet och armlängds avstånd i Region Stockholms stödgivning till kulturområdet” (dnr KN2023/25).

och att armlängds avstånd syftar på institutionella arrangemang som kan säkra att värdet skyddas.

Frågan om vad det innebär att värdet ”respekteras” bör också kommenteras. Som redan sagts kan inte kulturen och den konstnärliga verksamheten åtnjuta något absolut skydd. I den mån något sådant finns framgår det av regeringsformens fri- och rättighetsregler. Med att respektera den konstnärliga friheten avses att konkreta beslut om exempelvis val av pjäser att sätta upp på en teater, vilka böcker som ska köpas in till ett bibliotek eller vilken konst som ska finnas på en viss offentlig plats, inte fattas av politiska organ eller under medverkan av politiskt valda företrädare. Politikens ansvar innefattar uppdrag, inriktning, dimensionering och ramar. Innehållsliga beslut fattas fristående och självständigt från politiken.

Men ytterst måste medborgarna kunna utkräva ansvar av de valda politikerna. Därför måste politikerna i sin tur kunna utkräva ansvar av de som fattar de innehållsliga besluten. Detta följer av allmänna principer för samhällsstyrning i ett demokratiskt samhälle, men det följer också av kommunallagen. Som redan sagts finns det inte anledning att föreskriva hur den konstnärliga friheten ska respekteras. Det kan ske genom en viss beslutsordning, men det kan också ske på andra sätt.

I parallellitet med hur oberoendet är konstruerat när det gäller viktiga delar av tryck- och yttrandefriheten skulle ett system med ansvariga konstnärliga ledare kunna etableras. En person vid en institution ges av en nämnd eller av en styrelse det odelade ansvaret för att fatta de konstnärliga besluten. Det må vara en institutionschef, en curator (intendent), en bibliotekarie eller en motsvarande befattningshavare. Ansvarsutkrävandet sker genom att den ansvarige konstnärlige ledaren skiljs från sitt uppdrag. Skenbart skulle detta öppna dörrarna för politisering av centrala poster i Kultursverige. Men erfarenheterna från medievärlden visar hur dramatiskt det blir när ägaren inskrider mot den som är bärare av tryckfriheten, eller inom kultursektorn, den konstnärliga friheten.

Vi lämnar likväl inte ett förslag till hur en sådan ordning generellt skulle kunna utformas. Vi begränsar oss till att peka på denna möjlighet att säkra den konstnärliga friheten. Enligt vårt förslag faller det i stället på den som förmedlar statsbidrag enligt modellen för kultursamverkan att visa hur den konstnärliga friheten respekteras och välja lämpliga organisatoriska arrangemang för att uppnå detta.

9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur

Förslag: Det löpande statsbidraget till etablerade kulturverksamheter i regioner och kommuner decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att fördelningen ska bygga på historiska nyckeltal som svarar mot de gemensamma åtaganden som gjorts i uppbyggnaden av denna del av landets kulturella infrastruktur.

Statens kulturråd bör ges möjlighet att främja utveckling och gemensamt resursutnyttjande genom att ett särskilt stöd till samverkan av nationellt intresse som involverar flera kommuner och regioner införs. De tidsbegränsade utvecklingsbidragen behålls. I syfte att skapa ett samlat sektorsbidrag till kommunerna på kulturområdet initieras en process för att på sikt samla de riktade statsbidragen till kommuner som i dag finns hos Kulturrådet. Reformerna finansieras initialt bland annat genom att anslag 1:6 förstärks med de medel som i dag fördelas till vissa icke-statliga kulturlokaler.

En utgångspunkt för vårt förslag är att kultursamverkansmodellen bör vidareutvecklas från en modell som huvudsakligen rör regionala verksamheter på sju avgränsade konst- och kulturområden, till en mer allmän modell för samverkan mellan stat, region och kommun på hela kulturområdet. Utvecklingen bör vara mot en anpassningsbar struktur som kan rymma fördelning av medel inom fler och bredare områden än i dag och dialog om ännu mer än så. En vidareutvecklad modell bör även innefatta att den statliga nivån delvis omdefinierar sin roll och går från att främst vara bidragsgivare och granskare till att bli en tydligare samverkanspart i utvecklingsinsatser av gemensamt intresse. För att uppnå dessa mål menar vi att ett antal relaterade förändringar av de statliga anslagen behöver genomföras.

Decentralisera det löpande verksamhetsstödet

Som tidigare konstaterats kan fördelningen av statsbidraget till regionerna inom samverkansmodellen bara i viss mån omprövas på årlig basis. Snarare än omfördelningar handlar de beslut som fattas i hög utsträckning om hur tillkommande medel – antingen årliga uppräkningar eller tillskott – ska användas för att stärka vissa län eller hur

sådana medel ska användas för att finansiera nya verksamheter (det är ofta i den delen det diskuteras hur mycket respektive part ska skjuta till, för att till exempel permanenta tidigare försöksverksamheter).

Att den stora merparten av statsbidraget inte i större utsträckning omfördelas har dock mindre att göra med att, till exempel, kulturplanerna skulle vara för allmänna, och mer med att den övervägande andelen av resurserna är uppbundna i stabila institutioner på musei-, musik- och teaterområdet. Det skulle krävas tämligen radikala beslut på politisk nivå för att omprioritera dessa resurser (i praktiken beslut om att lägga ner eller samordna institutioner). Med andra ord finns det i normalfallet inte heller någon realistisk möjlighet att i en tjänstemannaförhandling mellan den centrala myndigheten och regionerna göra någon annan bedömning än att den absoluta huvuddelen av medlen ska fördelas som föregående år.

Trots detta skapar den formella ordningen med en bedömning av allmänna kulturplaner och generella medelsäskanden om hela statsbidraget i dag hos vissa parter, inte minst inom det fria kulturlivet och hos kommuner som inte har institutioner som redan finansieras denna väg, en förväntan om att medel ska finnas tillgängliga för ny verksamhet. Vidare skapar den nuvarande ordningen i viss mån en obalans i förhållandet mellan den nationella samverkansparten och regionerna. I och med att regionerna behöver äska medel från en myndighet för verksamhet som i praktiken sedan länge är ett gemensamt åtagande för alla tre samhällsnivåerna, är vår bedömning att relationen hierarkiseras på ett olyckligt sätt. Slutligen gör vi också bedömningen att nuvarande system inte är fullt ut transparent i hur nya verksamheter ”kommer in i modellen”, det vill säga får permanent finansiering.[10]

En slutsats av detta är att fördelningen mellan regioner egentligen lämpligen borde lyftas upp till riksdagen eller regeringen för att bli mer transparent och möjlig att diskutera på politisk nivå, vilket vore av demokratiskt värde. Medlen skulle till exempel kunna flyttas till ett eget anslag eller en egen anslagspost där ersättning till respektive region eller kommun kunde anges i en särskild fördelningstabell, mottagare för mottagare. Detta skulle innebära att det blev riksdagen eller regeringen som avgjorde fördelningen och hur den skulle räknas upp

[10] Här ska det påpekas att Kulturrådet, som tidigare nämnts, nyligen beslutat riktlinjer för bedömningen av statsbidragets fördelning till regionerna i syfte att klargöra bl.a. vissa av dessa förhållanden (se redogörelsen för detta i kap. 3).

år från år, även om utbetalningen också fortsatt sköttes av Statens kulturråd. En reform av detta slag skulle göra det tydligare att de grundläggande förhållandena är resultatet av historiska politiska beslut och behöver diskuteras på den nivån om de ska ändras i grunden. Vidare skulle den lösgöra Kulturrådet från rollen som överordnad fördelningsmyndighet och därmed medge en utveckling mot djupare flernivåsamverkan, med den nationella nivån som tydligare part i gemensamma utvecklingsinsatser.

Eftersom det i våra direktiv anges att Statens kulturråd även fortsättningsvis ska sköta den länsvisa fördelningen lämnar vi dock inget förslag om hur ett sådant system skulle kunna utformas. Däremot föreslår vi att det i regeringens styrning tydliggörs att det löpande verksamhetsbidraget via Kulturrådet ska fördelas mer schablonmässigt och enligt nyckeltal. En sådan förändring kommer inte minst tydliggöra att merparten av resurserna i dagens system är uppbundna i institutionernas verksamhet. En mindre betoning på äskanden skulle också kunna stärka Kulturrådets roll som samarbetspart snarare än bidragsfördelare. Inledningsvis bör en sådan nyckeltalsfördelning ske utifrån den historiska nivån eftersom resurserna, som sagt, redan är uppbundna i väl etablerad verksamhet. Som kommer beskrivas närmare nedan kräver dock en sådan förändring mot ett mer automatiserat system, dels att det finns andra resurser på nationell nivå för att samfinansiera utveckling, dels att det finns en etablerad väg att föra in nya verksamheter i systemet för decentraliserad fördelning av medel.

Utgå från befintliga konst- och kulturområden

Ett relaterat område rör statsbidragets användning för att främja vissa utpekade konst- och kulturområden. I dag anges dessa genom en tämligen detaljerad uppräkning som finns i den förordning som reglerar samverkansmodellen. Vår bedömning är dock att denna uppräkning och hur den är utformad har skapat problem och inlåsningseffekter. Dels har viktiga kulturområden fallit utanför den formella samverkan på grund av att de inte kunnat erhålla statsbidrag, dels har avgränsningarna inom och mellan de uppräknade områdena orsakat onödiga diskussioner. Trots att konstområdesövergripande verksamhet redan i dag får stödjas har uppräkningen skapat begränsningar i en verklighet där själva konst- och kulturformerna utvecklas snabbt och

där allt fler aktiviteter präglas av samarbete mellan olika konstarter och av gränsöverskridanden.

Även om de medel som i dag kanaliseras till de sju uppräknade områdena i väsentliga delar bör fortsätta gå till dessa områden – eftersom det, som sagt, handlar om att driva viktiga verksamheter och institutioner som har byggts upp under långt tid – bör själva samverkansområdet vidgas genom att områdena beskrivs i mer allmänna termer och medel uttryckligen sägs kunna fördelas även till andra kulturområden som parterna kommer överens om.

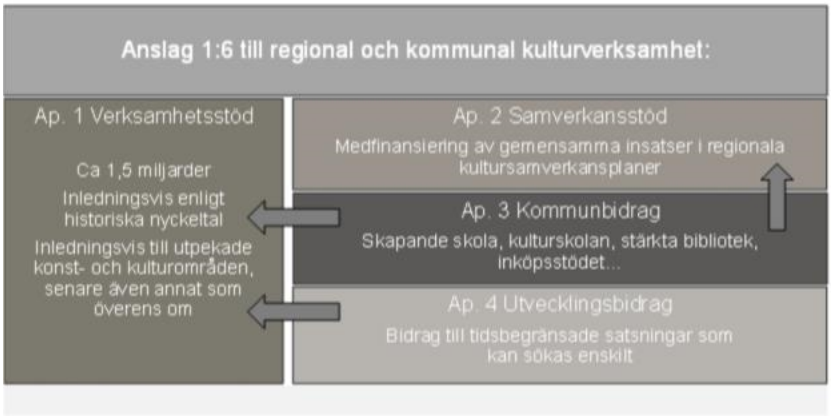
I vårt förslag (se författningsförslaget) bibehålls därför de på förordningsnivå angivna konst- och kulturområdena samtidigt som beskrivningen förenklas för att undvika gränsdragningsdiskussioner och skapa större utrymme för lokala bedömningar. Mot bakgrund av den osedvanligt stora stabilitet som kulturområdet uppvisar bör denna förenkling, enligt vår bedömning, inte riskera att skapa för radikala omprioriteringar eller alltför tvära kast mellan åren. Tillsammans med en bidragsfördelningsreform enligt ovan skulle detta på ett tydligare sätt ge regionerna, och eventuellt tillkommande kommuner, en ”kulturpåse” att fördela utifrån egna prioriteringar.

Samlat sektorsbidrag till kommuner och nytt samverkansstöd

Merparten av det befintliga statsbidraget bör alltså i vårt förslag decentraliseras ytterligare genom att det tydliggörs att medlen ska fördelas enligt historiska nyckeltal. En sådan förändring bör kunna genomföras 2025 när den lag vi föreslår träder i kraft. Parallellt med detta bör det även genomföras en större anslagsreform för att tydliggöra att staten, regionerna och kommunerna även bör samverka om andra frågor och statsbidrag, detta utan att resurserna i utgångsläget decentraliseras till regional eller kommunal fördelning. Som vi ser det är det centralt för ett framgångsrikt samverkansarbete mellan de tre samhällsnivåerna att staten har avsatt resurser för att kunna svara upp mot önskemål om gemensamma insatser som kommer från kommuner och regioner. Det vill säga, likväl som det kan vara gagneligt att decentralisera beslutsmakten över vissa medel kan det vara motiverat att behålla andra på nationell nivå för att myndigheterna ska kunna spela en aktiv roll i samverkan.

Vi föreslår därför även att ett nytt anslag skapas inför budgetåret 2025 med ett antal olika delar, uppdelade på separata anslagsposter (ap.). Som beskrivs i följande figur (figur 9.1) borde den första och största delen av detta anslag vara just det decentraliserade ***verksamhetsstöd*** som beskrivits ovan och som fördelas med direkt stöd i den föreslagna lagen om kultursamverkan (ap. 1). Verksamhetsstödet avgränsat på detta sätt bör omfatta knappt 1,5 miljarder kronor om man utgår från hur medlen fördelats hittills. Anslaget borde dock även innehålla tre ytterligare komponenter: en post för utvecklingsbidrag, en för kommunbidrag och en för ett nytt statsbidrag för kulturverksamhet som genomförs i samverkan.

Figur 9.1 Förslag till nytt anslag för statsbidrag till regioner och kommuner



För det första är alltså vårt förslag att det nya anslaget ska innefatta det ***utvecklingsbidrag*** (ap. 4) som redan i dag fördelas av Kulturrådet. Vi bedömer att dessa fria medel är fortsatt viktiga för att kunna möta nydanande initiativ från både regioner, kommuner och andra aktörer. Vidare har det visat sig att dessa medel är särskilt viktiga som initial finansiering av ny verksamhet, som sedan kan permanentas genom mer långsiktiga åtaganden från stat, region och kommun. Huruvida utvecklingsbidragen även framöver bör fördelas till så pass många och små projekt som i dag kan diskuteras, men det påverkar egentligen inte vårt förslag och kan bedömas i särskild ordning oberoende av det. I ekonomiska termer rör sig utvecklingsbidragen om cirka 35 miljoner kronor per år.

Det nya samlade anslaget till regional och kommunal kulturverksamhet bör även innefatta en särskild anslagspost för ***kommunbidrag***. Till denna anslagspost kan de statsbidrag som huvudsakligen är riktade till kommuner som stimulansbidrag på olika områden föras. Det handlar i dagsläget (men detta kan naturligtvis förändras) om följande direktkommunala stöd:

- Stöd till kulturskolor (100 miljoner kronor)
- Stöd till folkbibliotek (75 miljoner kronor t.o.m. 2023)
- Stöd till inköp av barn- och ungdomslitteratur (25 miljoner kronor)
- Skapande skola-stödet (200 miljoner kronor)

Dessa statsbidrag bör inledningsvis kunna fortsätta fördelas med stöd i befintliga statsbidragsförordningar men avsikten bör vara att dessa stöd på sikt ska regleras som ett samlat sektorsbidrag till kommuner, där de olika ändamålen samlats i en förordning. Vi föreslår därför att regeringen, utöver att flytta medlen till ett anslag, initierar ett arbete med att se över de relevanta förordningarna i syfte att sammanföra dessa stöd.[11] Detta arbete kan inledas efter att det nya anslaget skapats under 2025.

Det viktigaste skälet att samla kommunbidragen på detta sätt är att det skulle bidra till ett mycket efterfrågat förenklingsarbete för kommunerna (jfr kapitel 6). Förslaget ligger också i linje med det utvecklingsarbete som redan pågår på Statens kulturråd i syfte att skapa möjligheter för kommunerna att söka olika stöd samlat och även att fördela dem utifrån nyckeltal efter en enklare form av rekvisition. En viktig poäng med att samla dessa kommunbidrag på samma anslag som andra medel till regional och kommunal kulturverksamhet är också att tydliggöra att de är en substantiell del i statens bidrag till samverkan med kommunerna och därmed även bör utgöra en central del i dialogverksamheten inom ramen för en vidareutvecklad kultursamverkansmodell.

Det bör i förlängningen också vara möjligt att gå ännu längre än så och överföra substantiella delar av dessa stöd till kommunerna själva. Som pilarna i figuren ovan indikerar tänker vi oss att det bör

[11] I sammanhanget bör det uppmärksammas att utredningen Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09), som ska lämna sina förslag i december 2023, överväger relaterade frågor.

vara möjligt att successivt flytta över resurser från det samlade kommunbidraget hos Statens kulturråd till de kommuner som, sammantaget, erhåller större summor i stöd. Dessa kommuner bör på sikt helt kunna överta fördelningen av medel som en del i ”kulturpåsar” de kan disponera med stöd i den föreslagna samverkanslagen. Liksom med verksamhetsstödet bör då en bedömning göras av vilka belopp som erhållits under senare år och en summa specificeras därefter som sedan kan indexuppräknas. Därmed skulle kommunen i fråga erhålla större rådighet över medelsfördelningen och slippa den administration som ansökningsprocessen ändå innebär.

Som en viktig komponent i det nya samlade anslaget till regional och kommunal kulturverksamhet, föreslår vi även att det inrättas ett nytt statsbidrag, ett särskilt ***samverkansstöd*** (ap. 2). Samverkansstödet bör kunna gå till kulturverksamhet som bedrivs i bredare samarbeten av nationellt intresse som involverar flera regioner eller kommuner, och detta oavsett konst- eller kulturområde. Det enda kriterium som bör sättas upp (se författningsförslaget) bör egentligen vara att verksamheten ska bidra till de ändamål som anges i 2 § i den föreslagna lagen om samverkan på kulturområdet. Vidare bör det uttryckligen anges att insatserna ska bidra till utveckling genom gemensamt resursutnyttjande.

Att införa ett sådant stöd är avgörande av flera skäl. För det första är det med våra förslag viktigt att det skapas ett nytt sätt för både större och – kanske framför allt – mindre kommuner att samarbeta med staten för att utveckla angelägen kulturverksamhet. I enskildheter kan små kommuner göra det i dag via de tidsbegränsade utvecklingsbidragen, men för att få större kraft behöver detta ske i samverkan och gärna över längre tid än tre år. Under utredningens gång har vi mött många propåer om att staten i högre utsträckning borde kunna stödja angelägen samverkan, både i form av interkommunala och interregionala samarbeten. I sådan samverkan är, som visats i kapitel 6, inte minst många kommuner involverade redan i dag och vår bedömning är att en sådan utveckling ytterligare borde främjas av staten för att kultur ska kunna komma fler till del i hela landet, även utanför storstadsregionerna.

Vår tanke är alltså att kommuner och regioner ska aktualisera samverkansförslag som tagits fram inom ramen för arbetet med kultursamverkansplanerna – även med det fria kulturlivet – med staten och att samverkansmedel sedan ska kunna användas för att finansiera

gemensamma insatser. Det är dock viktigt att i detta sammanhang även hålla öppet för samverkansinitiativ från statens sida i angelägna frågor. Som författningsförslaget är skrivet är det inget som hindrar att Statens kulturråd skulle kunna fördela en del av dessa medel på eget initiativ genom till exempel riktade utlysningar.

Som framgår av den uppåtriktade pilen i figur 9.1 menar vi även att det på sikt bör skapas en möjlighet för kommuner i samverkan att ta över fördelningen av de riktade statsbidragen till kommuner på kulturområdet. Om mindre kommuner, som inte enskilt kan erhålla en ”kulturpåse” enligt ovan, i stället vill gå samman och på egen hand sköta fördelningen av till exempel Skapande skola-stödet bör även detta kunna göras möjligt denna väg. De närmare formerna för detta är dock något som kan övervägas efter att ett samlat anslag med de komponenter vi föreslår har tillskapats.

Finansieringsfrågor

Eftersom det samverkansstöd vi här diskuterar inte existerar i dagsläget behöver vissa resurser avsättas för ändamålet. Vi lämnar inte något direkt förslag om hur stora dessa resurser bör vara men vill framhålla att det i utgångsläget kan vara rimligt att åtminstone avsätta resurser motsvarande de befintliga utvecklingsbidragen för att redan inledningsvis kunna möta åtminstone vissa av de önskemål som kan komma att aktualiseras i de nya kultursamverkansplanerna. Siktet bör dock vara inställt på att bygga ut detta stöd successivt i takt med att nya samarbeten formeras.

För att möjliggöra en sådan vidareutveckling kan i och för sig den sedvanliga årliga uppräkningen av de anslagsdelar som ingår i det föreslagna nya anslag 1:6 användas, på samma sätt som skett tidigare för att finansiera tillkommande verksamhet. Men för att skapa gynnsamma förutsättningar är det vår bedömning att det också krävs att nya resurser tillförs. Detta kan förstås ske genom reformmedel men också genom att andra stöd, helst då sådana som involverar kulturverksamhet på regionala och lokal nivå, omdisponeras för fördelning i samverkan enligt vår modell. Ett stöd som vi föreslår att regeringen överväger om det kan omfördelas för detta är det till vissa icke-statliga kulturlokaler (se avsnitt 4.5).

Som Boverket påpekat är den nuvarande stödordningen tämligen ålderdomlig till sin konstruktion och vi konstaterar också att det med nuvarande tämligen snäva inriktning för stödet även fortsättningsvis kommer vara svårt att se till att det används på ett sätt som är mest kulturpolitiskt prioriterat. Utifrån ambitionen om att stärka möjligheterna till regionala prioriteringar bör det därför övervägas om dessa medel (knappt 10 miljoner kronor) på ett bättre sätt bidrar till ökad tillgänglighet till kultur om de fördelas inom ramen för den samverkansmodell vi föreslår. Regioner och kommuner har en större kunskap om lokala förutsättningar och behov och en fördelning inom denna ram skulle väsentligen minska den administrativa bördan. Vi föreslår alltså att dessa medel överförs till det nya utvidgade anslaget 1:6.

Gestaltad livsmiljö och andra nya områden

Poängen med den här föreslagna anslagskonstruktionen är, sammantaget, att den i princip bör göra det möjligt att välja en fördelningsmodell som passar respektive situation, allt utifrån frågans art och mottagarens kapacitet. Den föreslagna anslagsreformen skapar olika samverkansmöjligheter men öppnar också upp modellen för samverkan inom en rad ”nya” områden, det vill säga sådana som det inte fördelas statsbidrag till i dag. Ur utredningens synvinkel är det särskilt viktigt att framhålla att detta kan gälla för områden som är viktiga för allas delaktighet i kulturlivet och som i hög utsträckning drivs på kommunal nivå, inte minst politiken för gestaltad livsmiljö.

Även om de befintliga konst- och kulturområdena i stort bibehålls i modellen är det med vårt förslag ingenting som hindrar att nya samarbeten initieras mellan stat, region och kommun även på sådana områden. Detta skulle i förstone kunna stödjas antingen med samverkans- eller utvecklingsmedel och i takt med att verksamheten blir mer etablerad finns det en mekanism för att föra över statsbidraget till ”kulturpåsarna” för decentraliserad fördelning (vilket vårt förslag till ny förordning öppnar för). I detta avseende är vårt förslag tänkt som en i grunden helt flexibel struktur som ska kunna användas oavsett vilka nya områden som kan komma att prioriteras i dialogen mellan parterna.

Vi vill också framhålla de möjligheter som en mer öppen form av samverkan skapar. Kultursamverkan mellan stat, region och kommun har hittills i praktiken nästan helt och hållet kretsat kring fördelningen av statliga, regionala och kommunala medel. En mer öppen samverkan skulle också kunna omfatta insatser eller projekt där parterna gemensamt söker finansiering på annat håll, och där detta blir en grundläggande del av finansieringen. På vissa områden skulle medel till exempel kunna erhållas från EU-projekt, som New European Bauhaus på gestaltad livsmiljö-området.

9.4 Statens arbetsformer

Förslag: I stället för den nuvarande nationella samverkansstrukturen bör Statens kulturråd pekas ut som ansvarig myndighet för att främja samverkan och ges i uppdrag att bereda utvecklings- och samverkansprojekt med andra berörda statliga myndigheter och nationella institutioner. En viktig uppgift för staten bör även vara att mer koncentrerat utvärdera effekterna av samverkansarbetet med längre intervaller och redovisa detta i en skrivelse till riksdagen.

En reform som den som skisserats innebär att statens roll delvis förändras. Berörda myndigheter och nationella institutioner bör, som angetts ovan, i mindre utsträckning lämna synpunkter på allmänna planer och i stället fokusera på konkreta samverkansprojekt. Samverkan bör också se delvis annorlunda ut och de centrala myndigheternas roller som expertorgan med nationell överblick inom olika sektorer tydligare betonas.

I en utvidgad samverkan ligger att den potentiellt sett kan avse alla statliga relationer till regionerna och kommunerna på kulturområdet, snarare än vad som tas upp i de nuvarande regionala kulturplanerna eller innefattas i de konst- och kulturområden som i dag erhåller statsbidrag. I linje med detta bör även samverkan på statlig nivå fokusera mer på hur olika statliga insatser kan samspela med andra samhällsnivåer för att uppnå önskade prioriteringar. I detta syfte bör Statens kulturråd, som av regeringen bör pekas ut som ansvarig för att främja samverkan i enlighet med 11 § i den nya lagen, ges i uppdrag att bereda utvecklings- och samverkansprojekt med andra berörda

myndigheter på nationell nivå. Ett särskilt ansvar för andra myndigheter med verksamhet på områden som behandlas i regionala kultursamverkansplaner uttrycks också i 12 § i den lag som vi föreslår.

En sådan beredningsordning för samverkansförslag som kommer från regioner och kommuner kan ersätta de nuvarande uppdragen om att driva och medverka i ett nationellt samverkansråd, som huvudsakligen sysslar med att samordna staten i relation till kulturplaneprocesserna. Enligt vår bedömning är det bättre att organisera samverkan ad hoc för att den ska bli mer behovsbaserad och för att undvika samråd för samrådets skull myndigheterna emellan. Med ett nationellt samrådsförfarande som fokuserar tydligare på specifika samverkans- och utvecklingsinsatser kan myndigheternas olika, sektorsvisa expertis bättre komma till sin rätt och på så vis bör även den expertis som finns på tjänstemannanivå kunna komma in lättare i processen utan att arbetet blir onödigt betungande på chefsnivå.

En samlad uppföljning

Som beskrivits ovan (avsnitt 5.4) ägnas i dag en ansenlig mängd arbete åt att årligen följa upp hur de statliga medel som fördelats i kultursamverkansmodellen har använts fördelat på konst- och kulturområden. Denna uppgiftsinsamling skapar en allmän numerisk överblick men kan svårligen ligga till grund för en bedömning av insatsernas effekter. För att närma sig sådana frågor behövs mer fokuserade undersökningar som i högre grad även integrerar kvalitativa bedömningar. För att minska byråkratin, skapa mer realistiska förutsättningar att identifiera faktiska effekter och större uppmärksamhet i offentligheten, menar vi därför att det löpande uppföljningsarbetet bör inskränkas till ett minimum och att kraft i stället bör läggas på större, samlade genomlysningar som genomförs med längre periodicitet.

Eftersom samlade utvärderingar av tillräcklig omfattning nödvändigtvis innefattar åtaganden från både kommuner, regioner och stat föreslår vi att regeringen har en dialog med SKR om när sådana ska genomföras samt vilka åtaganden som följer av det för respektive part.[12] Inför större uppföljningar kan regeringen lämpligen även ge de i samverkan involverade nationella myndigheterna och Myndig-

[12] Jämför hur utvärderingen av systemet med kyrkoantikvarisk ersättning är reglerat i en överenskommelse med Svenska kyrkan om bl.a. hur ofta det ska genomföras.

heten för kulturanalys, i uppdrag att ta fram separata tematiska underlag och bedömningar inom sina respektive ansvarsområden. En samlad utvärdering bör, till exempel med femårsintervall, lämpligen kunna redovisas i en särskild skrivelse till riksdagen. Detta för att stimulera politisk diskussion och göra det möjligt att bedöma om samverkansformerna bör förändras inför framtiden.

9.5 Utvecklade dialogformer

Förslag: Formerna för dialog på regional och lokal nivå bör i ökad utsträckning lämnas till regioner och kommuner att bestämma. Den nationella dialogen bör däremot utvecklas genom att större fokus läggs på de politiska träffarna, till vilka även ett urval kommuner bör bjudas in. Statens kulturråd bör få i uppdrag att förbereda dessa. I övrigt bör möten ske utifrån behov för att minimera administration och tidsåtgång.

En grundtanke i vårt förslag är att regioner och kommuner i ökad utsträckning ska kunna bestämma hur verksamheten är organiserad även när de tar emot statsbidrag för kulturverksamhet. I linje med detta bör det inte heller föreskrivas vilka dialogformer dessa parter ska använda sig av. Som beskrivits ovan menar vi förvisso att de regionala kultursamverkansplanerna ska tas fram i samverkan med länets kommuner och i samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna, men i övrigt bör det inte anges hur eller med vem dialog ska bedrivas. Detta hindrar naturligtvis inte att framgångsrika former för dialog som redan utarbetats av regionerna kan fortsätta utvecklas, bara att det inte ska vara ett statligt krav hur det ska ske.

Som beskrivits i kapitel 4 håller Statens kulturråd i en löpande dialog med regionernas tjänstepersoner samt arrangerar regelbundet även flera olika tematiska konferenser och möten. Regeringskansliet å sin sida arrangerar årligen två större träffar med regionala politiker. Vår bedömning är att denna typ av utbyte generellt sett bidrar till kulturpolitisk utveckling men att det bland annat är ett problem att kulturverksamheten i kommunerna saknar självklar representation i dessa fora. Vidare vore det önskvärt med ytterligare och mer systematisk dialog på politisk nivå.

I syfte att vidareutveckla samverkan menar vi, för det första, att dialogformerna borde utvecklas på så sätt att även kommuner bjuds in till de olika dialoger som arrangeras på myndighetsnivå. Vidare att samtalen där borde kunna utgå från de utvecklingsförslag som formuleras i de regionala kultursamverkansplanerna snarare än de mer politiska visioner som ryms i dagens kulturplaner. För det andra föreslår vi att större fokus läggs på de politiska dialoger som Kulturdepartementet i dag håller i. Till dessa bör till att börja med ett urval kommuner bjudas in som en del av den utvidgning av samverkansmodellen vi föreslår. Hur detta urval ska se ut kan diskuteras men det är naturligt att de större kommuner som fördelar statsbidrag på delegation är med. I övrigt bör det kunna variera vilka som bjuds in med utgångspunkt i principen att olika kommuntyper (i termer av storlek, läge, befolkningssammansättning etc.) bör vara representerade.

För att göra de nationella politiska dialogerna mer substantiella bör regeringen även kunna ge Kulturrådet i uppdrag att bistå i förberedelserna. En jämförelse kan i denna del göras med hur Tillväxtverket arbetar inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken där myndigheten bistår sitt departement i förberedelserna inför regeringens forum med regionala politiker. Ett sådant uppdrag skulle kunna ge möjlighet att arbeta fram mer specifika dagordningar och även borga för en större kontinuitet i samtalen.

9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner

Bedömning: Våra förslag förändrar förutsättningarna för Stockholms läns medverkan i kultursamverkansmodellen. Förslagen kommer ge länets alla kommuner förutsättningar att samverka med staten kring angelägna insatser genom det föreslagna samverkansbidraget. Fördelning av vissa verksamhetsbidrag bör dessutom kunna delegeras till bland annat Stockholms stad, eftersom den föreslagna samverkanslagen gör det möjligt även för kommuner att fördela statsbidrag till kulturverksamheter de är huvudmän för. Till Region Stockholm bör ansvaret kunna överlåtas för den befintliga statsbidragsfördelningen till regional biblioteks-, musei-, och konsulentverksamhet samt ett antal kulturinstitutioner som är verksamma i länet.

Som beskrivits ovan är tanken att en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun ska göra det möjligt att ytterligare decentralisera ansvaret för viss statsbidragsfördelning på kulturområdet samt göra det möjligt även för kommuner med stora direkta statsbidrag att själva ta över ansvaret för fördelningen av dessa medel mellan institutioner eller verksamheter. Enligt vår bedömning bör det senare bara ske om de aktuella statsbidragen sammantaget är relativt omfattande. Vad som ska anses vara omfattande får regeringen med vårt förslag bedöma, men förmodligen bör det åtminstone handla om statsbidrag i storleksordningen tio miljoner kronor per år.

Med denna utgångspunkt bör ett antal större kommuner kunna få en egen plats i samverkansmodellen. Det skulle alltså kunna handla om vissa av följande kommuner (tabell 9.1), som redan i dag är huvudmän för institutioner som erhåller mer omfattande statsbidrag via kultursamverkansmodellen (här över fem miljoner kronor), men även om andra kommuner beroende på hur huvudmannaskapet för olika verksamheter organiseras och delas upp mellan regioner och kommuner.

Det ska påpekas att nedanstående tabell inte är fullständig då den inte innehåller vissa institutioner som tillkommit efter 2021 och dessutom utesluter kommunala verksamheter med mindre statsbidrag (till exempel Avesta Art, Rian Designmuseum, The Glass Factory, Svenskt barnbildsarkiv och Skellefteå museum). Över tid kan förstås en rad nya kommuner bli aktuella som fördelare av statsbidrag, inte minst om man ser framför sig en decentraliserad fördelning av de kommunala stimulansbidrag som diskuterats ovan. Relativt omfattande sådana bidrag går till i princip alla ovan nämnda.

Tabell 9.1 Kommunala verksamheter i samverkansmodellen

Statsbidrag om totalt över 5 miljoner kronor per kommun till verksamheter med kommunal huvudman

Verksamhet	*Statsbidrag 2021*
Borås kommun	
Textilmuseet	3 216 794
Borås stadsteater	5 138 639
Göteborg stad	
Göteborgs stadsteater	40 056 247
Göteborgs dans- och teaterfestival	1 305 714
Göteborgs museer	12 370 996
Helsingborgs kommun	
Helsingborg museum	2 043 000
Helsingborgs stadsteater	11 100 500
Helsingborgs symfoniorkester	15 021 000
Malmö stad	
Malmö museer	16 452 200
Malmö konstmuseum	1 666 800
Malmö stadsteater	14 282 900
Malmö symfoniorkester	20 579 100
Umeå kommun	
Västerbottens museum	7 689 000
Uppsala kommun	
Uppsala stadsteater	17 105 000
Vara kommun	
Vara konserthus	19 151 900
Örebro kommun	
Länsmusiken	23 152 000

Källa: Statens kulturråd.

Särskilt om Stockholms län

Enligt våra direktiv ska vi särskilt undersöka om kultursamverkansmodellen kan omfatta samtliga län. Det sägs också i direktiven att det är angeläget att modellen framöver får bästa möjliga förutsätt-

ningar att omfatta samtliga län, även Stockholms län, så att bland annat ett enhetligt system kan skapas för fördelningen av statliga medel.

Med utgångspunkt i det förslag som presenterats förändras förutsättningarna för Stockholms läns medverkan i samverkansstrukturen i grunden. För det första innebär förslaget att politiska kulturplaner och hur dessa utformas inte längre kommer styras av staten, varken för regioner eller kommuner, vilket gör att det inte längre bör vara betungande ur denna synvinkel för länets kommuner att medverka i samverkansarbetet med regionen. De statsbidrag som i dag fördelas till kulturinstitutioner där till exempel Stockholms stad är huvudman bör därutöver kunna överlåtas till kommunen eftersom det rör sig om relativt omfattande stöd i dag. Parallellt kan den befintliga statsbidragsfördelningen till regional biblioteks-, musei-, och konsulentverksamhet överlåtas till Region Stockholm. Detsamma gäller fördelningen av resurser till ett antal andra kulturinstitutioner verksamma i länet men som i dag är direkt utpekade bidragsmottagare av regeringen.

Med utgångspunkt i befintligt huvudmannaskap och finansiering till olika institutioner skulle en fördelning exempelvis kunna se ut på det sätt som anges i nedanstående tabell (tabell 9.2). Hur statsbidraget mer exakt skulle kunna delas upp måste dock nödvändigtvis staten avgöra i dialog med parterna. Enligt vår bedömning är det dock centralt att inte minst stödet till Stadsteatern går direkt till Stockholms stad för att det ska bli attraktivt för kommunen att engagera sig i samverkansarbetet.[13]

Kanske viktigare än möjligheten att fördela en viss andel av det befintliga statsbidraget till enskilda verksamheter är därutöver, i Stockholm liksom i resten av landet, den möjlighet vi föreslår för både regioner och kommunerna att direkt samarbeta med staten kring insatser med hjälp av det vi kallat samverkansstöd. Det kan gälla verksamhet som finansieras av region och/eller kommun i dag eller helt ny samverkansverksamhet. Den behovsbaserade samverkan vi ser framför oss bör också passa de förhållanden som råder i Stockholms län väl eftersom det finns ett upparbetat interkommunalt samarbete där, som det skulle kunna vara naturligt att skala upp delar av i samverkan med staten.

[13] Jämför den skrivelse som den politiska majoriteten i Stockholm stad skickade till utredningen den 20 juni 2023 (dnr KS 2023/747).

Tabell 9.2 Statsbidrag till utpekade verksamheter i Stockholms län

Statsbidrag som kan delegeras till region och kommun

Verksamhet	*Statsbidrag 2023*
Region Stockholm	
Regionbibliotek Stockholm	3 741 000
Stockholms läns museum	3 570 000
Musikkonsulenter	7 286 000
Dans- och cirkuskonsulenter	380 000
Oktoberteatern	2 594 000
Grafikens hus	2 292 000
Folkoperan	17 542 000
Hemslöjd	795 000
Enskilda arkiv	563 000
Berwaldhallen (pensionskostnader)	3 510 000
Stockholms konserthus (pensionskostnader)	3 120 000
Botkyrka kommun	
Cirkus Cirkör AB	10 437 000
Stockholms stad	
Kulturhuset Stadsteatern	57 297 000
Stockholms stadsmuseum	1 426 000

Källa: Statens kulturråd.

10 Kultursamhällets reformbehov

Utöver de förslag vi lämnat i föregående kapitel har vi även identifierat ett antal andra viktiga reformbehov för att på längre sikt stärka Sverige som kultursamhälle. Givet det utredningsuppdrag vi har är det motiverat att också lyfta fram dessa behov, även om vi inte kunnat behandla varje enskild fråga i detalj.

I det följande beskriver vi, med utgångspunkt i en diskussion av det kulturpolitiska delaktighetsmålet, ett antal viktiga reformområden som skulle förtjäna mer uppmärksamhet inom den nationella kulturpolitiken. Kapitlet innehåller även ett antal bedömningar och förslag om frågor som borde utredas vidare eller på annat sätt bör beaktas i den fortsatta politiska beslutsprocessen.

10.1 Vad krävs för ökad delaktighet?

I vårt utredningsarbete har vi i enlighet med våra direktiv särskilt inriktat oss mot det som vanligtvis beskrivs som kulturpolitikens delaktighetsmål. Hur vi tolkat det beskrivs närmare i kapitel 8 men det huvudsakliga innehållet i målet har också sammanfattats väl av Myndigheten för kulturanalys i följande punkter. Kulturell delaktighet handlar om:

1. Allas möjligheter att ta del av en mångfald av konst och kultur, av ett kulturutbud som upplevs som relevant och där möjligheten att ta del av detta inte begränsas av ens sociala, religiösa eller etniska bakgrund, eller var i landet man bor.

2. Allas möjligheter att få utlopp för sina skapande förmågor (göra kultur) och att dessa möjligheter inte begränsas av ens sociala, religiösa eller etniska bakgrund, eller var i landet man bor.

3. Det ska vara möjligt att verka (arbeta och försörja sig) som kulturskapare i hela landet.

> 4. Det ska finnas breda möjligheter till inflytande över kulturlivets och kulturpolitikens utformning (påverka beslutsprocesser på kulturområdet) som ska inkludera de politiska nivåerna stat, region och kommun samt professionella kulturskapare och det civila samhället.[1]

Lika lite som det finns anledning att ägna sig åt begreppsexercis när det gäller de av riksdagen formulerade kulturpolitiska målen finns det anledning att ägna sig åt sådan exercis när det gäller myndighetens uttolkningar. Ty i grunden är det mycket klart vad som avses med kulturell delaktighet och målsättningarna därvidlag: *fler ska ha möjlighet att ta del av kultur och fler ska kunna bidra genom eget skapande*.

På annan plats i detta betänkande berör vi frågan om kulturpolitikens relation till kultur i vid mening (se kapitel 8). I det följande håller vi oss något närmare den traditionella kulturpolitiken men vi vill likväl vidga perspektivet. Vår utgångspunkt är att de traditionella kulturinstitutionerna och verksamheterna i kultursamverkansmodellen utför ett viktigt arbete när det gäller att nå fler och nya grupper. Vi menar förvisso inte att de har nått vägs ände därvidlag. Men som utredning har vi rimligen inte mycket att bidra med när det gäller kulturinstitutionernas publikarbete, inte mer än att understryka betydelsen av de mycket stora ansträngningar som görs när det gäller sådant som repertoarutveckling inom scenkonsten eller målgruppsanpassning på museerna.

Mycket görs men de etablerade kulturverksamheternas potential är trots allt begränsad. Stöd för det nu sagda hämtar vi från de dialoger vi fört men också från Myndigheten för kulturanalys bedömning av vilka effekter kulturpolitiska insatser haft under senare år: ”de reformer och satsningar som hittills genomförts har haft begränsad effekt på etablerade delaktighetsmönster.”[2] Mot denna bakgrund har vi under utredningsarbetets gång prövat om det finns andra framkomstvägar när det gäller att i större utsträckning nå delaktighetsmålet.

Den senaste kulturutredningen använde begreppet aspektpolitik för att beteckna kultur som en aspekt på annan samhällsverksamhet. Utredningen beskrev detta som ett samspel mellan ”verksamheter som kulturpolitiken ansvarar för och verksamheter inom andra samhällsområden”.[3] Detta samspel skulle utgöra ett inslag i en kultur-

[1] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2020: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (2021), s. 47.
[2] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2020*, s. 62.
[3] *Betänkande av Kulturutredningen: Grundanalys* (SOU 2009:16), s. 20.

politisk huvudstrategi. De ”perspektiv, kreativa förmågor, kunskaper och insikter som kulturområdets myndigheter, institutioner och aktörer i övrigt besitter” skulle i högre grad bidra till samhällsutvecklingen.[4]

Allt sedan Kulturutredningen lanserade begreppet aspektpolitik har denna syn på kulturpolitiken varit ifrågasatt. Farhågor har funnits för att kulturen skulle bli instrumentaliserad. Att den inte ska få utvecklas i sin egen art och utifrån sina egna förutsättningar. Inte minst har dessa farhågor formulerats när kulturpolitiken, som det uppfattats, inordnats i tillväxtpolitiken.

Vi vill beskriva förhållandet mellan kulturpolitik och andra politikområden på ett lite annat sätt. Snarare finns ett slags ”matrisförhållande” mellan kulturpolitik och flera andra politikområden. Olika kulturyttringar kan ha synnerligen stor betydelse inom andra politikområden än det kulturpolitiska men inte för att de underordnas andra områden utan för att de bidrar i sin egen art. För att belysa med ett exempel: Tveklöst blir det attraktivt att bosätta sig i en stad med höga kulturvärden, vars byggnader präglas av arkitektonisk kvalitet och som har viktiga kulturinstitutioner. Men då handlar det verkligen om att kulturen har fått utvecklas utifrån sina egna värden, inte om att den anpassats till ”samhällsutvecklingen”.

Skillnaden mellan det som sades av Kulturutredningen och det vi säger nu ska inte överdrivas. Det är framför allt den diskussion som har förts efter Kulturutredningens betänkande som föranleder oss att precisera och något nyansera beskrivningen. Det har uppfattats som att konstens värden skulle underordnas andra samhälleliga värden som därmed skulle vara primära. I och för sig innebär vårt resonemang att vi inte helt ansluter oss till en syn på ”konst för konstens egen skull” men däremot till en syn på ”konst utifrån sin egen art och utifrån sina egna värden”. Vårt resonemang faller väl in i en tanketradition där sociologerna Edward Shils och Hans L Zetterberg har varit framträdande namn.[5] Zetterberg beskriver olika samhällssektorers ”kardinalvärden”, det vill säga olika verksamheters kärnvärden. Det är genom att vara dessa värden trogna som olika verksamheter befruktar samhället, inte genom att kompromissa bort dem.

Svensk politik tenderar att bli starkt sektorsbunden. Kulturpolitiken blir en angelägenhet för kulturvetare, för tjänstepersoner

[4] *Betänkande av Kulturutredningen: Grundanalys* (SOU 2009:16), s. 20.
[5] Hans L Zetterberg genom sina böcker om ”the many-splendored society”.

inom kulturens myndigheter och organisationer samt för kulturpolitiker. Utbildningspolitiken blir på motsvarande sätt en angelägenhet för forskare inom pedagogik och didaktik, för befattningshavare inom skolväsendet och för utbildningspolitiker. Redan den norska maktutredningen, som avlämnade sitt slutbetänkande i början av 1980-talet, observerade och beskrev detta problem med politikens segmentering.[6] Maktutredaren Gudmund Hernes talade om ”järntrianglar”. I praktiken är det svårt att vidga perspektivet på en viss verksamhet utöver de särperspektiv som representeras av dessa järntrianglar.

Överhuvudtaget är det av vikt att bryta igenom de gränser mellan olika politiska sektorer och segment som motverkar utveckling och förnyelse av samhällelig verksamhet. I vägen står ofta sedan lång tid etablerade och alltför sällan utmanade föreställningar om hur verkligheten är beskaffad. Det handlar om föreställningar, men det handlar också om makt. Järntrianglarna tenderar att ”äga” sina verksamhetsområden. Det gäller makt över såväl symboliska resurser som resurser i mer konventionell mening. Om kulturpolitiken tränger in på utbildningspolitikens fält utmanas makten över resurser för utbildningsväsendets forskning och förvaltning. Om den medicinska forskningen – som i fallet med hjärnforskning som vi berör nedan – tränger in på kulturpolitikens fält utmanas på motsvarande sätt makten över kulturpolitikens resurser.

I annat sammanhang har detta beskrivits som att det föreligger områden där det skett en ”maktintegration”. Enskilda aktörer inom fältet har inte ensamma någon monopolmakt. Men tillsammans har deras makt integrerats och tillsammans dominerar de det etablerade politikområdet. Vi kan se detta inom det område som vi själva utreder. Redan kulturpolitikens bestämning av kulturbegreppet är därvidlag intressant. Den ”kultur” som kulturpolitiken omfattar är framför allt den verksamhet som bedrivs av de inom området etablerade verksamheterna (jfr kapitel 8). Kommersiell kultur är ofta inte alls kultur i kulturpolitikens mening. Undervisningen i skolan omfattas inte alltid av kulturpolitikens kulturbegrepp. Medierna, med dess helt avgörande betydelse för spridning av kultur, är inte heller de alltid kultur i kulturpolitikens mening.

Det som nu har sagts om andra politikområdens betydelse ansluter också till slutsatserna i Myndigheten för kulturanalys nyligen

[6] *Maktutredningen: Slutrapport* (NOU 1982:3).

publicerade rapport om breddat deltagande.[7] I rapporten identifierar myndigheten förslag till åtgärder inom ramen för den nationella kulturpolitiken som är ägnade att bredda deltagandet men talar även om samverkan mellan kulturpolitiken och andra politikområden och om skillnader kopplade till socioekonomiska och demografiska faktorer som inte i första hand utjämnas genom kulturpolitiska åtgärder. De kräver åtgärder inom bland annat utbildningspolitiken. Myndigheten understryker särskilt betydelsen av att prioritera barn och unga i samverkan mellan politikområden. Man exemplifierar med det nationella stödet till kulturskolan.

Det är också delvis det nu förda resonemanget som lett oss fram till den tidigare diskuterade slutsatsen att kommunerna bör tillmätas en mycket stor betydelse i den framtida kulturpolitiken. Det är ofta i kommunerna som den breda samhällsverksamheten finns och där det är nära mellan politik och människors vardag. Det är därmed även i verksamheten på kommunal nivå som förutsättningarna är särskilt goda för att kulturen ska kunna befrukta annan samhällelig verksamhet.

10.2 Gestaltad livsmiljö

Förslag: Se över de så kallade skönhetsparagraferna i plan- och bygglagen för att tydliggöra värdet av estetiska perspektiv i stadsplaneringen. I sammanhanget bör även regleringen av den så kallade enprocentsregeln uppmärksammas och det bör belysas hur användandet av kommunala arkitekturpolicies kan främjas.

Ett första politikområde som aktualiseras genom det perspektiv på delaktighet vi nu har beskrivit är politikområdet gestaltad livsmiljö. I de omfattande kontakter vi har haft med kulturaktörer har återkommande förslaget rests att samverkan mellan stat, region och kommun också ska fokusera mer på gestaltad livsmiljö. Inte minst har kommunala företrädare uttryckt denna uppfattning, och området behandlas även ofta i de befintliga regionala kulturplanerna.

Som vi diskuterat i kapitel 8 är en central fråga för samhällets kulturella utveckling hur den byggda miljön utvecklas och vad mor-

[7] Myndigheten för kulturanalys, *Att bredda deltagandet i kulturlivet: Hinder och möjligheter* (2023).

gondagens stad kommer att rymma för verksamheter. Är det service- och förströelsestaden som följer i den avtynande handelsstadens spår? Eller är det en allmän nedgång för de täta stadskärnorna som ligger i korten. Alldeles uppenbart finns det en möjlighet att låta kultur i kombination med nöje och förströelse spela en ännu större roll för stadslivet än vad de gör i dag. Men lika lite som stadsutvecklingen är oberoende av politiken kan politiken ensam styra stadsutvecklingen.

Det är svårt att i dag ge svaret på frågan vari en livskraftig stadsutveckling i morgon kommer att bestå. Men samtidigt är det en nyckelfråga för kultursamhället vad som händer med våra städer. Strävan efter miljömässig hållbarhet i snäv mening ger inte ensamt svaret. Det är viktigt att förstå vad som krävs för att uppnå även social och ekonomisk hållbarhet vid den fortgående samhällsomvandlingen. De kulturella aspekterna på stadsbyggandet är därvidlag en nyckelfaktor.

En fråga, som har direkt samband med kulturella perspektiv på samhällsbyggnadsprocessen är i vilken utsträckning nya och upprustade områden ger goda förutsättningar för ett fungerande socialt liv. Till synes skulle kulturella och sociala aspekter på samhällsbyggandet inte ha mycket med varandra att göra. Men det är rimligen en felsyn. Att det finns ett samband mellan kulturella och sociala värden i byggandet av våra samhällen är uppenbart. Samtidigt är detta samband generellt sett svårutrett och svårdefinierat.

Under lång tid, och av olika skäl, har det moderna samhällsbyggandet vilat på specialisering och funktionsfördelning: boendet för sig och arbetsplatserna för sig. Handeln har samlats i helt kommersialiserade egna centrumbildningar. De ”sociala rummen” har, med viss tillspetsning, begränsats till lekplatser för de minsta barnen. Denna typ av storskalig och rationalistisk planering har gett upphov till en rad väl kända problematiska effekter, och har senare även kommit att skarpt kritiseras samtidigt som den täta och funktionsblandade staden åter uppvärderats.

Till grund för modernismen i stadsplanering och byggande, som i sig var ett mycket starkt kulturellt uttryck, fanns dock en påtaglig social vision som är viktig att bevara.

> Men vilka sociala visioner, vilken ideologi eller arkitekturpolitik ligger till grund för dagens byggande och stadsplanering? Stadsbyggande har sedan 1930-talet kraftigt professionaliserats och byråkratiserats, medan de sociala visionerna på detta område tycks ha försvunnit in i dimman. Experter kan tala hur länge som helst om ekonomi, effektivitet, rationalitet, förtätning och hållbarhet, utan att någonsin behöva redovisa de

> ideologiska och politiska synsätt som ligger till grund för hur de vill bygga och stadsplanera.[8]

Det som var medvetet ideologiskt grundat vid funktionalismens genombrott i stadsplanering och byggnadsutformning har i alltför stor utsträckning reducerats till teknokrati och snäv ekonomisering ett halvsekel senare. Till detta kommer den avgörande förändring som har inträffat sedan 1930-talet i och med privatbilismens totala genomslag i samhället samt den stora befolkningstillväxten som skapat stort behov av nya bostäder.

Under senare år har hållbarhet utvecklats som bärande tanke för samhällsbyggandet. Klimatfrågan, och därmed frågan om hushållningen med naturresurser, har kommit att spela en roll av ny karaktär i politiken. Vi kan inte tillåta oss suboptimeringar i politiken. Allt måste inte bara sättas in i utan också underordnas ett klimat- och hållbarhetsperspektiv. Agenda 2030 blir därmed vägledande för all svensk politik. Särskilt påtagligt blir detta på politikområdet gestaltad livsmiljö. Men hållbarheten blir knappast hållbar om inte den stad vi bygger i dag uppvisar bestående kvaliteter i såväl stadsplanering som byggnadsutformning. Till det kommer också konsten. Som beskrivits i kapitel 8 är det närmast självklart att den byggda miljön är det kulturuttryck som människor oftast möter. Det gäller den byggda miljön som sådan. Men det gäller också konsten i den byggda miljön. Staden är både kultur i sig och rum för kultur. Den väl planerade staden rymmer en myckenhet av konst men också naturliga scener för konst, det vill säga teater, musik och andra sceniska framträdanden.

Politik för gestaltad livsmiljö

Flera av de centrala framtidsfrågor som berörs ovan behandlas i dag inom ramen för det politikområde som benämns gestaltad livsmiljö. Med gestaltad livsmiljö avses flera saker. Områdets beskrivning lanserades 2015 av en statlig utredning i ett betänkande med samma namn som fick stort genomslag.[9] I en efterföljande proposition bekräftades statsmakternas strävan att definiera ett nytt politikområde

[8] Lars O Ericsson, ”Arkitektur är frusen ideologi”, *Svenska Dagbladet*, 26 januari 2010.
[9] *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design* (SOU 2015:88).

för det som tidigare sammanfattats genom begreppen ”arkitektur, formgivning och design”. [10]

I propositionen om gestaltad livsmiljö från 2018 betonades särskilt detta områdes betydelse för människors livskvalitet: ”Väl gestaltade och funktionella livsmiljöer, med framträdande estetiska och konstnärliga värden och beständiga material, ökar trivseln och därmed människors livskvalitet. Livsmiljön, och särskilt boendet, har en grundläggande betydelse för människors hälsa och välbefinnande.”[11] Nya mål för arkitektur, form och design presenterades också i propositionen:

> Arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Det ska uppnås genom att:
>
> – hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden,
>
> – kunskap om arkitektur, form och design utvecklas och sprids,
>
> – det offentliga agerar förebildligt,
>
> – estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas,
>
> – miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla, och
>
> – samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt.

Såväl i utredningen som i propositionen om gestaltad livsmiljö talas om arkitektur, form och design. Det sägs inte att arkitektur endast skulle avse utformningen av enskilda byggnader eller byggnadskomplex. Tvärtom talas ju just om livsmiljö vilket för tankarna också till det större sammanhang i vilket den enskilda byggnaden ingår. Samtidigt syftar många av formuleringarna alldeles uppenbart på arkitektur i snävare mening, det vill säga på utformning av enskilda byggnader. I sin uppföljningsrapport från 2020 säger Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) utifrån sitt bredare kulturbegrepp:

> [Gestaltad livsmiljö] omfattar förutom arkitektur, form och design även stadsbyggnad, konst och kulturmiljö. Det utgår från en helhetssyn på formandet av människans hela livsmiljö, där gestaltning är ett sammanhållet område som inbegriper samtliga ovan nämnda perspektiv och för

[10] *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110). För den tidigare politiken se t.ex. handlingsprogrammet *Framtidsformer* (prop. 1997/98:117).
[11] *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110), s. 17.

> vilket människan är utgångspunkten. Utformningen av livsmiljön ska ske med hänsyn till historiska sammanhang och sociala värden samt i relation till människans möjligheter, behov och preferenser.[12]

När vi i det följande talar om gestaltad livsmiljö och arkitektur syftar vi alltså, i linje med detta, såväl på utformningen av byggnader som på planeringen av det större område eller sammanhang i vilket de enskilda byggnaderna ingår, det vill säga på stadsbyggande i vid mening. Med stadsbyggande syftar vi generellt på byggda miljöer oberoende av storleken på ”staden”: det må vara de stora städerna i landets mest urbana delar eller de små samhällena i landets glesa delar. Det är ju inte minst den ”gestaltade livsmiljön” som de små samhällena och byarna på landet kan erbjuda som är så attraktiv för urbana människor i det efterindustriella samhället. Därtill inbegrips i gestaltad livsmiljö också offentlig konst och andra gestaltningselement som den enskilde möter i det offentliga rummet.

Statens roll

Det har utvecklats ett allt tätare samarbete mellan statliga myndigheter på området gestaltad livsmiljö. Regeringen har gett Boverket ett samlat ansvar för samordning, kompetensstöd och främjande insatser till offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå i frågor om arkitektur och gestaltad livsmiljö. En tjänst som riksarkitekt har inrättats inom Boverket. Riksarkitekten har ett uttalat ansvar för samverkan med ArkDes, Riksantikvarieämbetet och Statens konstråd. ArkDes har ett så kallat mötesplatsuppdrag när det gäller bland annat arkitektur vilket inte minst riktas mot regioner och kommuner. ArkDes har därtill ett allmänt uppföljningsansvar. Rådet för hållbara städer inrättades 2017 och leds av riksarkitekten. Genom det samverkar 14 myndigheter och fokus är på hållbar stadsutveckling. Vid sidan av svenska initiativ utvecklas också en politik för gestaltad livsmiljö på europeisk nivå. Projektet New European Bauhaus är ett potentiellt mycket viktigt initiativ.

Ur vår synvinkel är en central fråga hur detta samarbete på nationell nivå och all den kunskap som där utvecklas når ut till framför allt de kommuner som faktiskt råder över planläggning och bygg-

[12] ArkDes, *Med människan i fokus: En uppföljning av Politik för gestaltad livsmiljö 2020 och medskick inför framtida arbete* (2020).

ande. Även om mycket viktigt sägs och görs i de omfattande nätverk som byggts upp är det många gånger svårt för särskilt mindre kommuner att kunna ta del av detta och integrera kunskaperna i de faktiska planprocesserna. Vidare är det ett faktum att även flera regioner efterfrågar förhållningssätt och inspiration när det gäller arbetet med gestaltningsfrågor.[13] Om gestaltad livsmiljö på allvar kan inkluderas i kultursamverkansmodellen i enlighet med våra förslag kan det vara ett sätt att sluta gapet mellan staten, regionerna och kommunerna, men mer behöver också göras framöver.

Plan- och bygglagen

Hur kan då kulturella värden i samhällsplaneringen ytterligare främjas? Väsentligen handlar det om åtgärder som faller utanför det uppdrag som denna utredning har givits. I första hand bör förändringar ske av de regler som finns för samhällsplanering och byggande, framför allt i plan- och bygglagen (2010:900 [PBL]) men också miljöbalken (1998:808). De hänsynsregler i PBL som direkt styr markplanering och byggande bör, enligt vår mening, utredas med sikte på att kulturella aspekter ska tillmätas större vikt.

Genom riksdagsbeslut 1998 ändrades PBL, väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I alla tre lagarna infördes bestämmelser om estetisk hänsyn, uttryckt på lite olika sätt. Regeringens ändringsförslag utgjorde en del av det ”handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design” som redovisades för riksdagen genom propositionen.[14] Kravet på en ”estetiskt tilltalande” utformning fördes in i såväl 2 kap. som 3 kap. PBL och kom därmed att gälla såväl vid planläggning som vid utformningen av byggnader.

När 1987 års plan- och bygglag 2010 ersattes av en ny plan- och bygglag hade de regler tagits bort som uttryckligen talat om ”estetik” när det gällt utformningen av enskilda byggnader och som hade införts lite mer än tio år tidigare. I den allmänna motiveringen förordades att begreppet ”estetiskt tilltalande” skulle utmönstras ur lagen:

> För att ge stöd för mer sakligt underbyggda bedömningar bör uttrycket ”estetiskt tilltalande” inte användas i lagtexten. I stället bör bestämmelserna utformas så att de olika komponenter som är väsentliga för

[13] Boverket, *Arkitektur och gestaltad livsmiljö: Sammanfattning av Boverkets arbete 2018–2020* (2020), s. 42.
[14] *Framtidsformer* (prop. 1997/98:117).

> bedömningen uttryckligen framgår. Av bestämmelserna bör alltså framgå att byggnader ska ha en god form-, färg- och materialverkan. Regeringen bör få meddela föreskrifter om att detta också ska gälla för andra anläggningar än byggnader samt för skyltar och ljusanordningar.[15]

Utredningen om gestaltad livsmiljö behandlade 2015 tämligen ingående frågan om ”skönhetsparagraferna” i PBL. Med hänvisning till att en ny plan- och bygglag relativt nyligen utretts och beslutats stannade utredningen för att inte föreslå några ändringar. Men utredningen förordade ett myndighetsuppdrag bestående i att ”samlat följa upp de ändringar i den aktuella lagstiftningen som trädde i kraft 1999 och som sedan förändrats vid översyn av respektive sektorslagstiftning”.[16] I den efterföljande propositionen om gestaltad livsmiljö lämnade regeringen inte heller något förslag till förändringar av PBL.

Alldeles uppenbart råder både oklarhet och brist på konsistens när det gäller styrningen av planering och byggande.[17] Regeringen och riksdagen visar stor försiktighet med att utfärda nya föreskrifter som binder kommunernas verksamhet och som därmed skulle kunna medföra ökade kostnader. Samtidigt är frågor om byggande och planering till sin natur tvärsektoriella. I den nämnda propositionen illustreras detta väl av genomgången av den mångfald av lagar, förordningar och föreskrifter som styr beslut om markanvändning. Propositionen redovisar också de nationellt och internationellt beslutade mål som är av betydelse i sammanhanget. Sammantaget är det, enligt propositionens redovisning, ett 20-tal regelkomplex som aktualiseras vid beslut om markanvändning och byggande.

Två delvis sammanhängande tendenser är tydliga. Regering och riksdag undviker att styra genom lag. I stället väljer man en formellt mjukare målstyrning. Men i och med att målstyrningen just är mjukare blir olika konflikter inte lika tydliga och ej heller hanterade. Vi får en mångfald av dåligt samordnade mål; varje sektor och varje intressentområde formulerar sina mål. Därmed uppstår oklarhet om vad som gäller, om nu alls något gäller.

En bieffekt av oklarheten är ansträngningarna att samordna på central statlig nivå blir omfattande och resurskrävande. Kommunerna, som har ansvaret för de faktiska besluten om planering och

[15] *En enklare plan- och bygglag* (prop. 2009/10:170), s. 258.
[16] *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design* (SOU 2015:88), s. 23.
[17] Se t.ex. framställningen i *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110), s. 10–16.

byggande, kan fascinerade iaktta det statliga samordningsspelet som inte alltid når den samhällsnivå där verksamheten bedrivs.

Det finns skäl att ånyo utreda de regler i PBL som anger vilka intressen som ska vara bestämmande för beslut om markanvändning och byggande. Det som nu sagts har också sagts av Boverket, om än uttryckt lite mer återhållsamt:

> Boverket har, tillsammans med RAÄ, ArkDes och Statens konstråd, tidigare lyft att planinstrument enligt PBL behöver stärkas vad gäller gestaltningsfrågorna. Stödet för att arbeta med frågor kopplade till gestaltning av rumsliga samband och gestaltning av miljöer i sin helhet inte är tydliga i PBL. Berörda myndigheter bör tillsammans belysa och tydliggöra kopplingen mellan PBL och en helhetssyn i gestaltning av offentliga miljöer, hur offentliga miljöer kan regleras juridiskt och vilken roll de spelar för hållbar utveckling. De brister som kartläggs bör därefter åtgärdas.[18]

Andra frågor att beakta vid en översyn

Utöver de nämnda bestämmelserna i PBL finns även två andra frågor som borde ses över samtidigt. Det handlar dels om den så kallade enprocentregeln, dels om kommunernas arbete med policyer för arkitektur.

Den nuvarande målstyrningen på kulturområdet bygger på att nationellt fastlagda mål i princip styr staten, påverkar kommunerna och inspirerar samhället i stort. Ett mycket viktigt inslag i denna styrning, och ett inslag som inte avses vara särskilt mjukt, är enprocentsregeln. Enprocentsregeln är en finansieringsmodell för offentlig konst som innebär att en procent av budgeten ska avsättas för konstnärlig gestaltning vid ny-, om- och tillbyggnad. Trots att regelns betydelse för statliga myndigheter och förvaltningar som bygger om, till och nytt (återigen) slogs fast i propositionen om gestaltad livsmiljö 2018 är den inte bindande och dess styrande verkan ska inte överskattas.[19] Endast 41 procent av kommunerna och 55 procent av regionerna tillämpar enprocentsregeln. Flera statliga myndigheter och bolag följer heller inte enprocentsregeln.[20]

[18] Boverket, *Arkitektur och gestaltad livsmiljö*, s. 41.
[19] *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110), s. 42–44.
[20] ”Se artikeln ”Staten och enprocentsregeln – en lång historia” på https://statenskonstrad.se (senast kontrollerad den 1 juni 2023).

En av de mer betydelsefulla kulturpolitiska insatserna staten skulle kunna göra vore att sätta större press på att enprocentsregeln verkligen följs. Hur detta bäst skulle kunna göras, om det är via nya uppdrag till de statliga myndigheterna eller tydligare riktlinjer i andra regelverk, bör ses över i samband med att de tidigare nämnda bestämmelserna i PBL utreds.

Detsamma gäller även ytterligare en fråga av stor betydelse för kvaliteten i stadsbyggandet, nämligen användandet av arkitekturpolicyer i kommunerna. En sak är regler och målformuleringar som anger de värden som ska läggas till grund för markanvändning och byggande, till exempel i PBL. En annan sak är allt det som hänger samman med själva beslutsprocesserna. Mycket positivt är att allt fler kommuner beslutar olika typer av arkitekturpolicyer. De får en helt annan ställning och genomslagskraft än när staten lägger fast mål och policyer. Kommunerna utfärdar riktlinjer för sin egen verksamhet. Staten utfärdar riktlinjer för någon annans verksamhet.

Organisationen Sveriges arkitekter har formulerat ett slags normalmodell för arbetet med en kommunal arkitekturpolicy som väl illustrerar hur man mycket verksamhetsnära kan tänka:

- Ta fram policyn i en öppen process.
- Förankra policyn brett.
- Gör den förvaltningsövergripande och ge den politisk tyngd.
- Gör policyn angelägen och användbar.
- Skapa en tillgång – inte en börda.
- ”Lagom” nivå på konkretioner.
- Utforma policyn som ett dialogverktyg.
- Använd pedagogiska numerärer (till exempel tio stadsbyggnadsprinciper, nio teser, sju kvalitetsbegrepp).
- Håll dokumentet levande.
- Tänk ”processverktyg” – inte ”slutprodukt”.
- Följ upp det som byggts mot policyn.
- Säkerställ arkitektkompetensen i kommunen.

- Ge tydligt mandat och nyckelroll till stadsarkitekt eller annan kommunarkitekt.[21]

Hur styrdokument av det här slaget skulle kunna öka i användning på kommunal nivå bör, enligt vår bedömning, vara en prioriterad fråga att belysa vid en större översyn av regelsystemet med sikte på att främja en kvalitativ arkitektur och gestaltning. I sammanhanget kan det särskilt övervägas om reglerna i PBL om till exempel översiktsplanering främjar strategiskt arbete med arkitektur och gestaltningsfrågor.

En speciell fråga i sammanhanget rör avgränsningen av ”arkitektur” och ”gestaltad livsmiljö”. Vi har tidigare betonat den mycket stora betydelse som offentlig konst har i sammanhanget. Det finns exempel på arkitekturpolicies där konsten har försvunnit i beslutsprocessen och policydokumenten därmed kommit att begränsas till arkitektur i snäv mening,

10.3 Kulturinstitutionen skolan

Bedömning: Det är avgörande att det offentliga skolsystemet kan ge alla elever, oavsett bakgrund, en kvalificerad kulturell orientering. De estetiska ämnena bör i grundskolan och gymnasiet tillmätas större vikt.

Om staden, det offentliga rummet, är platsen för alls våra dagliga kulturmöten är skolan tveklöst vår största och, i ett utvecklingsperspektiv, viktigaste kulturinstitution. Samtidigt erkänns inte detta fullt ut varken i kultur- eller skolpolitiken. Vi har under ett antal år haft en delvis ensidig fokusering på naturvetenskap och matematik samt i viss mån språk i den svenska skoldebatten. Det kan förefalla rationellt att satsa på matematik och naturvetenskap om Sverige ska kunna hävda sig i en ständigt allt starkare konkurrens mellan världens olika industrinationer. Men vi får inte nödvändigtvis fler kvalificerade civilingenjörer därför att vi tvingar alla att läsa mer fysik och matematik. Fokuseringen på naturvetenskapliga ämnen riskerar att bli till ett slags besvärjelse: förenklad, för ensidig och för perspektivlös.

[21] Sveriges Arkitekter, *Kommunernas arkitekturpolicyer – en uppföljande kartläggning 2021* (2021).

Intressant är utvecklingen inom hjärnforskningen. Inte minst i Sverige bedrivs viktig forskning om kulturella aktiviteter som musik, läsning eller dans och deras effekter på hjärnan. Vid ett nystartat centrum vid Karolinska institutet och Kungliga tekniska högskolan – Centrum för kultur, kognition och hälsa – studeras bland annat hur hjärnan förändras hos den som lyssnar på musik eller som själv spelar musik. Trots att forskningsfältet är förhållandevis nytt kan nog redan nu sägas att det finns ett positivt samband. Musik och dans främjar även inlärningen av till exempel matematik.

I sina Pisa-mätningar har OECD identifierat ett antal strategiskt viktiga utvecklingsområden. Dessa utvecklas i program och utvärderas i mätningarna. År 2021 låg fokus på kreativt tänkande. I programmet för detta slår OECD fast att i takt med utvecklingen av, inte minst, artificiell intelligens och de konsekvenser det har för människors förmågor att navigera i etiska frågor kommer förmågan till kreativt och kritisk tänkande att vara central. Fyra kompetenser skulle särskilt utvärderas i Pisa-undersökningen 2021: uttrycksförmåga i skrift, uttrycksförmåga i form, social problemlösning och naturvetenskaplig problemlösning. I andra sammanhang lyftes även förmågan att se saker från olika perspektiv fram som viktig.

Alla dessa förmågor utvecklas bland annat i de estetiska ämnen som i den svenska skolan under lång tid nedprioriterats. I underlaget till Pisa 2022, som bland annat starkt betonar kreativitetens betydelse för all inlärning, säger också OECD följande:

> Kreativt uttryck består av både verbala och icke-verbala former av kreativt engagemang, i de fall där individer kommunicerar sin inre värld och fantasi till andra. Med verbala uttryck avses användningen av språk, inklusive både skriftlig och muntlig kommunikation. Icke-verbala uttryck omfattar inte bara teckning, målning, modellering och musikaliska uttryck, utan även uttryck genom rörelse och andra framträdanden, till exempel dans och drama.[22]

Även i Myndigheten för kulturanalys rapporter är skolans betydelse för delaktighet ett återkommande tema. Bland annat framhåller man att kunskapen om skolans roll i kultursamhället bör fördjupas:

> I Kulturanalys olika rapporter om kulturvanor framstår utbildningens roll som central. Vi vill särskilt lyfta fram utbildningens betydelse för lika möjligheter att delta i kulturlivet. Därför efterlyser Kulturanalys en

[22] OECD, ”Framework for the Assessment of Creative Thinking in PISA 2021: Third Draft” (april 2019).

> samlad bild och diskussion av vilken roll som skolan och utbildningen har för allas möjlighet att delta i kulturlivet. En sådan diskussion bör inte bara belysa utbildningens roll i ett socioekonomiskt sammanhang, utan också skolans innehåll, till exempel när det gäller de estetiska och samhällsorienterande ämnena, läsförståelsens utveckling, segregation och selektionseffekter i rekrytering till konstnärliga utbildningar.[23]

Myndigheten säger också mycket konkret att man ännu en gång bör se över möjligheterna att förstärka ställningen för estetiska ämnen i grundskolan och i gymnasiet.

För att ta ett exempel. I våra kontakter med musikens institutioner, såväl på nationell som regional nivå, formuleras något som närmaste kan karaktäriseras som ett samlat nödrop när det gäller skolan och musiken, framför allt den klassiska musiken. Och det gäller hela skolsystemet, dessutom i vid mening. Barn övas inte i sång i förskolan. Förskollärarna saknar inte sällan utbildning och förmåga att sjunga med barnen. Musikämnet har trängts tillbaka i grundskolan. Även här handlar det om lärarutbildningen. Och de estetiska ämnena är inte längre obligatoriska i gymnasieskolan. Det svenska musikundret är statt i avveckling. Orkestrarna kan inte längre rekrytera tillräckligt välutbildade musiker.

När diskussion förs om de estetiska ämnena avses regelmässigt bild, musik och slöjd, vilka förstås är helt centrala. Men i ett kulturperspektiv är det samtidigt viktigt att se läsandet och skrivandet som en del av skolans kulturuppdrag. Inte minst viktigt är detta i en tid när läsandets, men kanske än mer skrivandets, villkor förändras så fundamentalt i samhället. Barn och unga människor läser mycket, men läser i allt mindre utsträckning långa texter. De skriver kanske mer än vad barn och unga människor någonsin har gjort men i format och former som är helt andra än det längre och strukturerade, ofta ”litterära”, skrivande som tidigare dominerat i skolan. Samtidigt är just det senare omvittnat viktigt för såväl inlevelseförmåga som analytiskt tänkande och förmågan att förhålla sig till mer komplexa resonemang.

Överhuvudtaget finns anledning att uppmärksamma både det instrumentella och det litterära läsandet och skrivandet. Visst är det av fundamental betydelse i vårt moderna samhälle att unga människor tillägnar sig förmågan att läsa och skriva redogörande och argumenterande texter, men omfattande forskning finns också som

[23] Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2019: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (2019), s. 86.

belyser det kulturella värdet hos mer litterärt inriktat läsande och skrivande.[24] I sin doktorsavhandling sammanfattar litteraturvetaren Olle Nordberg: ”Litteraturläsning för internetgenerationens gymnasister kan vara en tillflyktsort och ett sätt att koppla av från det uppkopplade. Men det kan uppenbarligen vara någonting mer än så enligt ungdomarna själva. I den skönlitterära läsupplevelsen kan tanken finna ett alldeles speciellt rum för både avkoppling och analys.”[25]

När man talar om vikten av läsning i skolan är det till att börja med självklart att lärarnas kompetens, och inte minst deras egna läsvanor, spelar en mycket viktig roll för vilken kulturell orientering och bildning de kan ge eleverna. Men lärarnas roll blir så mycket enklare att spela om den dessutom kan utvecklas tillsammans med skolbibliotekarier och med tillgång till välutrustade skolbibliotek. Skolbiblioteken, bemannade med välutbildade bibliotekarier, har en avgörande betydelse för alla barns och ungdomars tillgång till litteratur och därmed för skolans förmåga att fullgöra sitt kultur- och bildningsuppdrag. Samtidigt som bokförsäljningen generellt, och inte minst försäljningen av barn- och ungdomsböcker, uppvisar en förvånande styrka vet vi att bokinköp och läsning varierar starkt beroende på sociala faktorer. Alldeles uppenbart är skolbibliotekens kompensatoriska roll viktig.

Egen skapande verksamhet och bildning

Vi har tidigare diskuterat kulturpolitikens avgränsningar (se kapitel 8). En viktig avgränsning rör den mellan kulturellt skapande i ett samhälleligt sammanhang och människors skapande för mer eller mindre egen skull. Vi är väl medvetna om att denna gränslinje, i likhet med praktiskt taget alla andra gränslinjer när det gäller politik och samhällsfrågor, kommer att vara diffus och riskera att bli i viss mån godtycklig. Hur ska den inordnas som någon gång i månaden sjunger i en kyrkokör vid högmässor som besöks av något tiotal gudstjänstbesökare? Är det framför allt eget skapande eller är det verksamhet riktad till en publik?

[24] För referenser se t.ex. Olle Nordberg, ”Aristoteles, Nussbaum och de 426 högstadieeleverna – Empiriska perspektiv på teorier om fiktionsläsningens demokratiska potential i en globaliserad värld”, i Pia Nygård Larsson, Cecilia Olsson Jers & Magnus Persson, red., *Didaktiska perspektiv på språk och litteratur i en globaliserad värld* (Malmö universitet, 2022).
[25] Olle Nordberg, *Avkoppling och analys: Empiriska perspektiv på läsarattityder och litterär kompetens hos svenska 18-åringar* (Uppsala universitet, 2017).

Oavsett hur dylika gränsdragningsfrågor besvaras är ett konstaterande fundamentalt: skolan och utbildningen är även i detta sammanhang av avgörande betydelse. Under hela vårt utredningsarbete har kulturskolan funnits med som ett tema: Hur bidrar kulturpolitiken till att säkra kulturskolans verksamhet? Hur kan kommuner samverka för att kunna erbjuda ett så brett utbud som möjligt genom kulturskolan? Vad innebär det på kort sikt för kulturskolan att den kommunala ekonomin befinner sig under press? Frågorna om kulturskolan är viktiga. Men även om dessa frågor besvaras finns fortfarande andra och mer generella frågor om grundskolan och gymnasiet i stort sett obesvarade. Vi har tidigare berört betydelsen av de estetiska ämnena. Men en mer fundamental fråga rör synen på människan som en skapande varelse: hur väcks intresset för eget skapande?

Var och en som följt små barns utveckling vet att det finns en alldeles uppenbar lust till eget skapande hos det lilla barnet. Eller kanske mer exakt uttryck: att det egna skapandet är en del av barnets naturbestämda utvecklingsprocess. Frågan för kulturpolitiken blir då: hur tas viljan till skapande till vara? Hur utvecklas den genom skolgången, från förskola ända fram till gymnasieskola och högre utbildning. En funktion för skolan är att socialisera och – med en inte alltför attraktiv term – disciplinera barn och ungdomar. Men hur kan detta ske samtidigt som den skapande lusten bevaras och utvecklas. På samma sätt som de estetiska ämnenas roll för annat lärande har underskattats har nog skolans roll för att bädda för eget skapande också underskattats.

Vi vill med detta understryka att utbildningen har en alldeles särskild funktion – hela utbildningen från förskola och ända upp till universitet och högskola – som består i att bidra till en kvalificerad kulturell orientering. Och det handlar då inte om orientering i en allmän eller ytlig mening utan om en generell orientering för den enskildes hela livsinriktning. Visst kan eget skapandet utvecklas från ett slags tabula rasa-tillstånd. Men för de allra flesta av oss gäller inte det. Vi är beroende av kunskaper, erfarenheter och impulser som förmedlas av hem, skola eller på annat sätt. För unga människor med stark social och ekonomisk bakgrund ges detta stöd för den kulturella orienteringen rätt ofta genom hemmets försorg. Men menar man allvar med skolans utjämnande och kompensatoriska roll räcker inte detta. Hur ska barnet kunna få tanken att börja spela ett instrument om det aldrig fått pröva på?

Det som sagts nu gäller också den viktiga delen av utbildningen som består i att skapa förutsättningar för bildning. Förvisso kan det diskuteras om bildning hör till skolans estetiska register. Men det kan knappast ifrågasättas att bildningen – både i mer traditionell och begränsad mening och i en lite vidare modern mening – är en viktig del av kulturen. Återigen gäller att en skola som inte på ett alldeles grundläggande sätt kompenserar för bristande jämlikhet i ekonomiska och sociala förutsättningar knappast ger det bidrag som kan förväntas av den till byggandet av morgondagens samhälle.

Kulturell orientering och bildning kräver också rätt resurser och förhållningssätt på andra nivåer i utbildningssystemet. Inte minst vill vi framhålla den betydelse folkbildningen och folkhögskolorna har för kultursamhället som helhet.[26] Det är ofta där människor får möta nya kulturuttryck och där de kan vidareutveckla sitt eget skapande. Folkhögskolorna har en särskilt viktig roll på flera områden, till exempel för musikundervisningen.

Universitet och högskolor har, å sin sida, en given betydelse för kulturens utveckling i den betydelse som diskuteras här. Inte minst gäller detta förstås klassiska bildningsämnen på det humanistiska fältet som konsthistoria, musikvetenskap, språk, filosofi och historia. Men flera av våra högskolor har även gjort kulturen till en integrerad del av utbildningar som i övrigt inte alls är orienterade mot kultur.

Diskussioner har förts om att inlemma något slags ”bildningsår” eller ”bildningstermin” inriktad mot humaniora i utbildningar med annan specialinriktning. Vid till exempel Södertörns högskola och Göteborgs universitet finns program benämnda ”Liberal Arts”. Programmets första termin i Göteborg kan fogas in som inslag i andra utbildningar. Universitetets egen beskrivning av programmet förtjänar att citeras.

> Liberal Arts är ett tvärvetenskapligt program med grunden i klassisk humaniora. Programmet utvecklar din förmåga till kritisk analys och syntes men stärker också förmågan att argumentera sakligt och rationellt i både tal och skrift. Klassiska språk – latin och antik grekiska – fyller en viktig funktion genom programmet. Språkstudierna är inte bara utvecklande och bildande i sig själva utan de bidrar även med viktiga

[26] Vi har emellertid valt att inte behandla dess frågor mer i detalj eftersom regeringen nyligen har tillsatt en särskild utredning om folkbildning och folkhögskolor (dir 2022:75). Vi har samrått med utredningen om våra övergripande slutsatser.

> insikter och erfarenheter av att arbeta med olika överföringar av tankar, idéer och estetiska ideal över århundradena.[27]

Detta är exempel på hur kultur och bildning kommit att uppvärderas inom den högre utbildningen, en utveckling som det finns goda skäl att stödja.

10.4 Kulturen och funktionshinderspolitiken

Förslag: Se över hur olika stöd- och regelsystem påverkar möjligheterna för personer med funktionshinder att vara verksamma som kulturskapare, även professionellt.

Under vårt utredningsarbete har vi kunnat konstatera vilka utomordentliga möjligheter kulturen erbjuder för att ge människor med funktionshinder ett värdigt liv. Det gäller bildkonst och dans men också scenkonst mer generellt. Samtidigt finns det anledning att anlägga ett ännu lite bredare perspektiv på förhållandet mellan funktionshinder och konstnärligt skapande. Alldeles uppenbart är det så att människor med olika typer av funktionshinder bidrar till bredden i konstnärliga uttryck. Under utredningsarbetets gång har vi sett flerfaldiga exempel på detta.

Kommunerna och regionerna ansvarar för en mycket stor del av den samlade samhällsverksamheten. Det innebär att det i stor utsträckning är kommuner och regioner som förfogar över instrumenten för att låta kulturen verka också inom funktionshinderspolitiken. Samtidigt är det staten som råder över regelsystem som ofta är bestämmande för om kulturen kan bli ett verksamt instrument. Kulturverksamhet som engagerar människor med funktionsnedsättning drivs i varierande former. Det ideella engagemanget är betydande. Samtidigt är verksamheten ofta så utvecklad att den med skäl kan beskrivas som professionell eller semiprofessionell. Det gäller konstnärer med funktionshinder. Men det gäller också instruktörer och verksamhetsledare. Olika försörjningssystem är dock inte anpassade till blandningen av ideellt och professionellt.

[27] Citat från: https://www.gu.se/studera/hitta-utbildning/liberal-arts-kandidatprogram-h1lib (senast kontrollerad den 1 juni 2023).

För personer med funktionsnedsättning, särskilt för personer som får stöd med utgångspunkt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), exempelvis personer med intellektuell funktionsnedsättning, är möjligheterna att finansiera eftergymnasiala studier begränsade. Det gäller högskola och yrkeshögskola, men också folkhögskola. Det finns inte heller ett sammanhängande regelverk för eftergymnasiala studier för personer med intellektuella funktionshinder som får ersättning via Försäkringskassans aktivitetsersättning eller sjukersättning.

En av de institutioner vi har träffat under utredningsarbetet, Konst och Kultur, beskriver situationen:

> För alla artister och kulturarbetare så utgår konstnärskapet från de förutsättningar man har fötts med och förvärvat över tid. En person med särskilda behov på grund av en funktionsnedsättning kan självklart exempelvis skapa stor danskonst på scen där funktionsnedsättningen kan vara en ”förutsättning” för framträdandet. Det gör inte att behoven av stöd vid exempelvis vardagen minskar. Dock finns risk att det kan ifrågasättas särskilt om man professionellt utövar sitt konstnärskap. Ytterligare problem uppstår om man vill turnera eller på annat sätt sprida sin konst utanför sin hemkommun. Exempelvis så kan assistanstimmar inte räcka till för att kunna få med sig assistentstödet under resor som kräver övernattning och som dessutom sker i annan kommun. Här kan också själva resan ställa till problem.
>
> Kulturarbetare är också ofta hänvisade till att frilansa. Ofta handlar det då om att bli egen företagare och då oftast och enklast att starta en enskild firma. Företagande handlar också om att kunna förverkliga en idé eller en dröm man har och som då också kan komma fler till nytta. Men personer med funktionsnedsättning har i dag små möjligheter att starta eget företag. Även om både viljan, kunskapen och idéerna finns, är risken stor att bli av med det stöd man har behov av eller att stödet inte är anpassat för eget företagande. Det kan exempelvis handla om basala behov som att få färdtjänst i samband med företagandet eller anpassning av arbetsplatsen.
>
> […] Det är också ofta svårt att få välja de hjälpmedel man själv anser passa de behov man har. Det ska inte avgöras vilka hjälpmedel man erbjuds utifrån vilken kommun eller region man bor i. Att dessutom åldern kan spela mer roll än behovet gör det inte bättre. Det finns exempel där ett hjälpmedel har tagits bort från en dag till nästa eftersom personen det gäller fyllt 18 år och därför flyttats från barnhabiliteringen till vuxenhabiliteringen, och att man därför som vuxen inte längre anses ha behov av just det hjälpmedlet eller där en flytt till en annan region på

grund av studier eller arbete inneburit att man tagits ifrån ett hjälpmedel man haft behov av och lärt sig använda på bästa sätt.[28]

Mot bakgrund av bland annat detta anser vi att det finns anledning att systematiskt gå igenom hur kollisionen mellan olika regelsystem ser ut och hur det påverkar möjligheterna att låta kultur bli ett än mer verksamt instrument i funktionshinderspolitiken. Till exempel behöver reglerna ses över för personer med behov av stöd för exempelvis boende. För den som läser en utbildning på annan ort än hemorten måste resorna till studieorten också kunna finansieras.

10.5 Andra frågor av betydelse

Utöver det som diskuterats ovan har vi under utredningstiden även mött en rad andra samhällsfrågor av stor betydelse för kultursamhällets utveckling. Vi har därmed skapat oss en bild av problem, men också möjligheter, som ligger utanför vårt eget utredningsuppdrag.

Kulturen och integrationspolitiken

Med beaktande av den politiska uppmärksamhet som riktats mot invandring och integration under senare år är det förvånande att kulturens koppling till integrationspolitiken tilldragit sig så begränsat intresse. Alldeles nyligen har dock den pågående statliga utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05) fått tilläggsdirektiv.[29] En snävt inriktad utredning om vissa arbetsmarknadsfrågor har därmed omvandlats till en bredare integrationspolitisk utredning.

I tilläggsdirektiven sägs bland annat att utredningen ska föreslå hur den generella styrningen av integrationspolitiken bör reformeras och även frågor med anknytning till kultur och kulturpolitik tas upp. Bland annat sägs att ”integrationen i arbets- och samhällslivet försvåras av bristande kunskaper i svenska språket”, vilket sägs leda till att utrikes födda i större utsträckning saknar egenmakt att styra över och förändra sina liv i Sverige. Det sägs att styrningen på detta politikområde tydligare behöver inkludera ”social, kulturell, ekonomisk,

[28] Mejl från Per Lodenius den 12 maj 2023 (dnr Komm2023/00392/Ku2022:04-1).
[29] ”Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05)” (dir. 2023:42).

språklig samt demokratisk integration och anpassning". Enligt direktiven möjliggörs "den sociala och kulturella integrationen" till stor del genom "deltagande i civilsamhället, inklusive idrottsverksamhet, liksom i andra typer av sociala nätverk och gemenskaper, med närhet till majoritetssamhället".

Med andra ord förutsätts i dessa direktiv att kultur i allmän mening har en central roll i integrationspolitiken. Vi kan konstatera att vårt huvudspår i utredningsarbetet, ökad vikt vid kommunernas roll, gäller också kulturen i ett integrationspolitiskt perspektiv då mycket av den verksamhet som är av störst vikt i detta sammanhang bedrivs på kommunal nivå. Vi vill dock som medskick till utredningen även understryka det uppenbara förhållandet att många verksamheter inom det kulturpolitiska fältet på ett kraftfullt sätt kan bidra till integration och gemenskap om de lyckas locka människor med utländsk bakgrund att engagera sig. För detta behövs i vissa fall en bredare inriktning för verksamheten så att den speglar människors olika livsvillkor och erfarenheter, men framför allt behövs det en stark kulturell infrastruktur som verkligen kan erbjuda alla invånare i landet ett utbud av hög kvalitet. Dessutom som en fotnot: efter att ha träffat hundratals företrädare för svenskt kulturliv under utredningsarbetet kan vi konstatera att mycket återstår att göra när det gäller mångfalden i kulturens företrädarskap.

Kulturens finansiering

I vårt uppdrag har inte ingått att utreda frågor om kulturens finansiering. Vi kan dock inte undgå att konstatera hur irrationell diskussionen om kulturpolitiken riskerar att bli i och med att den inte kan föras utifrån allmängiltiga ekonomiska utgångspunkter. Politiken uppfattas bara ha en kostnadssida. Ett tydligt exempel är att det värde som Kungliga Operans verksamhet tillför Stockholm och Sverige riskerar att inte beaktas. Stockholmsoperan har under delar av 1900-talet varit en internationell spetsinstitution. Men hur har detta vägts in i en politik som riskerat medföra en omedelbar stängning av Stockholmsoperan?

Samma sak gäller den segdragna frågan om kulturens lokalkostnader i stort. I princip belastas kulturverksamheter med det som uppfattas vara marknadshyror eller kostnadshyror. Men marknads-

värden på mark i Stockholms innerstad har i betydande utsträckning betingats just av den för Sverige unika koncentrationen av kulturinstitutioner. Tänk bort Thielska galleriet, Waldemarsudde, Skansen, Liljevalchs, Nordiska museet, Vasamuseet, Tekniska museet, Östasiatiska museet, Historiska museet, Dramaten, Musikaliska Akademien, Operan, Kulturhuset/Stadsteatern, Nationalmuseum, Moderna museet, Fotografiska museet, Stadsmuseet och alla mindre kulturinstitutioner i Stockholm. Ett sådant tankeexperiment visar att Stockholm i betydande utsträckning är ”Kulturstaden Stockholm”. Utan kulturen blir Stockholm en annan, och avsevärt mycket mindre attraktiv, stad. Mark- och fastighetsvärdena i Stockholm skulle vara betydligt lägre kulturinstitutionerna förutan. Kulturinstitutionerna bidrar med en kollektiv nytta som aldrig tillgodoräknas institutionerna. I stället belastas de med en kostnad för markutnyttjande som drivs upp av deras egen verksamhet.

Ett ytterligare exempel på ekonomisk felsyn är att de värden som kulturskolan bidragit till att skapa aldrig kommer kulturskolan till del. Vi riskerar att montera ned det svenska musikundret därför att vi saknar en rationell analys av den ekonomiska grundkalkyl som musikundret bygger på. Det som nu sagts om Stockholm och kulturskolan gäller naturligtvis i betydande utsträckning också andra städer i Sverige och andra utbildningsinstitutioner.

Vi har tidigare berört den generella frågan om kostnadsutvecklingen för tjänsteproduktion visavi kostnadsutvecklingen för varuproducerande verksamhet. Generella modeller för anslagsuppräkning tenderar att missgynna tjänsteproduktion, det som vanligtvis refereras till som Baumols sjuka (se kapitel 8). Genom den tekniska utvecklingen har detta fenomen i viss mån kunnat motverkas. Om man skulle godta att levande musik ersattes av medieförmedlad musik kan Baumols sjuka vändas i sin motsats – och har i viss mån gjort det. Men om ambitionen är att ge människor möjlighet att möta levande musik slår Baumols sjuka till med full kraft. När William Baumol först formulerade sin teori skedde detta i slutet av 1960-talet och med symfoniorkestern som exempel. Det går inte att öka produktiviteten genom att spela klassisk musik snabbare.

Om principen om generell uppräkning av olika anslag vidmakthålls oberoende av om det handlar om ”baumolverksamhet” eller annan verksamhet kommer gradvis anslagen till levande kultur att urholkas. Detta problem har vi också mött upprepade gånger i vårt

utredningsarbete. Utredningen har bedrivits under en speciell period. Pandemins effekter har inte klingat av fullt ut; samtidigt har den svenska ekonomin vänt ned, detta i kombination med en mycket stark uppgång i inflationstakt. Vi kan, utifrån alla de dialoger vi fört, också konstatera att en av de riktigt stora utmaningarna för framtida svenskt kulturliv rör finansieringen. Och detta är en mångfasetterad utmaning. Som Återstartsutredningen nyligen visat handlar det om institutionernas finansiering och om konstnärernas möjligheter att försörja sig.[30] Det handlar också om stöd till i grunden ideell verksamhet som är helt avgörande för att kulturens ekologiska system ska fungera.

Det finns därmed starka skäl att aktualisera ett antal frågor som handlar om kulturens finansiering. Under vårt utredningsarbete har vi i mött olika förhållningssätt när det gäller synen på finansiering. Å ena sidan efterlyses sammanhang, tydlighet och logik i finansieringen, det vill säga att det ska vara tydligt var varje verksamhet kan söka pengar och vad som inte hör dit. Å den andra har vi mött önskemål om större mångfald i finansieringen, inte minst för att ett nej inte alltid ska vara ett slutligt och samlat nej. Det senare, likväl som den rena bristen på offentliga resurser, pekar på behovet av att främja inflödet också av privat kapital i kultursektorn. Merparten av den verksamhet som omfattas av kultursamverkan är i dag starkt beroende av anslag från stat, region och kommun. Andelen anslagsfinansiering uppgår vanligen till i storleksordningen 75–90 procent av omsättningen.

Det finns all anledning att respektera att olika områden och olika inslag i politiken vart och ett har sin historia. Det är långtifrån alltid meningsfullt att försöka blottlägga och beskriva allmänna, underliggande principer. Men den splittrade bilden av förhållandet mellan offentlig och enskild finansiering av kultur borde kunna ge utgångspunkten för en konstruktiv prövning av hur politiken för finansieringen av kultur skulle kunna utvecklas med främsta syfte att mobilisera ökade resurser för kultur.

I den allmänna debatten har frågan om privat finansiering kommit att bli omdebatterad. Dels har det rent generellt handlat om fördelar och nackdelar med privat finansiering av kultur genom till exempel donationer. Dels har den politiska debatten mer specifikt handlat om entréavgifter för vuxna på statliga museer. Det som har

[30] *Från kris till kraft: Återstart för kulturen* (SOU 2021:77).

varit politiskt kontroversiella frågor kommer dock rimligen, inte minst i takt med att det offentliga utrymmet för reformer på kulturområdet kan komma att krympa väsentligt under kommande år, att mer och mer bli pragmatiska frågor: vilka kompletterande finansieringsmöjligheter finns?

En utgångspunkt för fortsatta överväganden bör vara att privat kapital redan i dag spelar en mycket viktig roll i kulturlivet. De kulturella och kreativa branscherna – allt från bokbranschen till film- och musikbranschen – genererar stora intäkter och sysselsätter många kulturskapare (jfr kapitel 8). Under senare år har vi även sett etablerandet av ett antal nya kulturinstitutioner väsentligen på privat grund, bland dem: Bonniers konsthall, Artipelag, Sven Harrys Konstmuseum, Fotografiska och Vandalorum.[31] Till detta kommer att icke-offentlig finansiering har en betydande omfattning för många scenkonstinstitutioner som är av central betydelse för svenskt kulturliv: från Cirkus Cirkör till Cirkus på Djurgården i Stockholm. Detsamma gäller även de stora konsertarrangörerna som driver verksamhet på kommersiell grund.

Även för kulturverksamheter i den mindre skalan spelar både ideellt arbete och privata medel ofta en helt central roll. Det handlar om arbetslivsmuseer och hembygdsgårdar, men också om unga kulturuttryck som klubbar och gallerier. En speciell kategori av kulturinstitutioner utgörs av öppna konstnärshem och andra hem och byggnader förknippade med numera avlidna svenska kulturpersonligheter. I Sverige inlemmas dessa institutioner knappast alls i kulturpolitiken, till skillnad från vad som gäller i många andra kulturnationer.[32]

En fråga att särskilt överväga bör vara stiftelser för kulturella ändamål. Under lång tid har både Framtidens kultur och Sparbanksstiftelserna spelat en viktig roll för svenskt kulturliv. Av olika skäl gäller inte detta alls i samma utsträckning längre, även om det finns många andra stiftelser som fördelar medel till kulturella ändamål. I övervägande om rollen för enskild eller kompletterande finansi-

[31] Det får väl närmast ses om en kuriositet att samtliga dessa museer står i tveksam överensstämmelse med den internationella museiorganisationen ICOM:s definition av ett museum: "A museum is a not-for-profit, permanent institution in the service of society that researches, collects, conserves, interprets and exhibits tangible and intangible heritage. Open to the public, accessible and inclusive, museums foster diversity and sustainability. They operate and communicate ethically, professionally and with the participation of communities, offering varied experiences for education, enjoyment, reflection and knowledge sharing." I boken *Konsten är vi* (Fri tanke förlag, 2022) ger Mårten Arndtzén en bakgrund till ICOM-beslutet.

[32] Kulturrådet har i rapporten *Kartläggning av öppna konstnärshem eller museer kopplade till enskilda konstnärskap* (2016) belyst frågan utifrån ett regeringsuppdrag.

ering bör frågan om nya stiftelsebildningar finnas med. Det handlar om att mobilisera resurser men det handlar också om mångfald som ett värde i sig.

I detta sammanhang bör också nämnas att Statens fastighetsverk håller på att genomföra en omprövning av vilka fastigheter av olika slag som staten bör äga och svara för. Ett antal fastigheter av kulturellt värde kommer därmed på sikt förmodligen att avyttras. Vid upprepade tillfällen har initiativ tagits för att börja bygga upp en svensk verksamhet som motsvarar National Trust i Storbritannien. Det finns intresse på många håll i samhället för att förverkliga en sådan idé. Inte minst i en situation där staten är på väg att minska sitt engagemang föreligger starka skäl för att pröva sådana alternativ. Brittiska National Trust bildades 1895. I dag äger man 250 000 hektar mark av nationellt intresse och 500 historiska byggnader och parker.

11 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. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. En sådan redovisning görs nedan i avsnitt 11.1 samtidigt som vi kommenterar vissa förvaltningsmässiga konsekvenser som kan uppstå.

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. Konsekvenser enligt denna bestämmelse redovisas nedan i avsnitt 11.2.

11.1 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Våra förslag syftar generellt till att decentralisera beslutsmakt och att minska den administrativa bördan inom systemen för samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet. Enligt vår bedömning bör detta kunna ske genom en mindre detaljerad och mer långsiktig reglering som baseras på en ny lag. Bedömningen är att de föreslagna förändringarna i stort innebär oförändrade kostnader totalt sett för stat, region och kommun. Om förslagen genomförs innebär det att mindre tid behöver ägnas äskanden, löpande uppföljning och arbete med att ta fram strategiska planer hos i första hand staten och regionerna. Förslagen innebär dock inga direkta besparingar eller minskningar av det offentliga åtagandet eftersom de förutsätter att

resurserna i stället ska kunna tas i anspråk för annan verksamhet på kulturområdet. De besparingar som kan åstadkommas är dessutom utspridda på olika aktörer (myndigheter, regioner och kulturinstitutioner) och innefattar inte avgränsade verksamhetsdelar som kan avskaffas eller ombildas. Däremot bör de administrativa förenklingar vi föreslår på sikt kunna komma själva kulturen till del genom att resurser kan frigöras för producerande verksamhet.

Uppskattning av ekonomiska effekter

Utifrån det tilläggsdirektiv som utredningen fick i april 2023 har en kartläggning genomförts av administrativ resursåtgång i arbetet med kultursamverkansmodellen för stat, region, kommun, kulturverksamheter, civilsamhälle och professionella kulturskapare. Kartläggningen, vars olika delar kommenteras i kapitel 4–7, pekar på att processer knutna till samverkansmodellen kan uppskattas kräva i storleksordningen drygt 80 årsverken totalt för de involverade parterna. Huruvida detta är mycket eller lite kan diskuteras. Dels beror det på hur man värdesätter själva det dialogarbete som är en central del av samverkansmodellen, dels är det avhängigt hur mycket arbete som skulle behöva utföras även utan ett dialoginriktat samverkanssystem. Klart står i vilket fall att den administrativa resursåtgången är svår att skilja från ordinarie verksamhetsprocesser.

Med utredningens förslag skulle resursåtgången för äskandeprocesserna som sagt minska. Vidare torde utredningens förslag att ersätta kulturplanerna med löpande uppdaterade och mer specifika samverkansplaner innebära en administrativ besparing, både för de centrala myndigheterna och berörda regioner. En relativt stor arbetsinsats görs av de statliga myndigheterna i samverkansrådet med granskning och uppföljning av kulturplaner. Med utredningens förslag skulle detta arbete kunna minska och i stället i viss mån ersättas av att myndigheterna deltar i beredning av samverkansinitiativ från kommuner och/eller regioner i samverkan. Detta innebär en viss administrativ besparing men framför allt en effektivisering och omfördelning av arbetsinsatsen.

Utredningens förslag om förenklad uppföljning och återrapportering bedöms också minska den administrativa bördan hos egentligen alla berörda parter. Mer fokus på samlad utvärdering med

längre periodicitet syftar dock primärt till att skapa mer substantiella beslutsunderlag och i samband med att dessa utvärderingar genomförs kommer förstås mer arbetstid än andra år behöva avsättas.

Finansieringsfrågor

Våra förslag innebär förändringar av vissa statsbidrag som hanteras av Statens kulturråd. Genomförs förslagen innebär det inledningsvis visst merarbete för myndigheten även om det på sikt kan resultera i förenklingar då bidrag läggs samman. Bedömningen är dock att myndigheten bör kunna hantera en sådan omställning även inledningsvis inom ramen för det befintliga förvaltningsanslaget. Denna bedömning bygger inte minst på att förslagen ligger väl i linje med en organisatorisk utveckling mot att samla stödgivningen till regioner och kommuner som myndigheten redan på eget initiativ initierat.

För regioner och kommuner innebär våra förslag genomgående förenklingar och kräver därför inte ytterligare finansiering. Eftersom våra förslag är utformade med frivillighet som grund, vilket till exempel kommer till uttryck i den föreslagna lagen, aktualiseras inte heller principen om att nya åligganden eller utökade uppgifter för kommuner och regioner ska finansieras av staten, den så kallade finansieringsprincipen.

Utöver strukturreformer när det gäller statsstöden hos Statens kulturråd, förslår vi även ett nytt statsbidrag till samverkansinsatser. För att inledningsvis finansiera detta föreslår vi att det befintliga bidraget till icke-statliga kulturlokaler (knappt 10 miljoner kronor) omfördelas till ändamålet. Som tidigare skett när ny verksamhet införlivats i samverkansmodellen finns även möjlighet att använda delar av den årliga pris- och löneomräkning som görs av befintliga medel i kultursamverkansmodellen (uppräkningen för innevarande år var knappt 20 miljoner kronor). När det gäller dessa uppräkningsmedel vill vi samtidigt understryka vad vi sagt tidigare. En av de stora utmaningarna när det gäller offentligfinansierade tjänster överhuvudtaget är att produktivitetspotentialen i tjänsteproduktion är begränsad.

En konsekvens av våra förslag är att även de medel som används för vissa befintliga samarbeten bör kunna fördelas som en del av det nya stödet till samverkansinsatser, till exempel statsbidraget till Norrlands musikteater och dans. Skälet då är dock inte att dessa stöd

ska omprioriteras, snarare att de hör bättre hemma där. Det kan även övervägas om i dag vissa separata statsbidrag som i dag också involverar samverkan mellan staten och regionerna, som det till Centrumbildningar, i stället borde fördelas denna väg.

Vissa förvaltningsmässiga konsekvenser

En vidareutvecklad samverkansmodell enligt våra förslag innebär en rad förvaltningsmässiga och administrativa konsekvenser som går utöver de ekonomiska effekterna. De viktigaste av dessa har redan kommenterats i anslutning till själva förslagen (se kapitel 9) men det är också motiverat att här säga ytterliga något om detta.

Tanken är att det system vi föreslår ska öppna upp för framtida möjligheter till samarbete mellan stat, region och kommun på nya sätt och även på nya kulturområden. Förslagen syftar alltså till ett öppet och dynamiskt samverkanssystem som ska kunna anpassas till olika framtida behov. I detta syfte vill vi bland annat röra oss bort från de befintliga regionala kulturplanerna, antagna vart tredje eller fjärde år och med ett visst påbjudet minimiinnehåll. Samtidigt är det uppenbart att planer som antas med fasta intervall för längre tidsperioder har vissa fördelar, till exempel att det kan fattas sammanhållna beslut i fullmäktige som får större politisk uppmärksamhet än löpande uppdateringar. Fördelen med mer dynamiska planer överväger dock enligt vårt förmenande, särskilt som det innebär problem för kulturpolitiken i stort om allmänt hållna dokument som de regionala kulturplanerna kommer att uppfattas som frånkopplade de konkreta insatserna.

Vidare kan det konstateras att det kan finnas risker med en förändrad rollfördelning av det slag vi föreslår, där kommunerna ges en viktigare roll än i dag inom ramen för samverkanssystemet. Regionerna har i vårt förslag en tydlig samordningsroll men när även kommuner får en direkt relation till staten, i dialogerna och i vissa fall som statsbidragsfördelare, kan denna roll möjligen bli oklar eller undermineras. Några regioner har till exempel framhållit till utredningen att denna ordning skulle kunna skapa problem med oklarheter om vem som ytterst fattar beslut om prioriteringar. Vidare har man pekat på att ett större kommunalt ansvar skulle kunna medföra att regionerna blir mindre intresserade av att medfinansiera vissa

kulturinstitutioner. Vår bedömning är dock att de flesta svårigheter av detta slag bör kunna överbryggas i dialog mellan parterna och att det är en fördel om denna kan ske på så jämlika villkor som möjligt. Vidare har vi i det lagförslag som lämnas lagt särskild vikt vid att klargöra rollfördelningen parterna emellan.

11.2 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Nedan behandlas konsekvenser av våra förslag enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474). De förslag vi presenterat kan inte bedömas ha någon direkt inverkan på små företags konkurrensförmåga, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Dessa aspekter kommenteras därför inte närmare nedan.

Det kommunala självstyret

De förslag vi lämnar är kopplade till frågor om det kommunala självstyret eftersom de rör förutsättningarna för regioners och kommuners arbete på kulturområdet. Förslagen inskränker dock inte det kommunala självstyret, snarare är syftet genomgående att decentralisera beslutsmakt, även över statliga bidrag till regioner och kommuner. Vårt förslag om en ny lag om samverkan mellan stat, region och kommun är utformat på ett sådant sätt att bestämmelserna enbart är tillämpliga för den region eller kommun som själv väljer att fördela statsbidrag. Därför bedöms de villkor som ställs upp i lagen, om att till exempel respektera den konstnärliga friheten i bidragsgivningen, inte utgöra en inskränkning i det kommunala självstyret. I lagen finns också ett antal bestämmelser som snarare än att inskränka det kommunala självstyret, öppnar möjligheter för regioner och kommuner att fatta vissa beslut utan hinder av den så kallade lokaliseringsprincipen i kommunallagen (2017:725).

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Syftet med flera av de förslag vi lämnar är att främja spridning av högkvalitativ kulturverksamhet i olika delar av landet. Vår bedömning är att förslagen skulle kunna bidra till att vitalisera det kultur-

politiska arbetet också i små och medelstora kommuner om kommunsektorn på ett tydligare sätt integrerades i samverkansarbetet med staten och bland annat gavs möjlighet att ta del av specialdestinerade medel till behovsbaserad samverkan (det föreslagna samverkansstödet). Det skulle också underlätta för framför allt mindre kommuner om statsbidrag kunde samlas i ”kulturpåsar” på det sätt vi föreslår.

Generellt syftar våra förslag om samverkan till att skapa bättre förutsättningar för icke-hierarkiskt samarbete mellan stat, region och kommun, vilket bör kunna främja vidareutvecklingen av offentlig service i olika delar av landet. Flera av våra förslag bör också göra det möjligt för staten att ytterligare prioritera stöd till områden med regionalpolitiska utmaningar, antingen det rör områden med problem som beror på det geografiska läget och den glesa befolkningsstrukturen, som de inre delarna av Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län, eller storstadskommuner med många socioekonomiskt utsatta områden. I första hand gäller detta det nya samverkansstöd som vi föreslår.

Jämställdheten mellan kvinnor och män

För att främja jämställdheten mellan kvinnor och män är det av betydelse att det finns en livaktig kulturverksamhet i hela landet som alla grupper har reella möjligheter att ta del av. De förslag vi lämnar om en vidareutvecklad samverkansmodell syftar särskilt till att främja breddat deltagande genom ökade möjligheter att stödja kulturområden som naturligen kommer många till del, som gestaltad livsmiljö. Detta kan, allmänt sett, förutsättas ha särskild betydelse för grupper som i dag i mindre utsträckning deltar i kulturlivet. Om man ser till offentligt finansierade kulturaktiviteter handlar det i dagsläget ofta om män. I övrigt är bedömningen att våra förslag inte har några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Sammantaget bedöms våra förslag kunna ha positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Av betydelse för att nå målen är att alla i samhället känner sig inkluderade och att

alla som vill har reella möjligheter att ta del av kulturverksamhet. I våra förslag lyfts, som redan nämnts, genomgående breddat deltagande i kulturlivet fram som ett prioriterat mål och förslagen syftar till att skapa bättre förutsättningar för detta. Som vi framhåller i kapitel 10 kan det särskilt komma att ha betydelse för arbetet med de integrationspolitiska målen då kulturen är central för delaktighet och inkludering.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om samverkan på kulturområdet

Innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om fördelning av statsbidrag och annan samverkan mellan staten, regioner och kommuner på kulturområdet.

Bestämmelserna om kommuner och regioner gäller de kommuner och regioner som fördelar statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Med kultur avses i bestämmelsen konstnärliga uttryck som teater, dans, musik, litteratur, film, bild och form, slöjd och hantverk samt verksamhet som arkiv, bibliotek, museer, kulturmiljövård och gestaltad livsmiljö. Även andra konstnärliga uttryck och kulturella verksamheter kan komma i fråga om samverkansparterna är överens om att de bör räknas till kulturområdet. Närmare bestämmelser om det allmännas åtaganden på kulturområdet finns även i speciallagstiftning som bibliotekslagen (2013:801), museilagen (2017:563), kulturmiljölagen (1988:950) och arkivlagen (1990:782) samt vissa andra regelverk av särskild betydelse för kulturutvecklingen som plan- och bygglagen (2010:900).

Av *andra stycket* framgår att de bestämmelser som avser kommuner och regioner enbart gäller de kommuner och regioner som fördelar statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan. Statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan avser medel som fördelas med stöd i den föreslagna förordningen om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan (se s. 18). Däremot avses inte specialdestinerade statsbidrag till utpekad kulturverksamhet på regional och kommunal

nivå, till exempel riktade stöd till kulturskolan eller bibliotekens medieinköp som fördelas med stöd i andra förordningar.

Ändamål

2 § Syftet med samverkan på kulturområdet är att bidra till ett rikt och varierat kulturliv i hela landet.

Samverkan ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor samt konstnärlig kvalitet och förnyelse.

I paragrafen anges det övergripande syftet med samverkan på kulturområdet. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Av *första stycket* framgår vad det övergripande syftet med samverkan mellan stat, region och kommun är på detta område. Ett rikt kulturliv innefattar livaktig verksamhet inom olika konst- och kulturområden, både i offentlig, ideell och kommersiell regi. Av särskild betydelse är att kulturskapare har goda möjligheter att arbeta och utveckla sitt konstnärskap i olika delar av landet. Att kulturlivet ska vara varierat innebär dels att målsättningen är att det ska finnas tillgång till olika uttrycksformer, men också att kommunala och regionala prioriteringar och variationer ska respekteras.

I *andra stycket* anges vad samverkan ska främja mer specifikt. Att alla ska ges möjlighet till kulturupplevelser, bildning och att utveckla sina skapande förmågor anknyter till stadgandet i 2 § regeringsformen om att ett mål för den offentliga verksamheten är den enskildes kulturella välfärd och att det allmänna har ett särskilt ansvar att främja detta. Av andra ledet framgår att även konstnärlig kvalitet och konstnärlig förnyelse är mål i sig för samverkan på området. De aktuella formuleringarna knyter nära an till andra och tredje strecksatsen i de nu gällande nationella kulturpolitiska målen där det anges vad kulturpolitiken ska främja (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145).

Kultursamverkansplaner

3 § En region får fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan om regionen har upprättat en kultursamverkansplan.

Med kultursamverkansplan avses en beskrivning av den verksamhet som regionen och länets kommuner genomför med stöd av statsbidraget.

I kultursamverkansplanen kan även ny verksamhet som regionen och länets kommuner vill genomföra i samverkan med staten tas upp. I dessa fall ska planerad statlig, regional, kommunal och annan finansiering uppges.

I paragrafen anges krav för att få utföra förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Av *första stycket* framgår att det krävs en kultursamverkansplan av den region som fördelar statsbidrag. Av *andra stycket* framgår vad en sådan plan måste innehålla, nämligen en redogörelse för den verksamhet som finansieras med statsbidraget. I detta ligger att planen måste hållas aktuell så att berörd verksamhet finns med.

Av *tredje stycket* framgår att planen även kan innefatta förslag på framtida verksamhet som antingen regionen eller en eller flera kommuner i länet vill genomföra med stöd av statsbidrag. I dessa fall ska förslag till finansiering anges. Bestämmelsen innebär att planen kan innefatta förslag till insatser som enbart involverar regionen, regionen och en eller flera av länets kommuner, eller enbart en eller flera kommuner som parter. Ingenting hindrar heller att de samverkansinsatser som föreslås också kan innefatta andra aktörer, till exempel andra regioner eller aktörer i det fria kulturlivet som inte är att räkna till det allmänna.

4 § Kultursamverkansplanen ska tas fram och ändras i samverkan med länets kommuner och i samråd med det fria kulturlivet och de professionella kulturskaparna i länet.

I paragrafen anges vissa förutsättningar när det gäller hur kultursamverkansplaner ska tas fram och ändras. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Med det fria kulturlivet avses i bestämmelsen all kulturverksamhet som inte är en del av det allmänna, oavsett om det handlar om ideellt organiserad eller kommersiellt inriktad kultur. Med professionell kulturskapare avses en person som har hög yrkeskunskap inom sin konstart, genom utbildning eller annan erfarenhet, och som försörjer sig på sin konst eller strävar mot att göra det. Detta gäller oavsett om personen i fråga är verksam i det fria kulturlivet eller anställd vid en offentlig kulturinstitution. Med vilka parter i det fria kulturlivet och bland de professionella kulturskaparna samråd ska ske får ytterst avgöras av regionen.

5 § En kommun får fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan om den bistår regionen med de uppgifter som behövs för en kultursamverkansplan enligt 3 §.

I paragrafen anges krav för att få utföra förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Bestämmelsen innebär ett åliggande för de kommuner som är mottagare av statsbidrag till allmän kulturverksamhet för vidare fördelning att tillhandahålla de uppgifter som behövs för att en kultursamverkansplan ska kunna tas fram och hållas aktuell. För andra kommuner gäller inte detta åliggande, utan de medverkar i arbetet på frivillig grund.

Regionernas ansvar

6 § Statsbidrag som fördelas av en region ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för länets invånare.

I paragrafen anges ett särskilt ändamål för det statsbidrag som fördelas av en region med stöd av lagen. Bestämmelsen preciserar hur det allmänna ändamål som anges i 2 § ska uppnås i länet.

Med kulturverksamhet avses både främjande och stödjande verksamhet, till exempel konsulentverksamhet, och kulturproducerande verksamhet, som scenkonstinstitutioner och museer.

7 § Statsbidrag får användas för kulturverksamhet och samordning i länet.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att regionen lämnar statsbidrag till kulturverksamhet som bedrivs i form av länsöverskridande samarbeten.

I paragrafen anges för vad det statsbidrag som fördelas av en region får användas.

Av *första stycke*t framgår att regionen får använda statsbidraget för utgifter för kulturverksamheter i länet. Regionen får även använda statsbidraget för samordningsuppgifter, vilket till exempel kan innefatta att stödja länets kommuner.

Andra stycket i bestämmelsen innehåller undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. För regionen innebär bestämmelsen ett stöd för att regionen, när det är motiverat av ändamålet, ska kunna för-

medla statsbidrag till viss kulturverksamhet som bedrivs utanför länsgränsen.

Kommunernas ansvar

8 § Statsbidrag som fördelas av en kommun ska främja en god tillgång till kulturverksamhet för kommunens invånare och även bidra till att verksamheten kan komma invånare i andra delar av länet till del.

I paragrafen anges ett ändamål för det statsbidrag som fördelas av en kommun med stöd av lagen. Bestämmelsen preciserar det allmänna ändamål som anges i 2 §.

Med kulturverksamhet avses både främjande och stödjande verksamhet, till exempel konsulentverksamhet, och kulturproducerande verksamhet, som scenkonstinstitutioner och museer.

9 § Statsbidrag får användas för kulturverksamhet i kommunen.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att en kommun fördelar statsbidrag till kulturverksamhet som bedrivs i form av kommunöverskridande samarbeten.

I paragrafen anges för vad det statsbidrag som fördelas av en kommun får användas.

Andra stycket i bestämmelsen innehåller undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. För kommunen innebär bestämmelsen ett stöd för att kommunen, när det är motiverat av ändamålet, ska kunna förmedla statsbidrag till samarbetsinsatser där viss verksamhet bedrivs utanför kommungränsen.

Konstnärlig frihet

10 § Statsbidrag ska fördelas på ett sådant sätt att den konstnärliga friheten respekteras.

En kommun eller region får endast fördela statsbidrag om kommunen eller regionen dokumenterar hur den konstnärliga friheten respekteras i bidragsgivningen.

I paragrafen anges vissa villkor avseende konstnärlig frihet knutet till det statsbidrag som fördelas av regioner och kommuner. Överväganden finns i avsnitt 9.2.

Frihet avser i bestämmelsen en viss verksamhets oberoende av politiska beslut. Sådan frihet kan uppnås genom att verksamheten ges en organisatoriskt fristående ställning i förhållande till den politiska beslutsnivån, eller genom att den organiseras på ett sådant sätt att beslut om det konstnärliga innehållet kan fattas av befattningshavare som inte är politiska företrädare. Det senare kan handla om ansvariga konstnärliga ledare eller motsvarande, eller om grupper av sakkunniga som bedömer till exempel ansökningar.

Det som ska tillförsäkras frihet är konstnärlig verksamhet. Som konstnärlig verksamhet räknas skapande inom områden som teater, dans, musik, litteratur, film, bild och form, slöjd och hantverk. I detta sammanhang ska även kulturverksamhet som bedrivs inom ramen för institutioner som arkiv, bibliotek och museer räknas som konstnärlig. Särskilda bestämmelser om oberoende av politiska överväganden finns även i 2 och 6 §§ biblioteksla gen (2013:801) och 5 § museilagen (2017:563).

Att en kommun eller region enligt *andra stycket* ska dokumentera hur den konstnärliga friheten respekteras innebär att de i skrift måste beskriva detta samt de överväganden som legat till grund för det valda arbetssättet. Formerna för dokumentation anges inte närmare och det lämnas till respektive region eller kommun att avgöra hur det ska ske.

Bestämmelsen påverkar inte det ansvar som en nämnd har enligt 6 kap. 38 § 1 st. 1p. kommunallagen (2017:725) avseende verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

De statliga myndigheternas ansvar

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska främja samverkan mellan stat, region och kommun på kulturområdet.

Myndigheten ska fördela statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan mellan regioner och kommuner samt företräda staten i dialogen om de regionala kultursamverkansplanerna.

I paragrafen anges att en myndighet ska pekas ut som ansvarig för att främja samverkan. Motsvarande bestämmelse om att främja sam-

verkan finns, till exempel, för det allmänna biblioteksväsendet i 18 § bibliotekslagen (2013:801). Överväganden finns i avsnitt 9.2.

Att främja samverkan innefattar i detta sammanhang bland annat att fördela det statsbidrag som avsätts till kulturverksamhet i samverkan mellan stödberättigade regioner och kommuner. Knutet till detta ansvar för bidragsfördelningen är också att följa upp att de villkor är uppfyllda som finns för statsbidraget, till exempel att det finns en kultursamverkansplan och dokumentation av hur den konstnärliga friheten hanteras.

Vidare anges i *andra stycket* att den myndighet som pekas ut som ansvarig för samverkan ska företräda staten i dialogen om de regionala kultursamverkansplanerna och de förslag som ryms i dessa. Företräda innebär i detta sammanhang att förhandla med regioner och kommuner om statsbidrag och gemensamma satsningar samt att samordna de statliga myndigheternas svar på samverkansförslag.

12 § Statliga myndigheter ska medverka i beredningen av förslag som tas upp i de regionala kultursamverkansplanerna om förslaget rör verksamhet inom myndighetens ansvarsområde.

I paragrafen anges att statliga myndigheter ska medverka i beredningen av de förslag som kommuner och regioner framför till staten inom ramen för den regionala kultursamverkansplaneringen. Överväganden finns i avsnitt 9.2.

Ansvaret gäller alla statliga myndigheter men eftersom den föreslagna lagen enbart avser verksamhet på kulturområdet, kommer det enbart att vara aktuellt för myndigheter med verksamhet på det området. Bestämmelsen motsvarar närmast 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, där det anges att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska lämna regionerna biträde.

Föreskriftsrätt

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisning av statsbidragen.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisning av statsbidrag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025
2. Genom denna lag upphävs lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet
3. De nya bestämmelserna tillämpas första gången på statsbidrag som fördelas fr.o.m. den 1 januari 2026

I bestämmelsen föreslås en tidplan för hur lagen kan införas som tar hänsyn till att statsbidrag som redan beslutats vid ikraftträdandet behöver fördelas enligt en tidigare ordning.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Av *punkten 2* framgår att lagen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet upphävs genom lagen. Enligt *punkten 3* ska de nya bestämmelserna tillämpas första gången på statsbidrag som fördelas fr.o.m. den 1 januari 2026.

Referenser

ArkDes, *Ett samhälle som håller ihop: En uppföljning av Politik för gestaltad livsmiljö 2022 och medskick inför framtida arbete* (2022).

ArkDes, *Med människan i fokus: En uppföljning av Politik för gestaltad livsmiljö 2020 och medskick inför framtida arbete* (2020).

Arndtzén, Mårten, *Konsten är vi* (Fri tanke förlag, 2022).

Ax – kulturorganisationer i samverkan, *Slutrapport för projektet En starkare regional närvaro* (2020).

Betänkande av Kulturutredningen: Förnyelseprogram (SOU 2009:16).

Betänkande av Kulturutredningen: Grundanalys (SOU 2009:16).

Bildkonst Sverige, *Bildkonstens arrangörer – stark konstnärlig utveckling men svag infrastruktur* (2023).

Boverket, *Arkitektur och gestaltad livsmiljö: Sammanfattning av Boverkets arbete 2018–2020* (2020).

Boverket, ”Hemställan till regeringen att besluta om förändrade bestämmelser i förordning (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler” (dnr 5148/2021).

Bygdegårdarnas riksförbund, *Verksamhetsberättelse 2017* (2018).

Celsing, Dag, *Scenkonstens regionala organisationer – en nationell översikt* (Region Dalarna, 2021).

Dataspelsbranschen, *Spelutvecklarindex 2021* (2022).

Dataspelsbranschen, *Spelutvecklarindex 2022* (2023).

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35).

Den statliga kulturpolitiken (prop. 1974:28).

Ekelöf, Fredrik, & Jonas Hansson, *Polarisering: Idéhistoriska perspektiv på ett samtida fenomen* (Nordic Academic Press, 2022).

En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170).

En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).

En kommunal kulturskola för framtiden – en strategi för de statliga insatserna (prop. 2017/18:164).

Ericsson, Lars O, ”Arkitektur är frusen ideologi”, *Svenska Dagbladet*, 26 januari 2010.

Ett nytt Skapande skola – utvecklingsvägar för bidraget Skapande skola (Ku2021/02502).

Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst (SOU 2023:30).

Folkbildningsrådet, *Folkbildningsrådets samlade bedömning: Folkbildningens betydelse för samhället 2017* (2018).

Framtidsformer (prop. 1997/98:117).

Frenander, Anders, *Debatten vågor: Om politisk-ideologiska frågor i efterkrigstidens svenska kulturdebatt* (Göteborgs universitet, 1999).

Från kris till kraft: Återstart för kulturen (SOU 2021:77).

Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design (SOU 2015:88).

Harding, Tobias, & Calle Nathansson, red., *Under konstruktion: Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012* (SKL, 2012).

Hirschfeldt, Johan, ”Biblioteken – en femte funktion i den demokratiska rättsstaten”, i *Den femte statsmakten: Bibliotekens roll för demokrati, utbildning, tillgänglighet och digitalisering* (Kungliga biblioteket, 2017).

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken (SOU 2010:12).

Ideell Kulturallians, *Metodverktyg: Att samråda med civilsamhället inom kultursamverkans-modellen* (2019).

Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American Cities* (Random House, 1961).

Jacobsson, Bengt, *Kulturpolitik: Styrning på avstånd* (Studentlitteratur, 2014).

Justitieombudsmannen, ”Kritik mot Kultur- och fritidsnämnden i Botkyrka kommun för att Tumba bibliotek handlagt framställningar om att få låna två böcker på ett sätt som står i strid med bibliotekslagen och 1 kap. 9 § regeringsformen” (dnr 2654-2016).

Karlsson, David, *En kulturutredning: Pengar, konst och politik* (Glänta, 2010).

Klockar Linder, My, *Kulturpolitik: Formeringen av en modern kategori* (Uppsala universitet, 2014).

KLYS, *Samrådsguiden – ett verktyg för att främja regional konstnärspolitik* (2017).

Konstnärernas Riksorganisation, *Konstbranschen i siffror 2021* (2022).

Konstnär – oavsett villkor? (SOU 2018:23).

Konstnärsnämnden, *Konstnärernas demografi, inkomster och sociala villkor– en rapport om konstnärer inom alla konstområden verksamma i Sverige 2014* (2016).

Kreativa Sverige! *Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher* (SOU 2022:44).

Kulturanalys Norden, *Kulturpolitisk styrning: Ansvarsfördelning och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet* (2018).

Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116).

”Kulturmiljöarbete under utveckling” (Ku2015/01171/KL).

Kultur- og likestillingsdepartementet, *Høringsnotat: Forslag til endringer i lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd* (kulturlova) (2023).

Kulturpolitik (prop. 1996/97:3).

Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84).

Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen (Ds 2017:8).

Kulturskolecentrum, *Sammanfattning av statistik 2021* (2022).

Kulturutskottets betänkande: Tid för kultur (Bet. 2009/10:KrU5).

Kungliga biblioteket, *Bibliotek 2021: Offentligt finansierade bibliotek* (2022).

Larsson, Ann, *Centrumbildningar i Region Stockholm – ett kunskapsunderlag* (Region Stockholm, 2020).

Larsson, Bo Per, & Maria Jacobsson, *Regional biblioteksverksamhet: En del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna* (SKR, 2019).

Larsson, Bo Per, *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Ett diskussionsunderlag* (SKR, 2019).

Lindmark, Magnus, & Lars-Fredrik Andersson, ”Välfärden, skatterna, Baumoleffekten och högerpopulismens framväxt”, *Ekonomisk debatt*, 2018:7.

Liungman, Carl, *Regional tendensrapport 2022: En konstnärspolitisk översikt över regionala kulturplaner i Sverige som gäller perioden 2023–2026* (2023).

Läsandets kultur (SOU 2012:65).

Löfgren, Mikael, *Kulturstrider & statskonst: Historiska perspektiv och kulturpolitiska utmaningar* (Daidalos, 2021).

Mangset, Per, ”En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armelengdesprincippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk” (2012).

Maktutredningen: Slutrapport (NOU 1982:3).

Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (prop. 2015/16:132).

Mihaescu, Oana, ”Stadskärnan är död. Länge leve stadskärnan!” i *Svenska stadskärnor: Forskningsrådets spaning 2019* (2019).

Myndigheten för Kulturanalys, *Att bredda deltagandet i kulturlivet: Hinder och möjligheter* (2023).

Myndigheten för kulturanalys, *En regional resurs på konstnärlig grund – Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen* (2014).

Myndigheten för kulturanalys, *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet: Delredovisning 2021-04-15* (2021).

Myndigheten för kulturanalys, *Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen* (2020).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2016* (2016).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2019: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (2019).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturanalys 2020: En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen* (2021).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetare eller byråkrat: Regionala kulturkonsulenters roller och förutsättningar* (2018).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturarbetsmarknaden efter pandemin* (2023).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens geografi – tillgång till kulturutbud i landets kommuner* (2019).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturens återhämtning* (2022).

Myndigheten för kulturanalys, *Kultursamverkansmodellen: Styrning och bidragsfördelning* (2013).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturskapares geografi: En registerstudie* (2019).

Myndigheten för kulturanalys, *Kulturvanor 2021* (2022).

Myndigheten för kulturanalys, *Samhällets utgifter för kultur 2021* (2022).

Myndigheten för kulturanalys, *Spelar samverkan någon roll? En översyn av scenkonstområdet i kultursamverkansmodellen* (2023).

Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten* (2021).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Regionerna och civilsamhället – Stöd och samverkan* (2021).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Årsredovisning 2022* (2023).

Nordberg, Olle, ”Aristoteles, Nussbaum och de 426 högstadieeleverna – Empiriska perspektiv på teorier om fiktionsläsningens demokratiska potential i en globaliserad värld”, i Pia Nygård Larsson, Cecilia Olsson Jers & Magnus Persson, red., *Didaktiska perspektiv på språk och litteratur i en globaliserad värld* (Malmö universitet, 2022).

Nordberg, Olle, *Avkoppling och analys: Empiriska perspektiv på läsarattityder och litterär kompetens hos svenska 18-åringar* (Uppsala universitet, 2017).

Nordiska ministerrådet, *Kultur inom räckhåll? Avståndsanalys av de nordiska invånarnas tillgänglighet till kultur* (2023).

Ny kulturpolitik (SOU 1972:66).

Nätverkstan, *Genomlysning av Region Kronobergs tillämpning av principen om armlängds avstånd* (2023).

OECD, ”Framework for the Assessment of Creative Thinking in PISA 2021: Third Draft” (april 2019).

Politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110).

Region Blekinge, *Regional kulturplan för Blekinge 2022–2025* (2021).

Region Dalarna, *Dalastrategin 2030 – Tillsammans för ett hållbart Dalarna* (2021).

Region Dalarna, *Ett hållbart Dalarna med utvecklingskraft i länets alla delar - Regionplan, budget och finansplan 2023–2025* (2022).

Region Skåne, *Kulturnämndens verksamhetsplan och budget 2022* (2021).

Region Stockholm, ”Värnandet av konstnärlig frihet och armlängds avstånd i Region Stockholms stödgivning till kulturområdet” (dnr KN2023/25).

Regional framtid (SOU 1995:27).

Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85).

Regionsamverkan Sydsverige, *Ett enat Sydsverige skapar ett starkt Kultursverige: Positionspapper Regionsamverkan Sydsverige Kultur* (2018).

”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens kulturråd” (Ku2022/01857).

Riksdagens kulturutskott, *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen* (2015/16:RFR4).

Riksrevisionen, *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande* (RIR 2022:8).

Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021* (2022).

Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet (SOU 2010:11).

Statens konstråd, *Vi förändrar varandra: Kunskapsnav offentlig konst* (2020).

Statens kulturråd, ”En uppföljning av tidsbegränsade bidrag till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse 2017–2021” (KUR 2022/11195).

Statens kulturråd, ”Genomlysning av Kulturrådets arbete med Kultursamverkansmodellen: Slutrapport av styrelseuppdrag” (Adm 2018/169).

Statens kulturråd, ”Information och förslag till beslut inför beredning och fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet 2023” (Sty 2022:4).

Statens kulturråd, *Kartläggning av öppna konstnärshem eller museer kopplade till enskilda konstnärskap* (2016).

Statens kulturråd, ”Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet” (Adm 2020/4).

Statens kulturråd, ”Kulturrådets riktlinjer för årliga statliga bidrag till regionerna inom kultursamverkansmodellen” (Adm 2023/55).

Statens kulturråd, ”Riktlinjer för arbetet med regionala kulturplaner” (KUR 2016/4528).

Statens kulturråd, *Arrangörer – uppföljning och kartläggning av förutsättningar* (2021).

Statens kulturråd, *Budgetunderlag 2022–2024* (2021).

Statens kulturråd, *Ett mischmasch av myggor och elefanter – arkiv och film i kultursamverkansmodellen* (2022).

Statens kulturråd, *Göra allt möjligt – breddat deltagande utifrån ett kultursamverkansperspektiv* (2021).

Statens kulturråd, *Jästen i modellen – en tematisk undersökning av kultursamverkansmodellens utvecklingsbidrag 2017–2021* (2023).

Statens kulturråd, *Kulturlivets fundament – konstnärspolitiska perspektiv i regionerna* (2021).

Statens kulturråd, *Kulturrådets årsredovisning 2022* (2023).

Statens kulturråd, *Styra alltjämt – en kartläggning av hur regionerna arbetar med jämställdhet* (2019).

Statens kulturråd, *Uppföljning av ekonomi, personal och aktiviteter 2021: Kultursamverkansmodellen* (2022).

Statens kulturråd, *Årsredovisning 2022* (2023).

Statens medieråd, *Ungar & medier 2019* (2019).

Statens medieråd, *Ungar & medier 2021* (2021).

Statskontoret, *Administrativa kostnader i kommunsektorn: En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022).

Statskontoret, *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn* (2018).

Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022* (2023).

Studieförbunden, *Varför minskar det? En studie om kommunernas generella anslag till studieförbunden* (2018).

Svensk scenkonst, *Plats kring scen – så kan kompetensförsörjningen till scenkonsten stärkas* (2023).

Svenska Filminstitutet, *Resultatredovisning 2022* (2023).

Sveriges Arkitekter, *Kommunernas arkitekturpolicyer – en uppföljande kartläggning 2021* (2021).

Sveriges kommuner och landsting, *Kultur i hela landet: Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen* (2015).

Sveriges kommuner och regioner, *Ekonomirapporten, maj 2023: Om kommunernas och regionernas ekonomi* (2023).

Sveriges kommuner och regioner, *Hur bör kultursamverkansmodellen utvecklas? Ett diskussionsunderlag* (2019).

Sveriges kommuner och regioner, *Hur ger statsbidragen bäst effekt: Om de riktade och generella statsbidragen* (2021).

Sveriges kommuner och regioner, *Kommuners kulturstipendier och kulturpriser 2022* (2023).

Sveriges kommuner och regioner, *Politisk organisation i kommuner och regioner 2021* (2021).

Sveriges kommuner och regioner, *Regional biblioteksverksamhet en del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna* (2019).

Sveriges kommuner och regioner, *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen* (2020).

Thord Eriksson, ”2023 ett magert år för folkbiblioteken”, *Biblioteksbladet*, 6 februari 2023.

Tid för kultur (prop. 2009/10:3).

”Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05)” (dir. 2023:42).

Torch, Chris, ”Återskapa cirkeln: den interkulturella utmaningen”, i Karin Dalborg & David Karlsson, *”På något sätt är vi med om att skapa världen på nytt”: 21 texter om att jobba med konst och kultur* (Nätverkstan, 2016).

Vägval för filmen (SOU 2009:73).

Västra Götalandsregionen, *Kulturstrategi Västra Götaland med kulturplan 2024–2027* (2023).

William-Olsson, Magnus, red., *Nå ut, nå fram, nå in: Om distribution av litteratur, konst och kritik på 2020-talet* (Ariel litterär kritik, 2022).

Kommittédirektiv 2022:103

Översyn av kultursamverkansmodellen för kultur i hela landet

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av kultursamverkansmodellen. Syftet med översynen är att modellen ska utvecklas så att den i ökad grad kan bidra till kultur i hela landet och till att de nationella kulturpolitiska målen uppfylls. I översynen ska regionernas frihet och ansvar beaktas.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur roller, ansvar och samverkan inom modellen kan utvecklas och förtydligas,
- föreslå hur modellen kan bidra till ökad tillgång till kultur och till breddat deltagande i kulturverksamhet i hela landet,
- föreslå vilka statligt stödda områden som bör ingå i modellen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

Kultursamverkansmodellen – en modell för kultur i hela landet

Staten, regionerna och kommunerna har sedan lång tid tillbaka ett gemensamt ansvar för kulturområdet. Kultursamverkansmodellen, som har varit i kraft sedan 2011, är en modell för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet. Det är även en modell för ökad samverkan mellan de parter som berörs av modellen kring frågor inom kulturområdet.

Syftet med kultursamverkansmodellen är att den ska bidra till ökad uppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen och föra kulturen närmare medborgarna. Syftet är även att ge regionerna och Gotlands kommun (som nedan omfattas av begreppet regionerna) ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer samtidigt som staten fortsatt har ett övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken. De nationella kulturpolitiska målen är styrande för statliga aktörer och vägledande för andra offentliga aktörer. Kultur är i hög grad en frivillig uppgift för regioner och kommuner. Vissa obligatoriska uppgifter följer dock av lagstiftning och rör museer, bibliotek, arkiv och kulturmiljö. Möjligheterna till samverkan för kommuner och regioner förbättrades fr.o.m. den 1 juli 2018 då en generell rätt till kommunal avtalssamverkan infördes i kommunallagen (2017:77). Genom avtalssamverkan kan en kommun eller en region överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller en annan region utan att lokaliseringsprincipen hindrar det.

Kultursamverkansmodellen är en viktig del i regeringens arbete för kultur i hela landet. Inom modellen sker samverkan mellan staten, regioner, kommuner, det civila samhället och de professionella kulturskaparna. Syftet med samverkan är att de nationella kulturpolitiska målen tillsammans med regionernas prioriteringar och mål ska uppnås i ökad grad. Samverkan är viktig för en stark kulturell infrastruktur i hela landet och omfattar både finansieringsfrågor och övriga frågor som främjar det kulturpolitiska områdets kvalitet, bevarande och konstnärliga förnyelse. Det statliga stödet inom modellen bidrar till att jämna ut skillnader i fråga om tillgång till kultur som beror på bl.a. geografi och demografi. Kultursamverkansmodellen och andra statliga kulturpolitiska insatser kompletterar varandra i syfte att stärka kultur i hela landet. Även det generella statsbidraget till regioner och kommuner kan användas för insatser inom kulturområdet. Kulturpolitiska insatser bidrar på olika sätt till Sveriges genomförande av

Agenda 2030, såsom bl.a. framgår av skrivelsen Sveriges genomförande av Agenda 2030 (skr. 2021/22:247).

Kultursamverkansmodellen regleras genom såväl lag som förordning. Enligt lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet får en region fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om regionen har upprättat en regional kulturplan och kulturplanen överensstämmer med de föreskrifter som regeringen utfärdar. I förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet finns närmare bestämmelser om bidragsgivningen. Det framgår bl.a. att det statliga stödet ska fördelas till sju olika konst- och kulturområden och att regionerna ska utarbeta de regionala kulturplanerna i samverkan med kommunerna i länet och efter samråd med det civila samhället och professionella kulturskapare. De sju konst- och kulturområdena som anges i förordningen är professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete, biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet, professionell bild- och formverksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och främjande av hemslöjd. Statligt stöd kan även lämnas för konst- och kulturfrämjande insatser inom dessa områden samt till länsövergripande samverkan. Staten får även lämna bidrag till organisationer som företräder det civila samhället och de professionella kulturskaparna för deras medverkan i och genomförande av de regionala kulturplanerna.

Det statliga stödet kan lämnas till mottagare oavsett organisationsform, dvs. till institutioner, fria kulturutövare, aktiebolag och stiftelser samt till aktörer inom det civila samhället. Stöd enligt kultursamverkansmodellen kan inte gå till verksamheter där staten är huvudman. Bidragsgivningen ska främja en god tillgång för länets invånare till samtliga konst- och kulturområden som anges i förordningen. Inför beslut om den statliga länsvisa fördelningen av de statliga medlen har ett samverkansråd vid Statens kulturråd i uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultursamverkansmodellen.

År 2020 uppgick den offentliga finansieringen som fördelats som verksamhetsbidrag inom kultursamverkansmodellen till totalt cirka 4,7 miljarder kronor. Sedan modellen trädde i kraft har de offentliga aktörernas finansiering ökat med totalt 22 procent i fasta priser. Regionernas och kommunernas finansiering har dock ökat mer än statens.

Statens kulturråds uppföljning för år 2020 visar att regionerna stod för den största andelen, 47 procent, av de totala medel som fördelades som verksamhetsbidrag inom modellen. Staten och kommunerna stod för cirka 27 procent vardera. De offentliga finansieringsandelarna uppvisar tämligen stora variationer mellan länen, vilket bl.a. återspeglar de offentliga aktörernas olika roller och ansvar i respektive län.

När det gäller de offentliga aktörernas finansiering av hela kulturområdet ser finansieringsandelarna annorlunda ut. Staten står för cirka 45 procent, regionerna för 15 procent respektive kommunerna för 40 procent av den totala finansieringen, enligt Myndigheten för kulturanalys rapport Kulturfakta 2021:3. Denna fördelning har legat fast mellan 2011 och 2019. I och med covid-19-pandemin och de statliga krisstöden som betalades ut i samband med pandemin ökade statens finansieringsandel år 2020 till cirka 50 procent.

Behoven av och intresset för samverkan har ökat, både inom konst- och kulturområdena och även över kommun- och länsgränser. För att uppnå de nationella kulturpolitiska målen är det även angeläget att kulturpolitiken främjar internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan. Efter pandemins verkningar finns fortsatt stora behov av att stärka kulturområdet.

Uppdraget att se över hur kultursamverkansmodellen kan utvecklas för att i ökad grad bidra till kultur i hela landet

Stora samhällsförändringar har skett sedan modellen infördes och det finns därför skäl för att se över hur kultursamverkansmodellen kan vidareutvecklas för att möta och motsvara kulturverksamheters behov av att utvecklas inom länet, över länsgränser och även utifrån den nationella och internationella betydelse som verksamheterna har.

Bidragsgivningen inom kultursamverkansmodellen går till institutioner, verksamheter och aktörer som sammantaget utgör viktiga delar av den kulturella infrastrukturen i Sverige. Det är angeläget att modellens stöd fortsatt kan lämnas till både institutioner, fria kulturutövare och aktörer inom det civila samhället som alla är delar av denna infrastruktur.

Den länsvisa fördelningen av det statliga stödet ska även fortsättningsvis göras av Statens kulturråd och regionerna ska även fortsättningsvis fördela detta stöd till verksamheter inom länet. Det är fort-

satt angeläget att modellens insatser följs upp och utvärderas och att den administrativa bördan av dessa inte är onödigt betungande.

Det är viktigt att de samlade resurserna och kompetenserna hos berörda aktörer inom modellen i ökad grad kan samverka så att kvalitet, bevarande och konstnärlig utveckling främjas.

Det är vidare angeläget att konstens frihet och principen om armlängds avstånd beaktas inom kultursamverkansmodellen liksom inom övriga kulturområdet.

Föreslå hur samverkan inom kultursamverkansmodellen kan utvecklas och förtydligas

Kultursamverkansmodellen infördes för att öka samverkan mellan viktiga aktörer inom kulturområdet i hela landet. Samtliga regioner förutom Region Stockholm har valt att ingå i modellen. Sveriges län och kommuner har olika geografiska och demografiska förutsättningar. I de fyra nordligaste länen som täcker mer än halva Sveriges yta bor cirka 9 procent av befolkningen. I de tre kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö bor 18 procent av befolkningen. Gotlands län har den minsta befolkningen med dryga 61 000 invånare. Det största länet, Stockholms län, har mer än 2,4 miljoner invånare. Det är angeläget att modellen framöver får bästa möjliga förutsättningar att omfatta samtliga län, även Stockholms län, så att bl.a. ett enhetligt system kan skapas för statens fördelning av statliga medel. Vidare är det angeläget att modellen fungerar väl både för stora och små kommuner samt för storstadskommuner och i lands- och glesbygder. Modellen bör även i ökad grad belysa och beakta den betydelse som kommunerna har i form av resurser och kompetens för kulturens utveckling i hela landet.

I det nuvarande systemet är de regionala kulturplanerna och de årliga äskandena är viktiga utgångspunkter inför den statliga länsvisa medelsfördelningen, för den fortsatta samverkan inom modellen och för att de regionala och nationella kulturpolitiska målen ska uppnås. Statens kulturråd genomför årligen ett flertal dialoger och konferenser med regioner och berörda myndigheter och aktörer inom ramen för modellen. Det finns också en politisk dialog om kultursamverkansmodellen som kulturministern bjuder in till där kulturpolitiker från samtliga regioner medverkar.

Behov av tydligare former för samverkan har lyfts av bl.a. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i rapporten Ståndpunkter om kultursamverkansmodellen från 2020. Myndigheten för kulturanalys betonar bl.a. otydligheter mellan olika politiska nivåer och mellan politik och förvaltning i sitt remissvar till betänkandet Från kris till kraft (SOU 2021:77), där en översyn av modellen föreslås. I sitt remissvar gällande samma utredning redogör Statens kulturråd för att myndigheten ser behov av att förbättra samverkansrådets samordning i syfte att bl.a. underlätta regionernas samverkan med staten. Vissa regionala institutioner har under årens lopp också framfört önskemål om stärkt dialog med staten, bl.a. utifrån behoven om en stark kulturell infrastruktur i hela landet. Vidare bedömer flera aktörer att kommunernas betydelse och roll i modellen och även det civila samhällets roll bör lyftas fram på ett tydligare sätt. Statens kulturråd har 2021 redovisat ett regeringsuppdrag om konstnärers villkor och konstnärspolitiska perspektiv inom kultursamverkansmodellen (Ku2021/02534) där det bl.a. framgår att regionerna kommit att ta ett stort ansvar för utveckling och genomförande av konstnärspolitiken samt att det behövs ett samspel mellan stat, regioner och kommuner. Vidare bedöms ansvar och roller mellan parter inte vara tydligt avgränsade.

Kultursamverkansmodellen rymmer många sakfrågor och perspektiv som bidrar till och påverkar kulturens utveckling. Det är angeläget att goda exempel, metoder och kunskaper kan utvecklas och få ökad spridning. Genom modellen finansieras verksamheter som i vissa fall har stor kulturpolitisk betydelse, inte bara i en enskild region, utan även för ett större område, ibland även för hela landet. Det statliga stödet kan lämnas till länsövergripande samverkan. Det är angeläget att verksamheterna kan ges goda förutsättningar att utvecklas, både när det gäller bredd och spets.

Det är angeläget att modellens insatser fortsatt följs upp av regioner och ansvariga myndigheter samt utvärderas av Myndigheten för kulturanalys. Det är även viktigt att den administrativa bördan inte är onödigt betungande.

Sammantaget bedömer regeringen att det finns behov av ökad tydlighet vad gäller roller, ansvar och former för samverkan. Det är t.ex. angeläget att undersöka erfarenheterna av statens och regionernas olika metoder för samråd med det civila samhället och de professionella kulturskaparna så att dessa kan vidareutvecklas och stärkas.

Utredaren ska därför

- föreslå hur roller, ansvar och samverkan mellan berörda aktörer inom modellen kan utvecklas och förtydligas så att resurser och kompetenser tillvaratas i syfte att främja kvalitet, bevarande och konstnärlig utveckling inom både bredd- och spetsverksamheter,
- föreslå hur samverkan inom modellen i ökad grad kan beakta kommunernas betydelse inom kulturområdet,
- föreslå hur det samverkansråd som finns inrättat vid Statens kulturråd och dess uppgift kan vidareutvecklas,
- undersöka möjligheterna till att kultursamverkansmodellen kan komma att omfatta samtliga län,
- föreslå vilka dialogforum och plattformar, både för förtroendevalda och tjänstemän, som bör finnas och hur de kan utvecklas för att åstadkomma en god samverkan mellan aktörerna inom modellen,
- bedöma behovet av gemensamma kompetenshöjande insatser inom modellen och vem eller vilka aktörer som bör ansvara för att genomföra dessa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Föreslå hur kultursamverkansmodellen i högre grad kan bidra till ökad tillgång till kultur och ett breddat deltagande i kulturverksamhet

Sedan kultursamverkansmodellen infördes 2011 har stora samhällsförändringar skett. Befolkningen har vuxit med mer än 1 miljon invånare och andelen utrikes födda har ökat från 15 till 20 procent av befolkningen. Samtidigt har den socioekonomiska segregationen i samhället blivit ett allt större problem och skillnaderna mellan stad och land har ökat. En sammanhållen landsbygdspolitik för en långsiktigt hållbar utveckling av Sveriges landsbygder har tagits fram. I regeringens Nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (skr. 2020/21:133) framgår kulturens roll och betydelse för en hållbar regional utveckling i hela landet. Inom kulturområdet har ny politik tillkommit för bl.a. filmområdet, gestaltad livsmiljö och kulturarv med ny museilag och nationella mål för de statliga insatserna för den kommunala kulturskolan. Även politiken för det fria

kulturlivet och det civila samhället har stärkts, liksom rättigheterna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar, tornedalingar och för samerna, som också är ett urfolk. Digitaliseringen har medfört nya sätt att producera, förmedla och konsumera kultur och globaliseringen har ökat. Vidare har en ny strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031 beslutats där bland annat kultur utgör ett prioriterat samhällsområde. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har blivit svensk lag. Arbetet med Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling pågår runt om i landet.

Flera rapporter och utvärderingar, bl.a. Statens kulturråds rapport Göra allt möjligt (2021) och Myndigheten för kulturanalys rapport En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen (2020:1), visar att deltagandet i kulturlivet är ojämnt när det gäller demografiska, geografiska och socioekonomiska faktorer. Att verka för ett breddat deltagande är därför viktigt bl.a. för att bidra till ökad integration, social sammanhållning och motverka segregation. Det bedrivs ett omfattande arbete i regioner, kommuner och av det civila samhället i syfte att minska och motverka segregation, men arbetet behöver utvecklas ytterligare. I dessa sammanhang har kulturen stor betydelse och potential. Ett breddat deltagande är också en förutsättning för att uppnå det nationella kulturpolitiska målet om att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Hela kulturområdet har på senare tid drabbats mycket hårt av coronapandemin. Regeringen har därför utformat både generella och riktade ekonomiska krisstöd som kulturens aktörer har kunnat ta del av. Effekterna är långtgående och dess konsekvenser ännu inte helt överblickbara.

Utredaren ska därför

- föreslå hur modellen kan bidra till ökad tillgång till kultur och ett breddat deltagande i kulturlivet i hela landet,
- lämna förslag som gör att kultursamverkansmodellen i ökad grad bidrar till de nationella kulturpolitiska målen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Föreslå vilka statligt stödda områden som ska ingå i kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen omfattar i dag sju konst- och kulturområden som kan tilldelas statligt stöd. De olika områdena regleras i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Även konst- och kulturfrämjande samt länsöverripande samverkan kan tilldelas stöd. Skälen till att regeringen pekar ut de sju områdena i förordningen är att flera av områdena är relativt små och har en skör infrastruktur och att tillgången till verksamheterna är viktiga att erbjuda invånarna i hela landet. Av Statens kulturråds senaste uppföljning från 2020 framgår att fördelningen som regionerna gjort mellan de sju områdena inte har förändrats i någon större utsträckning sedan modellen infördes 2011, (Ku2021/02528). Bidragen fördelas främst till områdena professionell scenkonst och till museer och deras kulturmiljöarbete. Totalt har nära 90 procent av de offentliga medlen fördelats till dessa områden. De övriga områdena utgör därmed relativt sett små andelar av modellens medel.

Regionernas kulturplaner omfattar oftast mer än de sju områden som staten pekar ut i förordningen, exempelvis områden som gestaltad livsmiljö, kulturella och kreativa näringar samt kultur och hälsa. I vissa fall omfattas även områden som hör hemma inom andra politikområden, t.ex. studieförbundens och folkhögskolornas betydelse för kultur i hela landet. Under årens lopp har det funnits, och finns fortfarande, olika uppfattningar om huruvida modellen bör omfatta fler statligt stödda områden eller inte. Det finns även olika uppfattningar om i vilken mån regeringen bör ange vilka områden som ska tilldelas statligt stöd, eller om sådan statlig reglering inte ska förekomma. Ett exempel på statligt stöd som i dag inte ingår i modellen är det statliga stödet till icke-statliga kulturlokaler, som Boverket fördelar. Stödet ska enligt förordningen (1990: 573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler, i första hand lämnas i form av bidrag till projekt som avser lokaler för länsmuseer.

Statens kulturråd ansvarar för den länsvisa fördelningen av statens stöd till regionerna, utöver det beslutar myndigheten även om tidsbegränsade bidrag, utvecklingsbidrag, till strategiska utvecklingsinsatser av nationellt intresse. Dessa bidrag uppgår årligen till cirka 25–35 miljoner kronor och fördelas till drygt 80 projekt. Över tid har det

framkommit både synpunkter om att dessa medel bör ingå i den länsvisa fördelningen och synpunkter på att den nuvarande ordningen bör behållas. För närvarande har Statens kulturråd regeringens uppdrag att följa upp resultaten av bidragsgivningen och eventuellt föreslå förändringar. Uppdraget ska redovisas till regeringen den 1 oktober 2022 (Ku 2021/0113).

Sammantaget finns det behov av att se över och tydliggöra vilka statligt stödda områden som ska ingå i kultursamverkansmodellen. I det sammanhanget bör det beaktas att statliga satsningar och stöd som gagnar regional och lokal kultur även framöver ska kunna genomföras utanför modellen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå, utifrån statens roll och ansvar inom modellen, vilka statligt stödda områden som bör ingå i modellen,
- analysera och föreslå om utvecklingsbidragens syfte och hantering bör förändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Förslagen som utredaren lämnar om de statligt stödda områden som föreslås ingå i kultursamverkansmodellen ska vara finansierade inom befintliga ramar. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Förslagen ska även analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra offentliga aktörer samt med aktörer inom det civila samhället och med de professionella kulturskaparna. Utredaren ska även föra dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i dialog med berörda

i hela landet och även beakta de utvärderingar och uppföljningar som gjorts av kultursamverkansmodellen på senare år. Vidare bör utredaren beakta de pågående uppdrag som regeringen har lämnat till berörda myndigheter i de frågor som berörs av dessa direktiv. Utredaren bör även beakta de förslag som den pågående utredningen Nationell strategi för att främja de kulturella och kreativa näringarna (dir. 2021:100) kommer att lämna samt andra utredningar som är relevanta för verksamheter inom kultursamverkansmodellen.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kultursamverkansutredningen (Ku 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Utvidgat uppdrag

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 kommittédirektiv om översyn av kultursamverkansmodellen för kultur i hela landet (dir. 2022:103).

Utöver vad som följer av de ursprungliga direktiven får nu utredaren även i uppdrag att

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag till förändringar av kultursamverkansmodellen som bidrar till minskad administrativ resursåtgång för staten, regioner, kommuner, det civila samhället och de professionella kulturskaparna.

Syftet är att åstadkomma en mer effektiv kultursamverkansmodell och förbättra modellens förutsättningar att uppfylla de nationella kulturpolitiska målen.

(Kulturdepartementet)

Aktörer utredningen träffat

Stat, region och kommun

Alvesta kommun, kommunledningen
Avesta kommun, kulturförvaltningen
Bollebygds kommun, kulturförvaltningen
Borås stad, kulturförvaltningen
Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund
Boverket (bl.a. riksarkitekten)
Emmaboda kommun, bildningsförvaltningen
Faluns kommun, kulturförvaltningen
Fyrbodals kommunalförbund
Föreningen Storstockholms kultur- och fritidschefer (FSKF)
Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09)
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Gällivare kommun, Ungdom-, fritid- och kulturförvaltningen, bildarkiv, bibliotek
Göteborgs stad, kulturförvaltningen
Göteborgsregionens kommunalförbund
Helsingborgs stad, kulturförvaltningen
Huddinge kommun, kultur- och fritidsförvaltningen
Härnösands kommun, kulturförvaltningen
Jokkmokks kommun, kulturförvaltningen
Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13)
Konstnärsnämnden
Kramfors kommun, kulturförvaltningen

Kungliga biblioteket
Kungliga Musikhögskolan
Leksands kommun, kulturförvaltningen
Luleå kommun, kultur- och fritidsförvaltningen
Länsstyrelsen Gotland
Länsstyrelsen Stockholm
Malmö Stad, kulturförvaltningen
Malmö Stad, kulturnämnden
Myndigheten för kulturanalys
Nacka kommun, kultur- och fritidsförvaltningen
Nämnden för hemslöjdsfrågor
Region Blekinge, kultur- och bildningsförvaltningen
Region Dalarna, kultur- och bildningsnämnden samt kultur- och bildningsförvaltningen
Region Gotland, kulturförvaltningen
Region Gävleborg, kulturförvaltningen
Region Halland, kulturförvaltningen
Region Jämtland Härjedalen, förvaltningen för regional utveckling
Region Jönköping, sektionen för kulturutveckling
Region Kalmar, kulturförvaltningen
Region Kronoberg, kulturförvaltningen
Region Norrbotten, kulturförvaltningen
Region Skåne, kulturnämndens presidium och kulturförvaltningen
Region Stockholm, kulturnämnden och kulturförvaltningen
Region Sörmland, kulturförvaltningen
Region Uppsala, kulturförvaltningen
Region Värmland, kulturförvaltningen
Region Västerbotten, kulturförvaltningen
Region Västernorrland, förvaltningen för regional utveckling
Region Västmanland, kulturförvaltningen
Region Örebro, kulturförvaltningen
Region Östergötland, kulturförvaltningen

Regionala kulturkonsulenter Norrbotten
Regionsamverkan Sydsverige, styrelsen
Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet
RISE, Umeå universitet
Sametinget
Sanningskommissionen för det samiska folket (Ku 2021:02)
Simrishamns kommun, kulturförvaltningen
Skaraborgs kommunalförbund
Skövde kommun, kulturförvaltningen
Sollefteå kommun, kulturförvaltningen
Statens konstråd
Statens kulturråd
Stenungsunds kommun, kulturförvaltningen
Stockholm stad, kulturnämnden och kulturförvaltningen
Sundsvall kommun, kulturförvaltningen
Svenska filminstitutet
Sveriges utsända kulturråd
Sveriges kommuner och regioner (SKR), bl.a. kultur- och fritidsberedningen
Sveriges kommuner och regioners nätverk för kommunala kulturchefer
Sveriges kommuner och regioners nätverk för regionala kulturchefer
Säters kommun, kulturförvaltningen
Timrå kommun, kultur- och fritidsförvaltningen
Tranemo kommun, kulturförvaltningen
Ulricehamns kommun, kulturförvaltningen
Utredningen Ett trygghetssystem för alla (S 2021:07)
Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:08)
Utredningen om styrning och uppföljning av folkbildningen (U 2022:01)

Vansbro kommun, kulturförvaltningen
Vänersborgs kommun, kulturförvaltningen
Västerås stad, kulturnämnden
Västra Götalandsregionen, kulturnämnden och kulturförvaltningen
Ystad kommun, kultur- och fritidsförvaltningen

Kulturverksamheter och kulturorganisationer

Ájjte
Amatörteaterns Riksförbund
ArbetSam
ArkDes
ASSITEJ
Ax – kulturorganisationer i samverkan
Bastionen
Bildkonst Sverige
Black Archives
Bohusläns museum
Bombina Bombast
Bygdegårdarnas Riksförbund
Cirkus Cirkör
Dala-Floda Operafest
Dalarnas bildningsförbund
Dalarnas hemslöjdsförening
Dalarnas Museum
Dalarnas spelmansförbund
Dalateatern
Dramatikerförbundet
Ebeneser Kulturförening
Fackförbundet DIK
Fackförbundet Scen och Film
Film i Dalarna

Finlandsinstitutet
Folkdansringen
Folkets hus och parker
Folkmusikens hus
Folkoperan
Föreningen för regional biblioteksverksamhet
Föreningen Konstkonsulenterna
Föreningen Kultur och Kvalitet
Föreningen Världsarv i Sverige
Game Habitat
Giron Sámi Teáhter
Göteborgs Symfoniker
Göteborgsoperan
Helsingborgs museum
Helsingborgs Stadsteater
Helsingborgs Symfoniorkester
Historiska museet vid Lunds universitet
Ideell kulturallians (IKA), bl.a. Skåne och Småland
Kilafors biografförening
Konsten att delta
Konstnärernas Kollektivverkstad Riks (KKV Riks)
Konstnärernas Riksorganisation (KRO)
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)
Konstnärscentrum
Kontaktnätet – riksorganisation för ideella kulturföreningar
Kritiklabbet
Kulturen i Lund
Kulturhuset Stadsteatern
Kulturparken
Kulturparken Småland
Kulturskolerådet
Kungliga Musikaliska Akademin

Körsbärsgården
Landskrona museum
Lule Stassteater
Länsmuseernas samarbetsråd
Länsmuseet Gävleborg
Malmö Konstmuseum
Malmö Live
Malmö Museum
Malmö Opera och Musikteater
Meänmaa
Moomsteatern
Musik i Dalarna
Musik i Syd
Musikarrangörer i samverkan (MAIS)
Nordingrå Konstby
Norrbottensmusiken
Norrbottensteatern
Norrlands nätverk för musikteater och dans (NMD)
Not Quite
Nätverkstan
Regional Musik i Sverige
Regionmuseet Skåne
Riksförbundet för subkultur (SUB)
Riksteatern, regional och nationell verksamhet (bl.a. ARENA)
Röda Sten Konsthall
Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)
Samernas utbildningscentrum
Sámi Duodji Sameslöjdstiftelsen
Scenkonst Västernorrland
ShareMusic & Performing Arts
Skogen
Skånes Arkivförbund

Skånes Dansteater
Skånes Hembygdsförbund
Sollefteå Musiksällskap
Svensk biblioteksförening
Svensk Scenkonst
Svenska Arkivförbundet
Svenska Fotografers Förbund
Svenska hemslöjdsföreningarnas riksförbund
Svenska Kyrkan
Svenska Tornedalingarnas Riksförbund (STR-T)
Sverigefinländarnas delegation
Sverigefinska ungdomsförbundet
Sveriges författarförbund
Sveriges hembygdsförbund
Sveriges Jiddischförbund
Sveriges Museer
Sveriges Tecknare
Statarmuseet i Skåne
Teater 23
Teater Sagohuset
Teater Soja
Tjállegoathe
Trajosko Drom
Trelleborgs Museer
Unga Klara
Unga Tankar Om Musik (UTOM)
Vattnäs konsertlada
Wanås
Ystad konstmuseum
ZigZag

Enskilda

Tomas Bokstad, konsult
Dag Celsing, konsult
Åsa Karlsson Björkmarker, konsult
Bo Per Larsson, tidigare SKR
Benny Marcel, direktör Nordisk Kulturfond
Maja Mella, Föreningen Norden Norrbotten
Tobias Olsson, förbundsdirektör Sveriges Arkitekter
Martin Sundin, generaldirektör Institutet för språk och folkminnen
Erik Åström, tidigare Statens kulturråd

Tabeller

Tabell 1 **Alla verksamheter i kultursamverkansmodellen**

Verksamheter med finansiering via kultursamverkansmodellen, uppgifter från 2023

Region	Verksamhet
Region Blekinge	Biblioteksutveckling Blekinge Kronoberg
–	Blekinge Museum
–	Musik i Blekinge
–	Slöjd i Blekinge
–	Konst i Blekinge
–	Kulturarv i Blekinge
–	Litteratur i Blekinge
–	Blekingearkivet
–	Riksteatern Blekinge
Region Gotland	Dansutveckling
–	Film på Gotland
–	Filmutveckling
–	Konstutveckling
–	Kulturarvsutveckling
–	Slöjd- och formutveckling
–	Gotlands Musikstiftelse
–	Gotlands länsbibliotek
–	Gotlands museum
–	Litteraturutveckling
–	Musikutveckling
–	Teaterutveckling
–	Region Gotland, områdesövergripande
–	Länsteatern på Gotland
Region Halland	Art Inside Out
–	Kultur i Halland – regionbibliotek Halland
–	Kultur i Halland – Barn och unga

Region	Verksamhet
–	Kultur i Halland – Bild och form
–	Kultur i Halland – Film
–	Kultur i Halland – Konst och kultur
–	Kultur i Halland – Slöjd
–	Musik Hallandia
–	Rian designmuseum
–	Stiftelsen Hallands länsmuseum
–	Rum för dans
–	Teater Halland
–	Arkiv Halland
–	Riksteatern Halland
Region Dalarna	Bild och Form Dalarna
–	Dalarnas Museum
–	Dalateatern
–	Film i Dalarna
–	Länsbibliotek Dalarna
–	Musik i Dalarna
–	Avesta Art
–	Arkivcentrum Dalarna
–	Dala Floda Operafest
–	Dalarnas Folkrörelsearkiv
–	Dalarnas Hemslöjdsförbund
–	Folkmusikens hus
–	Vattnäs Opera
Region Gävleborg	Folkteatern Gävleborg
–	Gävle Symfoniorkester
–	Hälsinglands museum
–	Kultur Gävleborg
–	Länsmuseet Gävleborg
–	Riksteatern Gävleborg
–	Arkiv Gävleborg
Region Jämtland Härjedalen	Estrad Norr
–	Stiftelsen Jamtli
–	Kulturutveckling
–	Föreningsarkivet i Jämtlands län
–	Riksteatern J/H
Region Jönköping	Jönköpings läns museum
–	Smålands musik och teater
–	Bild och form Jönköping

Region	Verksamhet
–	Film Jönköping
–	Scenkonst Jönköping
–	Hemslöjd Jönköping
–	Dans Jönköping
–	Litteraturutveckling Region Jönköpings län
–	Regionbibliotek Region Jönköpings län
–	Interregionalt samarbete Jönköpings län
–	Jönköpings län folkrörelsearkiv
–	Stiftelsen Museum Vandalorum
–	Riksteatern Jönköpings län
–	ShareMusic & Performing Arts
Region Kalmar	Kalmar läns museum
–	Kalmar läns musikstiftelse
–	Litteraturnod Vimmerby
–	Biblioteksutveckling Region Kalmar län
–	The Glass Factory
–	Kalmar läns hemslöjd
–	Byteatern Kalmar länsteater
–	Kalmar Konstmuseum
–	Kalmar läns Arkivförbund
–	Riksteatern Kalmar län
–	Virserums Konsthall
–	Svenskt Rockarkiv
Region Kronoberg	Bild och Form Kronoberg
–	Kulturparken Småland AB
–	Filmregion Sydost
–	Litteratur Kronoberg
–	Regionteatern Blekinge Kronoberg
–	Berättarnätet Kronoberg
–	Hemslöjden i Kronobergs län
–	Ljungbergmuseet
–	Riksteatern Kronobergs län
Region Norrbotten	Norrbottensteatern
–	Norrbottensmusiken
–	Norrbottens museum
–	Regionbibliotek Norrbotten
–	Danskonsulent i Norrbotten
–	Konstkonsulent i Norrbotten
–	Hemslöjdskonsulent i Norrbotten

Region	Verksamhet
–	Strateg Nationella minoriteter och urfolk
–	Filmpool Nord
–	Dans i Nord
–	Norrlands nätverk för musikteater och dans
–	Havremagasinet
–	Resurscentrum för konst i Norrbotten
–	Resurscentrum för litteratur i Norrbotten
–	Konstmuseet i Norr
–	Norrbottens föreningsarkiv
–	Riksteatern Norrbotten
Region Skåne	Film i Skåne AB
–	Helsingborgs museum
–	Helsingborgs Arena och Scen AB/stadsteater
–	Helsingborgs Arena och Scen AB/symfoniorkester
–	Malmö Museum
–	Malmö Konstmuseum
–	Malmö Opera och Musikteater AB
–	Malmö stadsteater AB
–	Malmö Live/Malmö symfoniorkester
–	Musik i Syd
–	Regional biblioteksverksamhet
–	Regionmuseet Skåne
–	Skånes dansteater
–	Ystads konstmuseum
–	Form/Design Center
–	Riksteatern Skåne
–	Skånes Arkivförbund
–	Stiftelsen Moomsteatern
–	Wanås Konst
–	Skånes Hemslöjdsförbund
–	Kulturhistoriska föreningen för södra Sverige
Region Sörmland	Biblioteksutveckling Sörmland
–	Scenkonst Sörmland
–	Scenkonst Sörmland – Film
–	Sörmlands Museum – Hemslöjd
–	Sörmland Museum – bild och form
–	Svenskt barnbildarkiv
–	Sörmlands museum
–	Arkiv Sörmland

Region	Verksamhet
Region Uppsala	Region Uppsala/Kulturutveckling
–	Musik i Uppland
–	Stiftelsen Upplandsmuseet
–	Uppsala stadsteater AB
–	Folkrörelsearkivet för Uppsala län
–	Företagens historia Uppsala län
Region Värmland	Kristinehamns konstmuseum
–	Region Värmland Kulturavdelningen
–	Stiftelsen Värmlands Museum
–	Wermland Opera
–	Föreningsarkivet i Värmland
–	Rackstadmuseet
–	Riksteatern Värmland
–	Föreningen Värmlands Företagshistoria
–	Västanå Teater
Region Västerbotten	Film i Västerbotten
–	Region Västerbotten/Mångkulturverksamheten
–	Norrlandsoperan AB
–	Regionbiblioteket i Västerbotten
–	Skellefteå Museum AB
–	Skogs- och samemuseet i Lycksele AB
–	Västerbottens Museum AB
–	Västerbottensteatern AB
–	Folkrörelsearkivet i Västerbotten
–	Företagsarkivet i Westerbotten
–	Riksteatern Västerbotten
–	Västerbottens läns hemslöjdsförening
–	Konstfrämjandet i Västerbotten
Region Västernorrland	Regionbiblioteket Västernorrland
–	Västernorrlands Museum
–	Konststrategisk verksamhet
–	Scenkonst Västernorrland AB
–	Näringslivsarkiv i Norrland
–	Föreningsarkivet Västernorrland
–	Riksteatern Västernorrland
Region Västmanland	Danskonsulent Västmanland
–	Regional biblioteksverksamhet Västmanland
–	Konst- och kulturfrämjande verksamhet
–	Regional filmverksamhet Västmanland

Region	Verksamhet
–	Teaterkonsulent Västmanland
–	Västmanlands läns museum
–	Västmanlands teater
–	Västmanlandsmusiken, Länsmusiken
–	Västmanlandsmusiken, Sinfoniettan
–	Arkiv Västmanland
–	Västmanlands läns hemslöjdsförbund
Västra Götalandsregionen	Textilmuseet
–	GöteborgsOperan AB
–	Göteborgs Symfoniker AB
–	Regionteater Väst AB
–	Vara Konserthus AB
–	Film i Väst AB
–	Förvaltningen för kulturutveckling
–	Västergötlands museum
–	Bohusläns museum
–	Borås Stadsteater
–	Borås konstmuseum
–	Göteborgs museer
–	Göteborgs stadsteater AB
–	Cirkus i Väst
–	Läckö Slott
–	Dalslands konstmuseum
–	Göteborgs stadsteater, dans- och teaterfestival
–	Blåsmusik i Väst (Göteborg Wind Orchestra)
–	Nordiska akvarellmuseet
–	Kulturakademin
–	Folkteatern Göteborg
–	KulturUngdom
–	Bohusläns föreningsarkiv
–	Skaraborgs föreningsarkiv
–	Föreningsarkivet i Sydvästra Götaland
–	Älvsborgsarkivet Förenings- och lokalhistoria
–	Riksteatern Väst
–	Röda Sten konsthall
–	Göteborgs filmfestival
Region Örebro	Främjandeverksamhet teater
–	Dansfrämjande
–	Bibliotek, läs- och litteraturfrämjande

Region	Verksamhet
–	Filmfrämjande
–	Hemslöjdsfrämjande, Örebro läns museum
–	Konstfrämjande
–	Örebro läns museum
–	Länsteatern i Örebro AB
–	Länsmusiken i Örebro AB
–	Musikfrämjande
–	Professionell dans, Region Örebro
–	Opera på Skäret
–	Stadra Teater
–	The non existent Center
–	ArkivCentrum
Region Östergötland	Nycirkus
–	Biblioteksutveckling Östergötland
–	Scenkonst Öst AB
–	Dans i Öst
–	Film i Öst
–	Östergötlands museum
–	Rejmyre Art Lab
–	Östgötamusiken
–	Riksteatern Östergötland
–	Shakespearfabriken
–	Östergötlands arkivförbund
–	Hemslöjden i Östergötland

Källa: Statens kulturråd.

Tabell 2 Nya verksamheter i kultursamverkansmodellen

Verksamheter som fått finansiering via kultursamverkansmodellen efter 2013, uppgifter från 2023

Verksamhet	Tillkom år	Region
Västergötlands museum	2014	Västra Götaland
Havremagasinet	2014	Norrbotten
Kulturakademin	2015	Västra Götaland
Bohusläns museum	2016	Västra Götaland
Röda Sten Konsthall	2016	Västra Götaland
The non existent Center	2017	Örebro
Helsingborgs museum	2017	Skåne
Skellefteå museum AB	2017	Västerbotten
Skogsmuseet i Lycksele AB	2017	Västerbotten
Konst i Blekinge	2017	Blekinge
Stiftelsen Museum Vandalorum	2017	Jönköping
The Glass Factory	2017	Kalmar län
Berättarnätet Kronoberg	2017	Kronobergs län
Göteborgs dans- och teaterfestival	2017	Västra Götaland
Dans i Öst	2017	Östergötland
Textilmuseet	2018	Västra Götaland
Bild och form Kronoberg	2018	Kronoberg
Stiftelsen Moomsteatern	2018	Skåne
Föreningsarkivet i Sydvästra Götaland	2018	Västra Götaland
Art Inside Out	2019	Halland
Konstmuseet i Norr	2019	Norrbotten
Bild och form Dalarna	2019	Dalarna
Kultur i Halland - Bild och form	2019	Halland
Virserums Konsthall	2019	Kalmar
Sörmlands Museum - Bild och form	2019	Södermanland
Rum för Dans	2019	Halland
Kulturarv i Blekinge	2020	Blekinge
Dala Floda Operafest	2020	Dalarna
Korda Dansproduktion	2020	Dalarna
Vattnäs Opera	2020	Dalarna
Litteraturutveckling Region Jönköpings län	2021	Jönköping
Litteraturnod Vimmerby	2021	Kalmar
Litteratur Kronoberg	2021	Kronoberg
Rejmyre Art lab	2021	Östergötland
Musikfrämjande, Region Örebro län	2021	Örebro
Ystads konstmuseum	2022	Skåne

Verksamhet	Tillkom år	Region
Göteborgs Film festival	2022	Västra Götaland
Rian designmuseum	2022	Halland
Kristinehamns konstmuseum	2022	Värmland
Rackstadsmuseet	2022	Värmland
Lesjöfors museum inkluderas i länsmuseet	2022	Värmland
ShareMusic & Performing Arts	2022	Jönköping, Skåne, VGR
Klostermuseet inkluderas i länsmuseet	2022	Östergötland
Nycirkus Öst	2022	Östergötland
Shakespearefabriken	2022	Östergötland
Cirkus i Väst	2023	Västra Götaland
Borås konstmuseum	2023	Västra Götaland
Dalslands konstmuseum	2023	Västra Götaland
Svenskt Rockarkiv	2023	Kalmar

Källa: Statens kulturråd.

Tabell 3 Fristående verksamheter i kultursamverkansmodellen

Fristående aktörer med finansiering via kultursamverkansmodellen, uppgifter från 2023

Verksamhet	Organisationsform
Arkiv Gävleborg	Ideell förening
Arkiv Halland	Ideell förening
Arkiv Sörmland	Ideell förening
Arkiv Västmanland	Ideell förening
ArkivCentrum	Ideell förening
Arkivcentrum Dalarna	Ekonomisk förening
Berättarnätet Kronoberg	Ideell förening
Blekingearkivet	Ideell förening
Blåsmusik i Väst (Göteborg Wind Orchestra)	Ekonomisk förening
Bohusläns föreningsarkiv	Ideell förening
Byteatern Kalmar länsteater	Ideell förening
Dala Floda Operafest	Ideell förening
Dalarnas Folkrörelsearkiv	Ideell förening
Dalarnas Hemslöjdsförbund	Ideell förening
Dalslands konstmuseum	Stiftelse
Folkmusikens hus	Ideell förening
Folkrörelsearkivet för Uppsala län	Ideell förening
Folkrörelsearkivet i Västerbotten	Ideell förening
Folkteatern Göteborg	Aktiebolag
Form/Design Center	Ideell förening
Föreningen Värmlands Företagshistoria	Ideell förening
Föreningsarkivet i Jämtlands län	Ideell förening
Föreningsarkivet i Sydvästra Götaland	Ideell förening
Föreningsarkivet i Värmland	Ideell förening
Föreningsarkivet Västernorrland	Ideell förening
Företagens historia Uppsala län	Ideell förening
Företagsarkivet i Westerbotten	Ideell förening
Göteborgs filmfestival	Ideell förening
Havremagasinet	Ekonomisk förening
Hemslöjden i Kronobergs län	Ideell förening
Hemslöjden i Östergötland	Ideell förening
Jönköpings län folkrörelsearkiv	Ideell förening
Kalmar Konstmuseum	Ideell förening
Kalmar läns Arkivförbund	Ideell förening
Kalmar läns hemslöjd	Ideell förening
Konstfrämjandet i Västerbotten	Ideell förening

Verksamhet	Organisationsform
Kulturakademin	Ideell förening
Kulturhistoriska föreningen för södra Sverige	Ideell förening
KulturUngdom	Ideell förening
Ljungbergmuseet	Stiftelse
Länsteatern på Gotland	Ideell förening
Nordiska akvarellmuseet	Stiftelse
Norrbottens föreningsarkiv	Ideell förening
Näringslivsarkiv i Norrland	Ideell förening
Opera på Skäret	Stiftelse
Rackstadmuseet	Ideell förening
Rejmyre Art Lab	Ideell förening
Riksteatern Blekinge	Ideell förening
Riksteatern Gävleborg	Ideell förening
Riksteatern Halland	Ideell förening
Riksteatern J/H	Ideell förening
Riksteatern Jönköpings län	Ideell förening
Riksteatern Kalmar län	Ideell förening
Riksteatern Kronobergs län	Ideell förening
Riksteatern Norrbotten	Ideell förening
Riksteatern Skåne	Ideell förening
Riksteatern Värmland	Ideell förening
Riksteatern Väst	Ideell förening
Riksteatern Västerbotten	Ideell förening
Riksteatern Västernorrland	Ideell förening
Riksteatern Östergötland	Ideell förening
Röda Sten konsthall	Ideell förening
Shakespearfabriken	Ekonomisk förening
ShareMusic & Performing Arts	Ideell förening
Skaraborgs föreningsarkiv	Ideell förening
Skånes Arkivförbund	Ideell förening
Skånes Hemslöjdsförbund	Ideell förening
Stadra Teater	Ideell förening
Stiftelsen Moomsteatern	Stiftelse
Stiftelsen Museum Vandalorum	Stiftelse
Svenskt Rockarkiv	Ideell förening
The non existent Center	Ekonomisk förening
Vattnäs Opera	Stiftelse
Virserums Konsthall	Ideell förening
Västanå Teater	Ideell förening

Verksamhet	Organisationsform
Västerbottens läns hemslöjdsförening	Ideell förening
Västmanlands läns hemslöjdsförbund	Ideell förening
Wanås Konst	Stiftelse
Älvsborgsarkivet Förenings- och lokalhistoria	Ideell förening
Östergötlands arkivförbund	Ideell förening

Källa: Statens kulturråd.

Anm: Egen sammanställning med utgångspunkt i den definition av fristående kulturverksamhet som används i betänkandet, det vill säga verksamheter där det allmänna inte har ett rättsligt bestämmande inflytande via majoritet i styrelsen eller motsvarande organ.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilönedirektivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. Ku.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]

Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygande. [42]

Från: marlene.quinones@regeringskansliet.se
Till: info@arbetsam.com; info@arkdes.se; kommun@askersund.se; info@assitej.se; verket@avesta.se; info@axkultur.se; Holden, Joanna; Biblioteksutveckling@regionsormland.se; info@bildkonstsverige.se; info@blekingearkivet.se; medborgarcenter@botkyrka.se; registraturen@boverket.se; info@bygdegardarna.se; info@byteatern.se; cirkus@cirkor.se; anna.ljung@regionostergotland.se; Anna-Karin Fredriksson; do@do.se; info@dramatiker.se; tilltalsnamn@romaniglinda.se; info@ekero.se; registrator@esv.se; region@regionjh.se; info@fagersta.se; info@falun.se; ralf@filmiskane.se; info@filmstockholm.se; info@filmgotland.se; lennart.hakansson@affarerinorr.se; ulf.slotte@regionstockholm.se; info@folkbildningsradet.se; nina.andersson@folketshusochparker.se; kontakt@folkmusikenshus.se; info@folkoperan.se; info@folkrorelsearkivet.se; info@folkteatern.se; info@frantzwagner.org; info@funktionsratt.se; Holden, Joanna; fsl@fslarkiv.se; info@foreningsarkiv.se; regiongotland@gotland.se; länsbiblioteket@gotland.se; gavle.kommun@gavle.se; orjan.hansers@gavle.se; lansmuseetgavleborg@xlm.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommunstyrelsen@halmstad.se; info@havremagasinet.se; info@helasverige.se; sven-arne@hemslojdenkronoberg.se; huddinge@huddinge.se; kommunen@hylte.se; kommun@harnosand.se; info@ideellkultur.se; registrator@mrinstitutet.se; info@jamtli.com; info@jiddischforbundet.se; info@jfst.se; info@jusungdom.org; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalmar.se; karlskrona.kommun@karlskrona.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kommun.kiruna.se; bergslagen@konstframjandet.se; klys@klys.se; info@konstnarsnamnden.se; christine.s.carendi@kreativsektor.se; sigrid.oldenburg@regionblekinge.se; generalsekreterare@kulturskoleradet.se; kungl.biblioteket@kb.se; adm@musikaliskaakademien.se; kommun@linkoping.se; kommun@ljusdal.se; lulea.kommun@lulea.se; biblioteksutveckling@rvn.se; ulf.dernevik@lansmuseerna.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; info@lansteatrarna.se; erik@mais.se; simon.tornqvist@malmolive.se; kommunstyrelsen@malmo.se; info@mariestad.se; info@metnuoret.se; registrator@modernamuseet.se; hej@vnmuseum.se; info@musikisyd.se; info@musikiuppland.se; info@mfd.se; info@kulturanalys.se; info@mucf.se; registrator@myh.se; info@nordiskamuseet.se; ledningsgruppen@norrlandsoperan.se; natverket@nuft.se; kommun@nykoping.se; nfh@nfh.se; kommunen@oskarshamn.se; kommunhuset@perstorp.se; ragunda.kommun@ragunda.se; region@regionblekinge.se; region.dalarna@regiondalarna.se; regiongotland@gotland.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; region@regionjh.se; regionen@rjl.se; registrator@regionkalmar.se; region@kronoberg.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; region@skane.se; registrator.rlk@regionstockholm.se; post@regionsormland.se; region.uppsala@regionuppsala.se; region@regionvarmland.se; regionen@regionvasterbotten.se; region.vasternorrland@rvn.se; region@regionvastmanland.se; post@vgregion.se; regionen@regionorebrolan.se; region@regionostergotland.se; nina.bjorby@regionvasterbotten.se;

registrator@regionmuseet.se; registrator@raa.se; riksarkivet@riksarkivet.se; registrator@riksrevisionen.se; info@riksteatern.se; info@riksteatern.se; viveka.sverkerson@regionhalland.se; sameskolstyrelsen@sameskolstyrelsen.se; kansli@sametinget.se; info@saminuorra.org; kommun@solleftea.se; kommunstyrelsen@solna.se; sfv@sfv.se; registrator@statenskonstrad.se; kulturradet@kulturradet.se; registrator@musikverket.se; registrator@skolverket.se; registrator@statskontoret.se; kontaktcenter@stockholm.se; registrator@kulturhusetstadsteatern.se; ks@storuman.se; kommun@sunne.se; info@svbib.se; info@svenskform.se; info@svenskscenkonst.se; info@arkivforbundet.se; registrator@filminstitutet.se; info@hemslojden.org; si@si.se; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; info@str-t.com; sverigefinne@gmail.com; info@rsn-sfu.se; kansli@arkitekt.se; info@hembygdsforbundet.se; registrator@skr.se; gunnar.ardelius@sverigesmuseer.se; emelie@juliusab.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; info@solvesborg.se; info.museet@regionsormland.se; textilmuseet@boras.se; kommunstyrelsen@tierp.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; trafikverket@trafikverket.se; umea.kommun@umea.se; registrator@umu.se; stefan@ungaklara.se; upplands.vasby.kommun@upplandsvasby.se; info@upplandsmuseet.se; Kommunledningskontoret@uppsala.se; info@vandalorum.se; kansliet@vaxholm.se; kommunstyrelsen@vingaker.se; info@visitsweden.com; kontaktcenter@varnamo.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; Susann Levál; kommunstyrelsen@vaxjo.se; lena.nyberg@wermlandopera.com; ydre.kommun@ydre.se; info@almhult.se; kommun@alvdalen.se; Kommun@orebro.se; registrator@ostergotlandsmuseum.se; kundcenter@ostersund.se
Cc: betankande@elanders.com
Bcc:
Ärende: Remiss av Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)
Skickat: 2023-12-15 11:08:29
Bilagor: Kultursamhallet - utvecklad-samverkan-mellan-stat-region-och-kommun-SOU-2023-58.pdf
Inbäddade bilagor:

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun SOU 2023_58 (pdf 2 MB)

Remiss av Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58)
Remissinstanser

1 Arbetslivsmuseernas samarbetsråd
2 ArkDes
3 Askersunds kommun
4 Assitej
5 Avesta Art

6 Ax
7 Biblioteksutveckling Blekinge Kronoberg
8 Biblioteksutveckling Sörmland
9 Bildkonst Sverige
10 Blekinge arkiv
11 Botkyrka kommun
12 Boverket
13 Bygdegårdarnas riksförbund
14 Byteatern Kalmar Länsteater
15 Cirkus Cirkör
16 Dans i Öst
17 Danskonsulent Västmanland
18 Diskrimineringsombudsmannen
19 Dramatikerförbundet
20 É romani glinda
21 Ekerö kommun
22 Ekonomistyrningsverket
23 Estrad Norr
24 Fagersta kommun
25 Falu kommun
26 Film i Skåne
27 Film Stockholm
28 Filmpool Gotland
29 Filmpool Nord
30 Filmregionerna
31 Folkbildningsrådet
32 Folkets Hus och Parker
33 Folkmusikens Hus
34 Folkoperan
35 Folkrörelsearkivet
36 Folkteatern
37 Frantzwagnersällskapet
38 Funktionsrätt Sverige
39 Föreningen för regional biblioteksverksamhet
40 Föreningsarkiven i Stockholms län
41 Föreningsarkivet Värmland
42 Gotlands kommun
43 Gotlands länsbibliotek
44 Gävle kommun

45 Gävle Symfoniorkester
46 Gävleborgs Länsmuseum
47 Göteborgs stad
48 Halmstads kommun
49 Havremagasinet
50 Hela Sverige ska leva
51 Hemslöjden Kronoberg
52 Huddinge kommun
53 Hylte kommun
54 Härnösands kommun
55 Ideell kulturallians
56 Institutet för mänskliga rättigheter
57 Jamtli
58 Jiddischförbundet
59 Judiska centralrådet
60 Judiska ungdomsförbundet i Sverige
61 Jönköpings kommun
62 Kalmar kommun
63 Karlskrona kommun
64 Karlstads kommun
65 Kiruna kommun
66 Konstfrämjandet Region Örebro
67 Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd
68 Konstnärsnämnden
69 Kreativ Sektor
70 Kulturarv Blekinge
71 Kulturskolerådet
72 Kungl. biblioteket
73 Kungl. Musikaliska akademin
74 Linköpings kommun
75 Ljusdals kommun
76 Luleå kommun
77 Länsbiblioteket Västernorrland
78 Länsmuseernas Samarbetsråd
79 Länsstyrelsen Gotlands län
80 Länsstyrelsen Gävleborg
81 Länsstyrelsen Kronoberg
82 Länsstyrelsen Norrbotten
83 Länsstyrelsen Skåne

84 Länsstyrelsen Västerbotten
85 Länsstyrelsen Västra Götaland
86 Länsstyrelsen Örebro
87 Länsteatrarna i Sverige
88 MAIS Musikarrangörer i samverkan
89 Malmö Live Konserthus
90 Malmö stad
91 Mariestads kommun
92 Met Nuoret
93 Moderna museet
94 Murberget Västernorrland länsmuseum
95 Musik Hallandia
96 Musik i Syd
97 Musik i Uppland
98 Myndigheten för delaktighet
99 Myndigheten för kulturanalys
100 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
101 Myndigheten för yrkeshögskolan
102 Nordiska museet
103 Norrlandsoperan
104 Nuft (Nätverket Unga för Tillgänglighet)
105 Nyköpings kommun
106 Nämnden för hemslöjdsfrågor
107 Oskarshamns kommun
108 Perstorps kommun
109 Ragunda kommun
110 Region Blekinge
111 Region Dalarna
112 Region Gotland
113 Region Gävleborg
114 Region Halland
115 Region Jämtland Härjedalen
116 Region Jönköping
117 Region Kalmar
118 Region Kronoberg
119 Region Norrbotten
120 Region Skåne
121 Region Stockholm
122 Region Södermanland

123 Region Uppsala
124 Region Värmland
125 Region Västerbotten
126 Region Västernorrland
127 Region Västmanland
128 Region Västra Götaland
129 Region Örebro
130 Region Östergötland
131 Regionalmusik i Sverige
132 Regionmuseet Skåne
133 Riksantikvarieämbetet
134 Riksarkivet
135 Riksrevisionen
136 Riksteatern
137 Riksteatern Halland
138 Sameskolstyrelsen
139 Sametinget
140 Sáminuorra
141 Sollefteå kommun
142 Solna kommun
143 Statens fastighetsverk
144 Statens konstråd
145 Statens kulturråd
146 Statens musikverk
147 Statens skolverk
148 Statskontoret
149 Stockholms stad
150 Stockholms Stadsteater
151 Storumans kommun
152 Sunne kommun
153 Svensk biblioteksförening
154 Svensk Form
155 Svensk scenkonst
156 Svenska arkivförbundet
157 Svenska Filminstitutet
158 Svenska Hemslöjdsförbundets Riksförening
159 Svenska institutet
160 Svenska kyrkan
161 Svenska tornedalingars riksförbund – Tornionlaaksolaiset

162 Sverigefinländarnas delegation
163 Sverigefinska ungdomsförbundet
164 Sveriges Arkitekter
165 Sveriges hembygdsförbund
166 Sveriges Kommuner och Regioner
167 Sveriges museer
168 Sveriges Producenter och Privatteatrar
169 Södertälje kommun
170 Sölvesborgs kommun
171 Sörmlands museum
172 Textilmuseet
173 Tierps kommun
174 Tillväxtverket
175 Trafikverket
176 Umeå kommun
177 Umeå universitet (Juridiska institutionen)
178 Unga Klara
179 Upplands Väsby kommun
180 Upplandsmuseet
181 Uppsala kommun
182 Vandalorum
183 Vaxholms kommun
184 Vingåkers kommun
185 Visit Sweden
186 Värnamo kommun
187 Västerås kommun
188 Västmanlands hemslöjdsförbund
189 Växjö kommun
190 Wermland Opera
191 Ydre kommun
192 Älmhults kommun
193 Älvdalens kommun
194 Örebro kommun
195 Östergötlands museum
196 Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Kulturdepartementet **senast den 27 mars 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till ku.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ku.kkm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ku2023/01093 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-

postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se

Ida Wettervik

Expeditions- och rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Med vänlig hälsning

Marlene Quiñones
Kanslisekreterare
Kulturdepartementet
Enheten för kultur och kulturmiljö
Tfn 08-405 57 26
Mobil 072-213 02 45
marlene.quinones@regeringskansliet.se

www.regeringen.se

10

RUF230334

Datum
2024-02-27

Vårt diarienummer
RUF230334

Externt diarienummer
RÖ 2022/10319

Region Östergötland

YTTRANDE ÖVER REMISS: GRANSKNING - RUMSLIG STRATEGI FÖR ÖSTERGÖTLAND RÖ 2022/10319

Region Västmanland har av Region Östergötland fått möjligheten att lämna synpunkter på granskningshandling för rumslig strategi för Östergötland.

Både Region Östergötland och Region Västmanland är en del av Östra Mellansverige. Östra Mellansverige fungerar som en gemensam marknad för arbete, utbildning och bostäder. Trots att det är långa avstånd mellan Östergötlands län och Västmanlands län så finns det tydliga kommunikationer mellan de två länen både när det gäller väg- och järnväg. Därmed anser Region Västmanland att det är bra att man arbetat in Region Västmanlands synpunkt kring att Västerås som storregional nod bör framgå i den storregionala strukturbilden.

Region Västmanland anser även att det är bra att Region Östergötland har tydliga principer för prioritering av de olika geografierna. Detta skapar goda förutsättningar för fortsatt planering, både i närgeografin och i den storregionala geografin.

För Regionala utvecklingsnämnden

Jenny Landernäs
Ordförande
Regionala utvecklingsnämnden

Christer Alzén
Tillförordnad förvaltningsdirektör
Regionala utvecklingsförvaltningen

Postadress
Regionhuset
721 89 Västerås

Besöksadress
Regionhuset, ingång 4, Västerås

Telefon, vxl
021-17 30 00
Telefax
021-17 45 09

Org Nr
232100-0172
VAT nr
SE232100017201

E-post
region@regionvastmanland.se
Webbadress
www.regionvastmanland.se

Från: Helena.M.Hansson@regionostergotland.se
Till: ostergotland@lansstyrelsen.se; registrator@liu.se; registrator@skr.se; registraturen@boverket.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; registrator@raa.se; registrator@msb.se; jordbruksverket@jordbruksverket.se; registrator@energimyndigheten.se; skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se; kommun@askersund.se; kommun@hallsberg.se; servicecenter@orebro.se; kommun@vingaker.se; kommunen@katrineholm.se; kommun@nykoping.se; kontaktcenter@jonkoping.se; tranas.kommun@tranas.se; info@aneby.se; kommun@eksjo.se; kommun@vimmerby.se; kommun@vastervik.se; frida.boklund@foretagarna.se; ostergotland@lrf.se; info@ri.se; linkoping@svensktnaringsliv.se; info@ostsvenskahandelskammaren.se; info.e@hushallningssallskapet.se; ostergotland@coompanion.se; info@helasverige.se; info@funktionsratt-ostergotland.se; regionost@friluftsframjandet.se; registrator@ostergotlandsmuseum.se; KommunOffentligaMail-lista@dl.regionostergotland.se; registrator@regionkalmar.se; regionen@rjl.se; regionen@regionorebrolan.se; region.uppsala@regionuppsala.se; registratur@regionsormland.se; region@regionvastmanland.se; rg@regiongavleborg.se; registrator.rlk@sll.se
Cc: Anders.Backstrand@regionostergotland.se; Linus.Johnson@regionostergotland.se; Jonas.Jernberg@regionostergotland.se; Malin.Gumaelius@regionostergotland.se
Bcc:
Ärende: Granskning - Rumslig strategi för Östergötland
Skickat: 2023-11-17 14:03:57
Bilagor: RUM_Granskning missiv och sändlista.pdf; Del 1_Rumslig_strategi.pdf
Inbäddade bilagor:

Granskning - Rumslig strategi för Östergötland

Granskningstid : 20 november 2023 till 1 mars 2024

Remisshandlingar

• Missiv och sändlista (det här brevet)
• Granskningsversion Rumslig strategi för Östergötland

Ovanstående handlingar finns bifogat detta mail.

Rumslig strategi finns också på regionens webb *(obs! från och med 20 november)*:
https://utveckling.regionostergotland.se/4.326d0d7b18b3bb4949b9f43.html
Följande handlingar finns på webben:

- Missiv och sändlista (det här brevet)
- Granskningsversion Rumslig strategi för Östergötland
- Samrådsredogörelse inklusive yttranden
- Planeringsunderlag
- Genomförande och uppföljning

Vänliga hälsningar
Samhällsplaneringsenheten, Region Östergötland

Helena Hansson
Strateg Regional planering
Samhällsplaneringsenheten

Regionledningskontoret
Region Östergötland

Direkt: 010-103 72 10
Mobil: 072-463 09 68

Samhällsplaneringsenheten,
Regional utveckling
www.regionostergotland.se

Dnr: RÖ 2022/10319
Datum: 2023-11-16

Rumslig strategi för Östergötland

Del 1

Att knyta samman Östergötland och ta tillvara på det goda läget

Region Östergötland

Innehållsförteckning

1 Inledning 3

1.1 Rumslig strategi för Östergötland 3

Syfte 4

Mål 5

1.2 Kontinuerlig process 5

2. Rumslig strategi 6

2.1 Strukturbilder i olika skalnivåer 6

2.2 Principer 7

2.3 Regionalt 2040 - Knyta samman Östergötland 9

2.4 Närgeografiskt 2040 - Knyta samman Östergötland 12

2.5 Storregionalt 2040 - Ta tillvara Östergötlands goda läge 15

2.6 Utblick 2050 - Ta tillvara Östergötlands goda läge 17

2.7 Identifierat fördjupat arbete 18

Kompletterande utredningar/Planeringsunderlag 18

Region Östergötland

1 Inledning

1.1 Rumslig strategi för Östergötland

Region Östergötland arbetar med regional rumslig planering för att bidra till en **långsiktig hållbar utveckling i Östergötland**. Den regionala rumsliga planeringen behövs eftersom vi ofta lever och verkar i en regional vardag.

Rumslig strategi tar avstamp i det utvecklingsuppdrag som regionen har genom Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) och förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) samt Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030 (skr. 2020/21:133).

Utvecklingsstrategi för Östergötland (RUS) slår fast att den rumslig inriktningen i strategin; Knyt samman Östergötland och ta tillvara det goda läget, behöver fördjupas och preciseras. Därför har trafik- och samhällsplaneringsnämnden (TSN) gett regionutvecklingsdirektören i uppdrag att arbeta fram ett förslag till Rumslig strategi för Östergötland (2020-11-05 §120). Rumslig strategi ska arbetas in i utvecklingsstrategin och preciserar den rumsliga inriktningen genom att ge **en fördjupad bild av hur Östergötland fungerar och bör knytas samman.**

Rumslig strategi för Östergötland omfattar hela Östergötlands geografi och har tidshorisont år 2040, samma som i Utvecklingsstrategi för Östergötland. Rumslig strategi består av strukturbilder i tre skalnivåer med ett antal tillhörande planeringsprinciper. Principerna innehåller prioriteringar för att nå utvecklingsstrategins mål om goda livsvillkor i Östergötland och strukturbilderna visar hur principerna kan tolkas i skalnivåerna: regional nivå och närgeografi, samt storregional nivå.

Rumslig strategi för Östergötland är styrande för Region Östergötland och vägledande för Östergötlands kommuner i framför allt deras fysiska planering, samt för statliga myndigheter där det är relevant att beakta utvecklingen av de rumsliga strukturerna i länet.

En sammanfattning av det kunskapsunderlag som legat till grund för antaganden och slutsatser i Rumslig strategi finns i Planeringsunderlag (del 2).

Definitioner

Fysisk planering

Fysisk planering handlar om hur mark och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad. Plan- och bygglagen (PBL) styr den kommunala och regionala fysiska planeringen. Det finns en typ av regional fysisk plan: regionplan. Det är endast Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland som har uppdraget att ta fram en regionplan. Det finns tre typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Rumslig planering

Syftet med den rumsliga planeringen är att stärka planeringsperspektivet och synliggöra vilken funktion platser har och hur dessa relaterar till varandra samt hur detta kan samordnas och förbättras för ökad funktionalitet. Rumslig planering är ett verktyg som kan bidra i arbetet med hållbar utveckling ur ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv. Den regionala planering som sker inom regionernas utvecklingsuppdrag, men utanför PBL, benämns ofta rumslig planering eller rumslig utvecklingsplanering.

Syfte

Syftet med rumslig strategi är att:

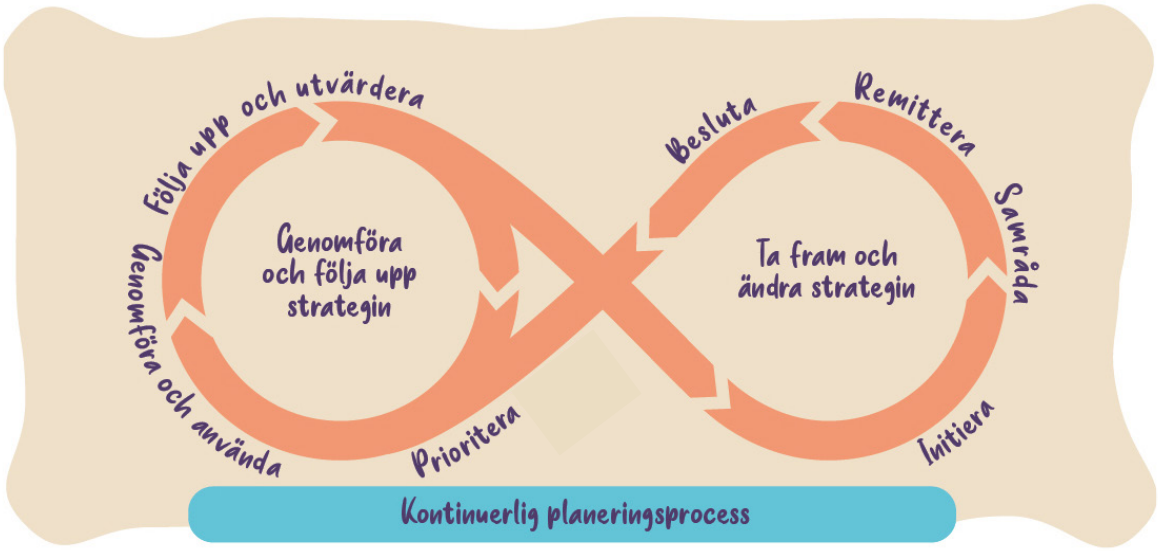
1. Utgöra det rumsliga perspektivet i alla regionala styrdokument och därmed stärka Region Östergötlands roll som samhällsbyggare genom ett konsekvent rumsligt agerande i bland annat hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken
2. Utgöra underlag för Region Östergötlands agerande i kommunala och andra planprocesser
3. Utgöra vägledande underlag för kommunernas arbete med regionala och mellankommunala utvecklingsfrågor i framförallt den kommunala fysiska planeringen

Mål

Målet är en rumslig strategi för Östergötland med en väl avvägd rumslig inriktning för Östergötland (strukturbild) som anger en tydlig prioritering av olika platsers funktioner och relationer.

1.2 Kontinuerlig process

Rumslig strategi är en del i ett kontinuerligt kunskapsbyggande om Östergötlands förutsättningar och hur vi gemensamt kan arbeta med både utmaningar och möjligheter för att skapa goda livsvillkor i Östergötland. Strategin är en del i en kontinuerlig planeringsprocess med syfte att hålla strategin aktuell och uppdaterad. Tanken är att strategin efter antagandet kommer utgöra en del av Utvecklingsstrategi för Östergötland, varför, översyn av utvecklingsstrategin och Rumslig strategi ska ske minst en gång varje mandatperiod. Mindre justeringar av Rumslig strategi bör dock kunna ske löpande förutsatt att principer fortsatt gäller och är oförändrade.



Figur 1: Planeringsprocessen

2 Rumslig strategi

2.1 Strukturbilder i olika skalnivåer

Rumslig strategi är framåtblickande (2040) och visar en fördjupad och sammanvägd bild av Östergötland, i den regionala skalan och i närgeografin, samt i den storregionala skalan. Beroende på vilken skala som betraktas framträder olika geografier och strukturer som har påverkan på livsmiljön för regionens invånare. De olika skalnivåerna utgör ingen hierarki utan är sinsemellan likställda. De beskriver olika skalor på vår gemensamma geografi. Platser och noder kan framträda i flera nivåer men har då oftast olika betydelse för, och påverkan på, sitt omland beroende på i vilken skala den redovisas i. Strukturbilderna tydliggör vidare den prioritering som är målet med strategin i de olika skalorna. De funktioner och relationer som visas i strukturbilderna är strukturerande i sin skalnivå.

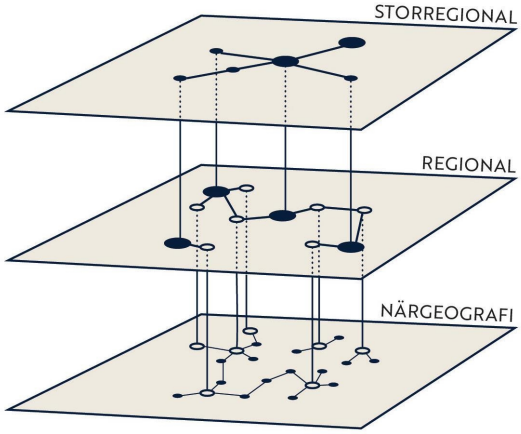
Planering sker på olika nivåer och i olika geografier parallellt över tid. En långsiktig och förutseende planering med ett geografiskt helhetsperspektiv ger förutsättningar för platser med olika förutsättningar och potential att leva över tid. **Östergötland har en stark förmåga att attrahera, behålla och utveckla människor, näringsliv och investeringar.** Rumlig strategi ska bidra till att förstärka och utveckla detta.

Vad är en regional strukturbild?

En regional strukturbild är en regional målbild som visar en framtida samhälls- och regionutveckling och ligger till grund för arbetet att utveckla en hållbar fysisk struktur i Östergötland. Strukturbilden bidrar till att tydliggöra de övergripande funktionerna och relationerna som är strukturerande i ett utvecklingsperspektiv och hur dessa bidrar till att stärka utvecklingen. En regional strukturbild sätter ett tydligare geografiskt perspektiv på Utvecklingsstrategi för Östergötland.

Med strukturerande menas relevanta förutsättningar som är långsiktigt stabila över tid och utgör viktiga element att bygga vidare på.

Den storregionala nivån visar Östergötlands sammanhang. Den ger en bild av hur det goda läget tas tillvara, det vill säga hur Östergötland är uppkopplat storregionalt, nationellt och internationellt år 2040 och med utblick mot 2050. Fokus är stärkt storregional integrering och funktionalitet, men även de större sammanhangen som kopplingen mot de tre storstadsområdena i Sverige och den europeiska kontinenten.



Figur 2: De olika skalnivåerna

Den regionala nivån

har fokus på ett sammanhållet Östergötland och samband över länsgräns med centralorter i grannkommuner vilka har en regional betydelse för Östergötland år 2040.

I närgeografin

är fokus på Östergötlands utveckling och var den bör ske inklusive närgeografiska samband över länsgräns.

2.2 Principer

Principerna anger den grundläggande planeringsinriktningen för den regionala rumsliga planeringen och tydliggör vad som är regionalt betydelsefullt och anger prioriteringarna i de tre skalnivåerna.

Övergripande principer Utvecklingsstrategi för Östergötland

→ Knyta samman Östergötland och ta till vara det god läget:

1. Knyta samman Östergötland
2. Stärka kopplingarna till Stockholm
3. Stärka kopplingarna till närliggande noder

→ Prioritera bebyggelseutveckling i, och utveckling av, platser som främjar en hållbar struktur

Storregionala, nationella & internationella principer

→ Stärk Linköping - Norrköping som storregional nod

→ Stärk Östergötlands kopplingar i följande prioritetsordning till:

1	**Stockholm**	- Storregionalt, Nationellt, Internationellt
2	**Örebro**	- Storregionalt
	Hallsberg	- Storregionalt, Nationellt
3	**Jönköping**	- Storregionalt
	Öresund	- Nationellt, Internationellt
	Göteborg	- Nationellt
4	**Eskilstuna**	- Storregionalt
	Västerås	- Storregionalt
	Kalmar	- Storregionalt

→ Stärk Motala för att nyttja potentialen och på sikt bli en storregional nod

→ Stärk Mjölbys roll som storregional knutpunkt

Regionala och närgeografiska principer

Knyta samman och skapa ett nära Östergötland

→ Sträva mot en god och hållbar tillgänglighet genom:

En utvecklad digital infrastruktur

Ett välfungerande, effektivt och hållbart transportsystem

Ett transporteffektivt samhälle med rätt trafikslag på rätt plats

→ Utveckla samhällsplaneringen och stärka Östergötland i sin flerkärnighet genom:

Att prioritera utveckling i noder, i stationsnära läge och vid starka kollektivtrafikstråk

En förstärkning av befintlig funktionalitet

Att verka för att livsmiljöer utformas utifrån omsorgsfull gestaltning och miljömässig och sociall hållbarhet

Att stärka noder och orter genom hållbar platsutveckling

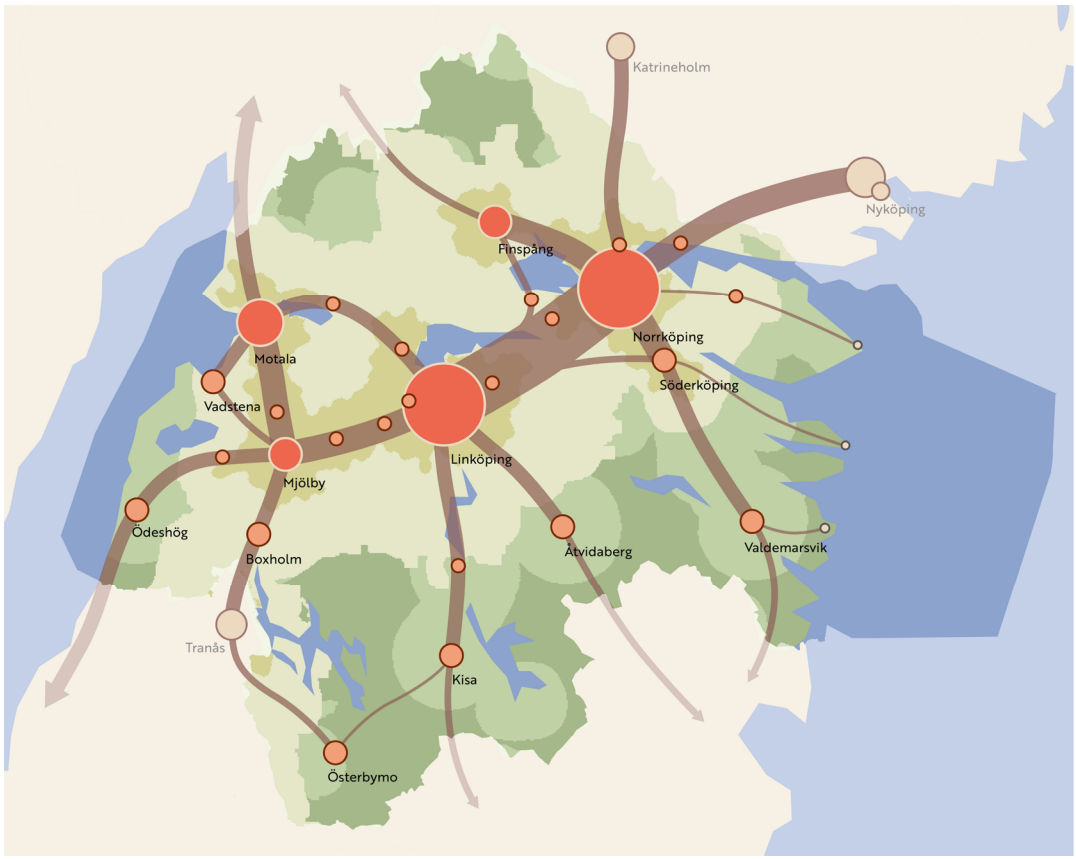
Vidga det funktionella Östergötland genom att stärka kopplingar till närliggande noder

Ta till vara och utveckla funktionella samband inom och över länsgränserna till:

1	**Nyköping, Tranås**	- Regionalt	3	**Västervik, Eksjö, Vimmerby**	- Närgeografiskt
2	**Katrineholm**	- Regionalt	4	**Vingåker, Askersund**	- Närgeografiskt

Knyta samman Östergötland

2.3 Regionalt 2040



Regional strukturbild 2040

Regional nod
Starkt befolkningscentrum med hög servicegrad och som inrymmer många funktioner inom handel, utbildning och sjukvård med god utvecklingspotential till år 2040. Symbolens storlek illustrerar nodens betydelse i länet. Regionala noder har stor betydelse för utvecklingen i länet och bidrar till utveckling såväl lokalt som regionalt.

Delregional nod
Tätort som är viktigt för sitt omland då dessa har en bredd av funktioner och hög servicenivå och god tillgänglighet till kollektivtrafik i starka pendlingsstråk. Delregionala noder har potential för fortsatt utveckling och är med sina samlade funktioner även viktiga för att stärka utvecklingen i sitt delregionala omland. Kommunhuvudorter (symboliseras med en större punkt) har fortsatt hög eller utökad funktionalitet och betydelse som strategisk nod år 2040.

Nod utanför Östergötland
Kommunhuvudorter utanför Östergötland vars funktionalitet för omlandet har stor betydelse för platser och orter i Östergötland.

Skärgårdsnod
Plats med viktiga nyckelfunktioner för livet längs kusten och i skärgården där det är viktigt att bibehålla och om möjligt utveckla nyckelfunktioner.

Funktionella samband
Länet knyts samman än mer internt och med centralorter utanför länet. Symbolens bredd visar styrkan i det funktionella sambandet och hur väl integrerad arbetsmarknad, bostadsmarknad, utbildning, service m.m. är. Platser inom eller i anslutning till det funktionella sambandet har, i relation till styrkan i det funktionella sambandet, stor potential till utveckling.

Geografiska områdens karaktärsdrag

Stadsnära områden
Övergångszon mellan stad och landsbygder som är direkt kopplad till stadsområden i regionala noder.

Mellanbygder
Övergångszon mellan stadsnära områden och landsbygdsområden. Mellanbygder är belägna på ett funktionellt och fysiskt nära avstånd till regionala noder inom och utom länet. En hög andel av befolkningen arbetspendlar till en regional nod.

Landsbygder
Glest befolkade områden med orter och småorter med avstånd till regionala noder. Landsbygder skiljer sig från glesa landsbygder genom en högre grad av befolkningstäthet, markanvändningsintensitet och ett mångsidigt näringsliv.

Glesa landsbygder
Glesbefolkade landsbygder med mindre bebyggelsegrupper och småorter med avstånd till varandra och till regionala noder. Markanvändning består till stor del av skog, våtmark och vatten. En lägre grad av befolkningstäthet, markanvändningsintensitet och en begränsad mångfald i näringsgrenar skiljer glesa landsbygder från landsbygder.

Vatten
Permanenta större vattendrag

År 2040 är Östergötland ett än mer sammanhållet län med goda möjligheter till dagligt utbyte mellan länets olika orter. Invånarantalet i länet har ökat, och vi kan vara ca 50 000 fler än idag, och näringslivet fortsätter växa. Östergötland har mer integrerade studie- bostads- och arbetsmarknader, vilket stärker regionens utvecklingspotential och robusthet. Den flerkärniga strukturen med regionala och delregionala noder utefter starka stråk utgör grunden för utvecklingen.

Fysiska strukturer, digital uppkoppling, transportinfrastruktur och lokalisering av samhällsfunktioner har utvecklats så de än bättre knyter samman landsbygder, städer, tätorter och platser så väl inom som över länsgränser. Likvärdiga möjligheter till ett gott liv skapas genom tillämpning av ett geografiskt helhetsperspektiv i planeringen.Samtidigt visar den historiska utvecklingen att tyngdpunkten i befolkningstillväxten sannolikt kommer ske i de regionala och delregionala noderna, vilket behöver tas hänsyn till i planeringen av markanvändning.

Ökad befolkningstäthet ger goda förutsättningar för hållbara transporter och tillsammans med den digitala infrastrukturen, kan resebehovet minska. De regionala och delregionala noderna har viktiga funktioner för sitt omland, så som utbildningsinstitutioner, hälso- och sjukvårdsinrättningar, kollektivtrafiknoder, offentlig och kommersiell service. Nodernas omland varierar, där de regionala noderna har hela regionen som upptagningsområde, och där de delregionala noderna spelar en viktig roll i ett delregionalt sammanhang.

Linköping och Norrköping fortsätter att utvecklas mot en gemensam lokal arbetsmarknadsregion med två arbetsmarknadscentrum. Detta tillsammans med ökade funktionella samband, inom och utom länet, ökar attraktiviteten för näringslivsetableringar och skapar goda förutsättningar för en hållbar ekonomi i Östergötland. Motala stärks som regional nod i den västra delen i länet genom egna kvalitéer och till följd av stärkta funktionella samband inom Östergötland och till Örebro. Östergötlands flerkärnighet och den höga tillgängligheten till regionala och delregionala noder inom länet samt till centralorter som Nyköping, Katrineholm och Tranås utanför Östergötland (integrerad arbets-, bostads- och studiemarknad) bidrar till fortsatt stark utveckling lokalt och regionalt.

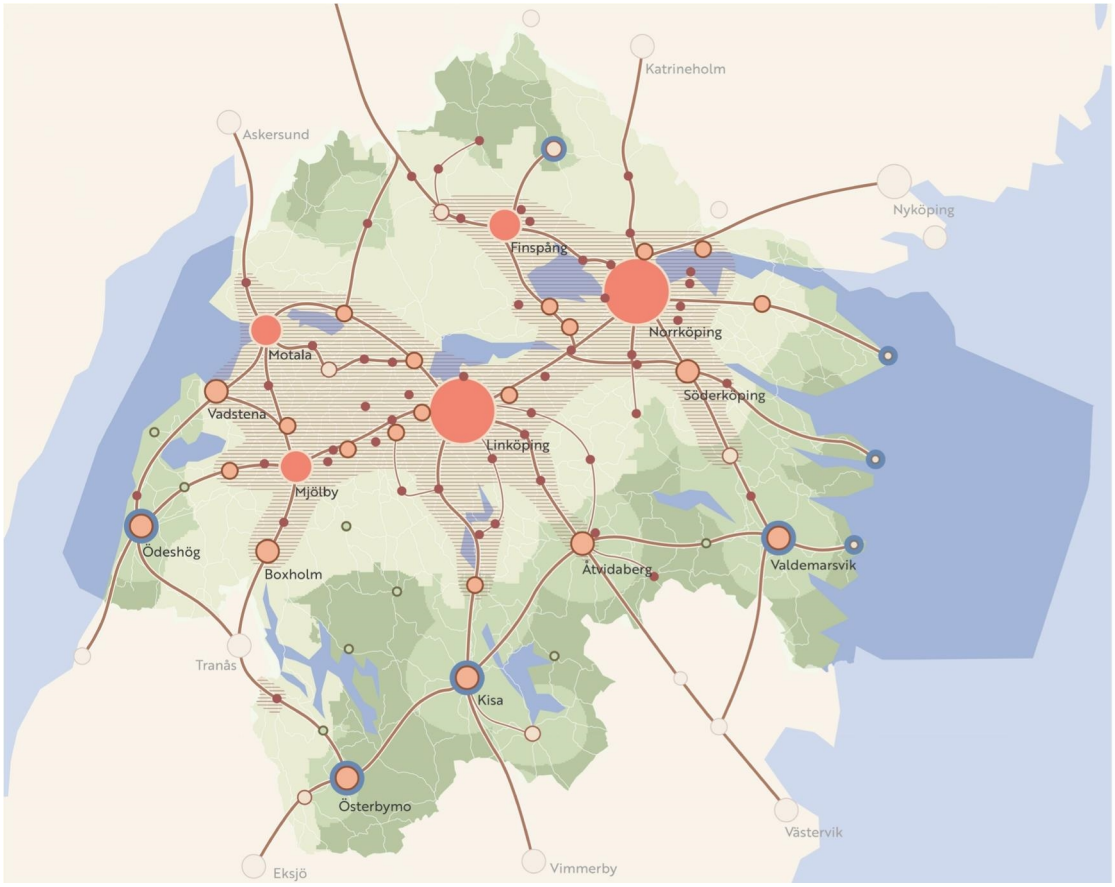
Flerkärnigheten tillsammans med ökade funktionella samband bidrar till en rumsligt balanserad utveckling. Noderna utvecklas i hög grad av egen kraft och sina funktioner eller till följd av sin funktion i sitt omland eller på grund av dess relation till andra noder. Stärkta samband mellan regionala och delregionala noder med kollektiva kommunikationer gör resor enkla och möjliga. De tre skärgårdsnoderna, som identifierats längs med kusten, är särskilt viktiga för skärgårdens funktion. Skärgårdsnoderna utvecklas, i likhet med andra noder, i hög grad av egen kraft.

Investeringar i transportinfrastruktur som Ostlänken och dubbelspåret mellan Hallsberg-Degerön bidrar till ökad kapacitet och förbättrad framkomlighet på järnvägen inom Östergötland för både person- och godstrafik. Detta förbättrar möjligheten för effektiv kollektivtrafik på järnväg framför allt inom länet, men också till närliggande noder utanför länet vilket ökar sammanhållningen inom Östergötland samt vidgar det funktionella Östergötland.

Ostlänkens frigörande av kapacitet på Södra stambanan gör att pendeltågstrafiken kan bli mer attraktiv men också att regiontågstrafik kan införas på Ostlänken. Det innebär att restiden Norrköping - Linköping (direkt) kan halveras samt att restider Nyköping- Linköping, Mjölby-Norrköping och Motala-Norrköping minskar vilket ökar förutsättningarna till arbetsmarknadsförstorning. Åtgärder i stråken Valdemarsvik- Norrköping (förbifart E22) samt Åtvidaberg-Linköping (rv 35) kommer innebära att restiderna minskar, även här, vilket ökar funktionaliteten för noderna längs de berörda sträckorna.

Knyta samman Östergötland

2.4 Närgeografiskt 2040



Strukturbild Närgeografi 2040

Regional nod
Starkt befolkningscentrum med hög servicegrad och som inrymmer många funktioner inom handel, utbildning och sjukvård med god utvecklingspotential till år 2040. Symbolens storlek illustrerar nodens betydelse i länet. Regionala noder har stor betydelse för utvecklingen i länet och bidrar till utveckling såväl lokalt som regionalt.

Delregional nod
Tätort som är viktigt för sitt omland då dessa har en bredd av funktioner och hög servicenivå och god tillgänglighet till kollektivtrafik i starka pendlingsstråk. Delregionala noder har potential för fortsatt utveckling och är med sina samlade funktioner även viktiga för att stärka utvecklingen i sitt delregionala omland. Kommunhuvudorter (symboliseras med en större punkt) har fortsatt hög eller utökad funktionalitet och betydelse som strategisk nod år 2040.

Närgeografisk nod
Tätort med relativt hög andel dagbefolkning eller med ett relativt stort utbud av offentlig och kommersiell service. Ortens funktioner har fortsatt stor betydelse för platsen och närområdet år 2040 och kan ha viss utvecklingspotential.

Boendeort
Orter som framför allt har funktion som boendeplats, men kan ha närvaro av kommersiell service och viss offentlig service. Boendeorter med god tillgänglighet till regionala och delregionala noder med kollektivtrafik har potential att växa som boendeorter.

Skärgårdsnod
Plats med viktiga nyckelfunktioner för livet längs kusten och i skärgården där det är viktigt att bibehålla och om möjligt utveckla nyckelfunktioner.

Service utanför tätort
Plats med bibehållen närvaro av kommersiell service år 2040.

Nod utanför Östergötland
Orter utanför Östergötland vars funktionalitet för omlandet har stor betydelse för platser och orter i Östergötland.

Prioriterat område för sammanhållen utveckling
Område med god tillgänglighet till arbetsmarknad, service, bostadstadsmarknad och utbildning. Utveckling prioriteras i regionala och delregionala noder inom området. Dessa har potential att växa och bidra till utvecklingen lokalt och regionalt till år 2040. Potential till sammanhållen utveckling finns också i platser med relativ närhet till nod/-er och med lokalisering intill starkt stråk.

Strategisk nod i sitt närområde
Orter med centralt läge i den glesa geografin, viktig för närområdet. Väsentligt att behålla och utveckla funktioner.

Relationer
Nodens relationer i närområdet, och potential till fortsatt funktionellt utbyte.

Lokalt vägnät
Vägar som är viktiga för regional tillgänglighet.

Geografiska områdens karaktärsdrag

Mellanbygder
Övergångszon mellan stadsnära områden och landsbygdsområden. Mellanbygder är belägna på ett funktionellt och fysiskt nära avstånd till regionala noder inom och utom länet. En hög andel av befolkningen arbetspendlar till en regional nod.

Landsbygder
Glest befolkade områden med orter och småorter med avstånd till regionala noder. Landsbygder skiljer sig från glesa landsbygder genom en högre grad av befolkningstäthet, markanvändningsintensitet och ett mångsidigt näringsliv.

Glesa landsbygder
Glesbefolkade landsbygder med mindre bebyggelsegrupper och småorter med avstånd till varandra och till regionala noder. Markanvändning består till stor del av skog, våtmark och vatten. En lägre grad av befolkningstäthet, markanvändningsintensitet och en begränsad mångfald i näringsgrenar skiljer glesa landsbygder från landsbygder.

Vatten
Permanenta större vattendrag.

Östergötland har en mångfald av attraktiva livsmiljöer som, skärgården, skogsbygderna, slättlandskapet, storstäderna, småstaden, tätorterna, byarna och landsbygderna. Bra boende, arbete, och tillgång till service, utbildning, kultur, omsorg och rekreation och naturupplevelser finns i alla delar av Östergötland 2040. Olika platsers egna kvaliteter behöver lyftas fram för att ge en bredd i utbudet av olika livsmiljöer. Platsutveckling och omsorgsfull gestaltning, där estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara kan bidra till Östergötlands utveckling och att förstärka attraktiviteten i noder och platser. Miljöer byggs och gestaltas så att hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden. Platsutveckling sker genom samverkan på flera nivåer och med utgångspunkt i platsens förutsättningar, karaktär och historia. Offentliga miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla.

För de resor som behöver göras finns det i större städer och tätorter förutsättning för kapacitetsstark kollektivtrafik och att en hög andel av resorna inom staden eller tätorten sker som gående eller cyklist. I de mellanstora städerna behöver cykling och kombinationsresor öka. I glesare geografier sker omställningen i form av bilresor med fossilfria drivmedel, en utbyggd cykelinfrastruktur som möjliggör en högre andel cykelresor och åtgärder som fler pendlarparkeringar vid kollektivtrafikknutpunkter. Ett basutbud av kollektivtrafik upprätthålls på landsbygden för att säkerställa en grundläggande tillgänglighet.

Den goda befolkningstillväxten bidrar till att hela Östergötland växer. Merparten av dessa kommer bo i det prioriterade området för sammanhållen utveckling. Primärt sker noders tillväxt av egen kraft, till följd av närhet till annan nod, förbättrad tillgänglighet eller på grund av platsens kvalitéer. Strategiska noder i de glesare geografierna ställer i högre grad krav på utveckling av egen kraft och av sina kvalitéer då de är lokaliserade på ett avstånd till andra noder. De regionala och lokala sambanden över länsgräns stärks och bidrar till utvecklingen i noder, i boendeorter samt i de glesa geografierna. Ett flertal noder och boendeorter stärks också genom sin primära närhet, samverkan och ökad funktionalitet med orter utanför Östergötland.

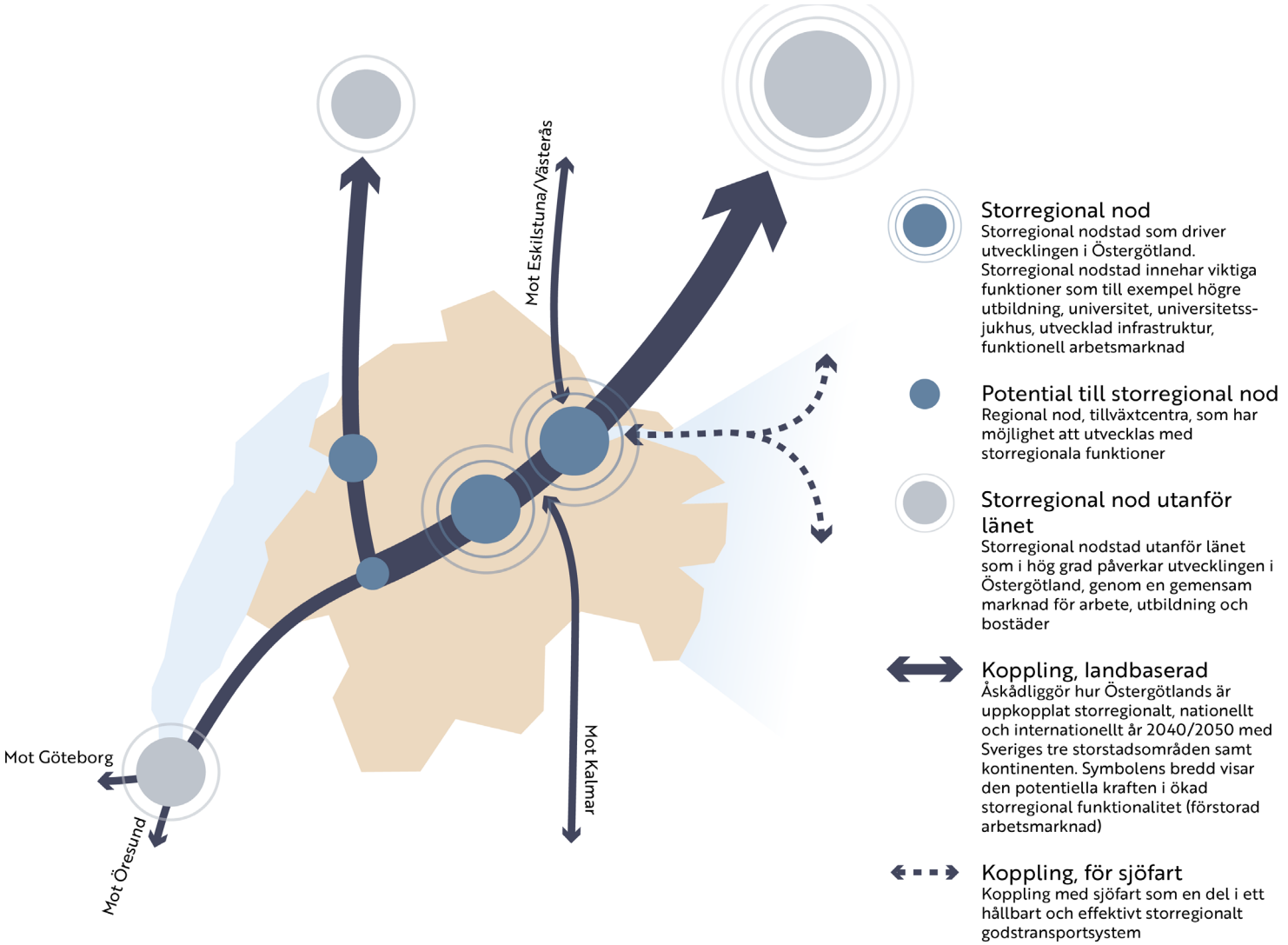
En väl fungerande vardag förutsätter ett fortsatt starkt funktionellt utbyte med orter utanför Östergötland, som Askersund och Vingåker i norr samt Gränna, Eksjö, Vimmerby, Gamleby och Västervik i söder. Därutöver har Nyköping, Tranås och Katrineholm både starka regionala samband och ett betydande lokalt

Stärkt tillgänglighet till samhälleliga resurser och likvärdiga möjligheter till ett gott liv skapas genom tillämpning av ett geografiskt helhetsperspektiv. Tillgänglighet säkerställs genom bibehållande och stärkta funktioner i noder med centralt läge samt genom god digital infrastruktur i hela regionen. I den glesa geografin har strategiska noder en viktig funktion i att serva sitt närområde. Regional och kommunal planering behöver bidra till att stärka dessa noder så att väsentliga funktioner behålls och utvecklas. Region Östergötland säkerställer hälso- och sjukvård genom en fördelning av olika vårdutbudspunkter för en god och nära vård i hela regionen, i kommunhuvudorter, och genom kollektivtrafik i skol- och arbetspendlingsstråk som en grundläggande nivå av offentlig service.

Kommuner bidrar i sin planering till goda boendemiljöer i strategiska noder för att säkerställa underlag för bibehållande av service och kollektivtrafik.

Ta tillvara på Östergötlands goda läge

2.5 Storregionalt 2040



Östergötlands geografiska läge med relativ närhet till Storstockholm, och strategiskt beläget i det europeiska utpekade stråk som sträcker sig från den europeiska kontinenten till Stockholmsregionen, ger goda förutsättningar för att utveckla de europeiska, nationella och storregionala kopplingarna. Kopplingen sydväst, mot Göteborg, är viktigt ur ett nationellt perspektiv och behöver stärkas.

Östergötland bygger sina kopplingar med omlandet utifrån sin egen styrka. Linköping och Norrköping ska fortsätta stärkas som en sammanhållen storregional nod, även ur ett europeiskt perspektiv som urban funktionell nod. I den storregionala noden finns tillgång till högre utbildning på universitetsnivå, specialistvård på universitetssjukhus, och storstadsmiljöer i Linköping respektive Norrköping som kompletterar varandra.

Utbildningsinstitutionerna bidrar till att försörja regionens lokala arbetsmarknader med kvalificerad och relevant arbetskraft. Noden kompletterar de övriga nodstäderna i Östra Mellansverige. Transportfunktioner som knyter Östergötland till andra närliggande storregionala noder och nationella funktioner behöver fortsatt utvecklas. Likaså transportfunktioner inom den storregionala noden för att ställa om till hållbara färdmedel och effektiva byten mellan transportslag. Den strategiska inriktningen för den storregionala utvecklingen som finns tillsammans med länen i Östra Mellansverige (ÖMS2050) anger ramarna för det storregionala sammanhanget.

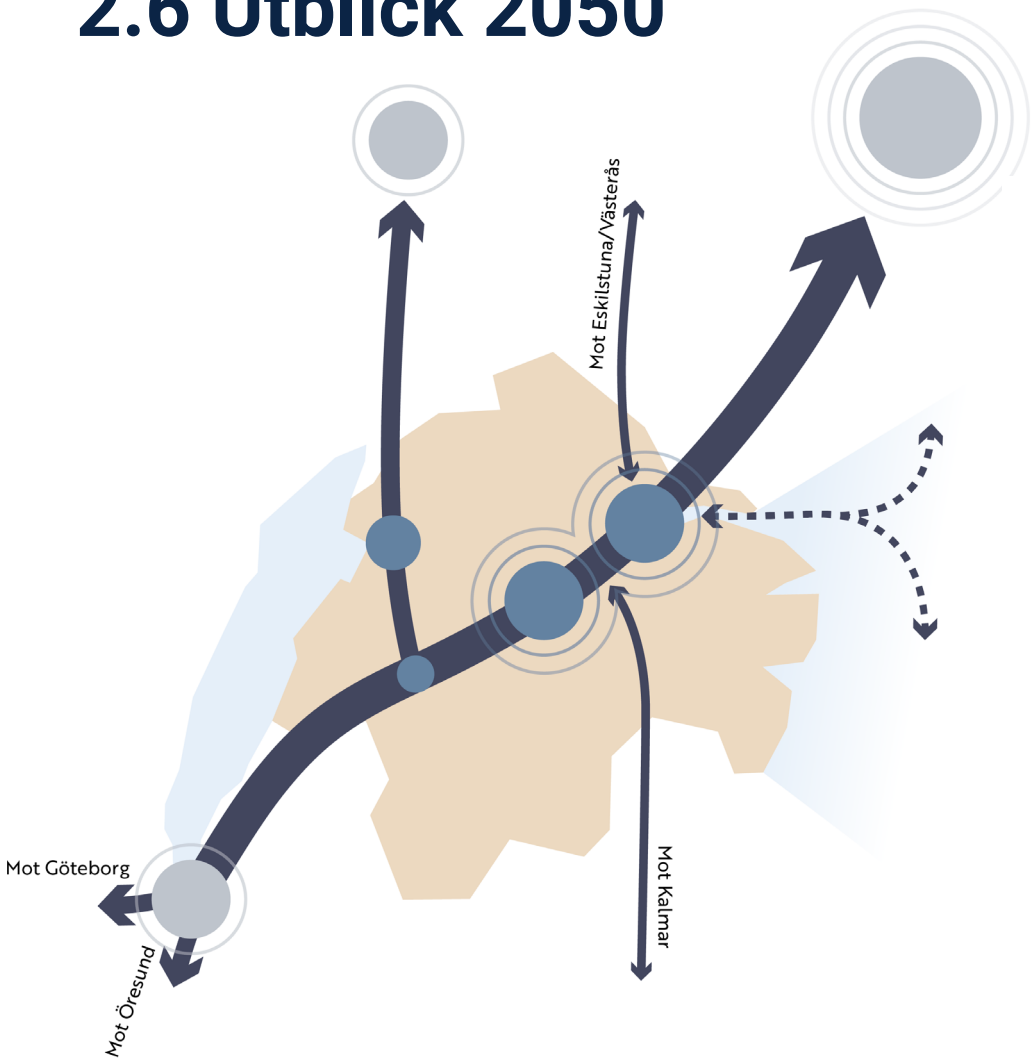
År 2040 har Ostlänken färdigställts och trafikeras sedan några år tillbaka. De förkortade restiderna kopplar Östergötland än starkare till Storstockholm och stärker integreringen av arbets-, studie och bostadsmarknaderna i länen. Byggnationen av dubbelspåret mellan Hallsberg och Degerön som står klar år 2031 bidrar till ökad kapacitet för godstransporter, och halverar potentiellt dagens restid Motala – Örebro till 45 minuter, och är inom ramen för accepterad dagspendling. Motala får ett strategiskt läge mellan nodstäderna i Östergötland och Örebro. Den ökade tillgängligheten bidrar till befolkningsutveckling och antalet näringslivsetableringar i kommunen, vilket stärker Motala som en regional nod med storregionala funktioner.

Mjölbys storregionala funktioner ligger i det strategiska läge som järnvägsknut som utlöpare av Bergslagsdiagonalen och längs med Södra stambanan. Med dubbelspårsutbyggnaden stärks det strategiska läget, liksom utbyggnaden av Ostlänken som ökar kapaciteten mellan Linköping och Mjölby för både gods- och persontransporter. I Mjölby görs viktiga byten mellan resor söder ifrån och norrut, och vice versa. Gods norrifrån, och söderifrån, går vidare till Mälardalsregionen, och Norrköpings hamn, via Mjölby.

Norrköpings hamn bidrar till internationell koppling för godstransporter. Som del i både det europeiska transportstråket, och strategiska läget i Stockholm-Mälardalen, har hamnen viktiga funktioner för Östergötland. Dess roll stärks ytterligare till följd av de infrastrukturåtgärder som genomförs på järnväg, och fungerar som intermodal omlastningsterminal för Östergötlands funktionella geografi.

Ta tillvara på Östergötlands goda läge

2.6 Utblick 2050



Storregional nod
Storregional nodstad som driver utvecklingen i Östergötland. Storregional nodstad innehar viktiga funktioner som till exempel högre utbildning, universitet, universitetssjukhus, utvecklad infrastruktur, funktionell arbetsmarknad

Potential till storregional nod
Regional nod, tillväxtcentra, som har möjlighet att utvecklas med storregionala funktioner

Storregional nod utanför länet
Storregional nodstad utanför länet som i hög grad påverkar utvecklingen i Östergötland, genom en gemensam marknad för arbete, utbildning och bostäder

Koppling, landbaserad
Åskådliggör hur Östergötlands är uppkopplat storregionalt, nationellt och internationellt år 2040/2050 med Sveriges tre storstadsområden samt kontinenten. Symbolens bredd visar den potentiella kraften i ökad storregional funktionalitet (förstorad arbetsmarknad)

Koppling, för sjöfart
Koppling med sjöfart som en del i ett hållbart och effektivt storregionalt godstransportsystem

I det längre perspektivet, fram till 2050, behöver kopplingarna till Öresund och Göteborg stärkas. Flaskhalsarna längs med Södra stambanan behöver byggas bort och järnvägskapaciteten öka. Ett första steg är att koppla Östergötland starkare till Jönköping som innebär ökad integrering av studie-, boende och arbetsmarknader och ett mer diversifierat näringsliv. Att knyta Östergötland starkare till kontinenten har stor betydelse för utvecklingen av befintligt näringsliv i länet men också i Östergötlands attraktivitet för nya näringslivsetableringar.

Inom länet fortgår arbetet med att knyta samman Östergötland genom stärkt och utvecklad funktionalitet men också till närliggande noder över länsgräns.

2.7 Identifierat fördjupat arbete

Övergripande principer Utvecklingsstrategi för Östergötland

Inom ramen för arbetet med Rumslig strategi har ett antal teman och perspektiv identifierats som behöver arbetas vidare med. För några av dessa teman har arbete med kartläggning och analyserar påbörjats. Rumslig strategi kompletteras med dessa perspektiv i framtida uppdateringar och revideringar. För vissa teman krävs fortsatt dialog och diskussion inom ramen för samrådsstrukturen - samordnad samhällsplanering i Östergötland om på vilket sätt som temat ska fördjupas. Nedan listas pågående utredningar samt analyser som Region Östergötland ser ett behov av att initiera i närtid. Listan kommer att uppdateras och utvecklas till antagandeversionen sommaren 2024.

Pågående utredningar:

- Vardagsgeografi över länsgräns – Syftet är att tydliggöra de funktionella samband/strukturer som finns och som är betydelsefulla i den lokala kontexten.
- Framtidens hälso- och sjukvård – Syftet är att ge en fördjupad bild av det önskade läget för hälso- och sjukvårdens funktionella och rumsliga aspekter 2030, 2040 respektive 2050 samt skapa förutsättningar för att hälso- och sjukvårdens behov beaktas i kommunal planering.
- Kompetensförsörjningens rumsliga dimensioner – Syftet är att ge fördjupad och ökad kunskap om utbildningsstrukturerna. Studien ska tydliggöra på vilka sätt Region Östergötlands uppdrag kring kompetensförsörjning kan vara ett verktyg för regional utveckling i stort, och i en regional rumslig inriktning specifikt.

Identifierade sakområden som fortsatt behöver analyseras:

- Fördjupande studie av gränstrakten Kalmar län – Östergötlands län – Jönköpings län
- Kultur och besöksmålens rumsliga dimensioner – utredning initierad
- Kraft- och energiförsörjning
- Beredskap

11

RUF240013

Datum
2024-02-27

Vårt diarienummer
RUF240013

Externt diarienummer
LI2024/00083

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Regeringskansliet

Sverige

YTTRANDE ÖVER REMISS AV PROMEMORIAN ÅTGÄRDER FÖR EN BÄTTRE BOSTADSFÖRSÖRJNING LI2024/00083

Region Västmanland har mottagit promemoria för åtgärder för bättre bostadsförsörjning. Syftet med promemorian är att skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunala bostadsförsörjningsåtgärder och planeringen för bostadsbyggande. Därmed föreslås ett antal förtydligande i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Region Västmanland är i huvudsak positiv till promemorians förslag men lämnar följande synpunkter.

Promemorian föreslår att Länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte överföras till regionerna. Bostadsförsörjning är en viktig fråga för den regionala utvecklingen. Region Västmanland vill belysa regionernas ansvar den regionala utvecklingen. Det regionala perspektivet är viktigt för att bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder tillgodoses. Därmed hade Region Västmanland gärna sett förslag kring hur regionerna kunnat bidra till den regionala bostadsförsörjningen jämte länsstyrelsen.

Promemorian förslår att benämningen ”kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen” ska ersättas med ”kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen”. Planeringen av en god bostadsförsörjning är ett viktigt verktyg för såväl den kommunala utveckling som för den regionala utvecklingen. Där med ställer sig Region Västmanland positiva till att planeringen för en god bostadsförsörjning ges en mer handlingsinriktad inriktning.

Promemorian förslår att Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet ska formaliseras och att beräkningarna ska presenteras på nationell nivå och på länsnivå. Region Västmanland ser positivt på att Boverkets arbete med beräkningar formaliseras och att det kommer att ske på länsnivå. Region Västmanland vill också framföra att det är lämpligt om Boverket även fick ansvar för att ta fram beräkningar för bostadsbyggnadsbehovet på kommunnivå. Beräkningar för bostadsbyggnadsbehovet är ett viktigt verktyg för att ansvariga aktörer ska ha bra förutsättningar för en god bostadsförsörjning.

Postadress
Regionhuset
721 89 Västerås

Besöksadress
Regionhuset, ingång 4, Västerås

Telefon, vxl
021-17 30 00
Telefax
021-17 45 09

Org Nr
232100-0172
VAT nr
SE232100017201

E-post
region@regionvastmanland.se
Webbadress
www.regionvastmanland.se

Promemorian föreslår att när en kommun vidtar åtgärder för bostadsförsörjningen ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Bostadsförsörjningsfrågorna är ofta lokala och hanteras oftast inom den egna kommunen. Region Västmanland vill även framföra att bostadsmarknadernas förutsättningar skiljer sig åt i landet och att samordning kommunerna emellan i bostadsförsörjningsfrågor sker redan i redan idag. Därmed anser Region Västmanland att det inte behöver formaliseras ytterligare.

Promemorian föreslår att lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kompletteras med en bestämmelse om att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen. Region Västmanland anser att det kan finnas goda skäl för att redovisa kopplingen mellan riktlinjer för markanvisningar och kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen i vissa kommuner men inte i alla. Kommuner har olika förutsättningar och mål med markanvisningar vilket gör att det inte är motiverat att samtliga kommuner med riktlinjer för markanvisningar ska redovisa kopplingen mellan markanvisningar och bostadsförsörjningen.

För Regionala utvecklingsnämnden

Jenny Landernäs
Ordförande
Regionala utvecklingsnämnden

Christer Alzén
Tillförordnad förvaltningsdirektör
Regionala utvecklingsförvaltningen

Från: ingalill.hedmark@regeringskansliet.se
Till: kommunstyrelsen@arvidsjaur.se; info@barnombudsmannen.se; kommunen@boden.se; diariet@bollnas.se; kommun@borlange.se; registraturen@boverket.se; do@do.se; registrator@esv.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; kommun@essunga.se; info@fastighetsagarna.se; info@folkhalsomyndigheten.se; huvudkontoret@forsakringskassan.se; forvaltningsrattenifalun@dom.se; forvaltningsrattenilinkoping@dom.se; registrator@gagnef.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hedemora.se; kontaktcenter@helsingborg.se; info@hsb.se; kommunen@hultsfred.se; info@hyresgastforeningen.se; ibf@ibf.uu.se; imy@imy.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalmar.se; registratur@kammarkollegiet.se; kammarrattenisundsvall@dom.se; karlstadskommun@karlstad.se; krokoms.kommun@krokom.se; registrator@kth.se; kommun@kungsbacka.se; info@lo.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; registrator@lysekil.se; malmostad@malmo.se; registrator@mau.se; ks@markaryd.se; registraturenheten@migrationsverket.se; info@mfd.se; registrator@mucf.se; registrator@pensionsmyndigheten.se; info@pro.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; regionen@rjl.se; region@kronoberg.se; region@skane.se; registrator.rlk@regionstockholm.se; region.uppsala@regionuppsala.se; region@regionvastmanland.se; regionen@regionvasterbotten.se; region@regionostergotland.se; info@riksbyggen.se; info@helasverige.se; givarservice@rb.se; charlotta@smakom.se; info@soch.lu.se; socialstyrelsen@socialstyrelsen.se; info@spfseniorerna.se; sfv@sfv.se; registrator@statskontoret.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; info@stadsmissionen.se; ks@storuman.se; kommunstyrelsen@sundbyberg.se; svea.hovratt@dom.se; info@redcross.se; kansli@saco.se; info@sverigesallmannytta.se; kansli@arkitekt.se; sfs@sfs.se; info@skr.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; kommun@tyreso.se; umea.kommun@umea.se; Kommunledningskontoret@uppsala.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; kommunstyrelsen@vaxjo.se; ydre.kommun@ydre.se; kommunledning@ornskoldsvik.se
Cc: li.registrator@regeringskansliet.se; frida.nannesson@regeringskansliet.se; li.bjork.dronjak@regeringskansliet.se; jacob.avellan@regeringskansliet.se; linnea.munkhammar@regeringskansliet.se; mikael.forsberg@regeringskansliet.se; carin.lundberg@regeringskansliet.se; annika.arhammar@regeringskansliet.se; karin.bengtson@regeringskansliet.se; sara.philipson@regeringskansliet.se; ju.l6@regeringskansliet.se; s.sof@regeringskansliet.se; fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se; fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se; a.ias@regeringskansliet.se; a.jam@regeringskansliet.se; rk.delning.sb.sam.samordning.a.carlson@regeringskansliet.se; rk.delning.fi.ba.uo18@regeringskansliet.se; DL_RK_LI_BB@regeringskansliet.se; helene.lassi@regeringskansliet.se; li.kom@regeringskansliet.se
Bcc:

Ärende: Remiss av promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning - svar senast 15 april 2024
Skickat: 2024-01-15 13:53:08
Bilagor: Remissmissiv_LI2024-00083.pdf; Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning REMISSVERSION.pdf
Inbäddade bilagor:

Remiss av promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 15 april 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2024/00083 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Eftersom förslagen i promemorian bygger på förslag som lämnats i tidigare remitterade betänkanden kan remissen besvaras med referens till tidigare lämnat yttrande.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Kopia till:
Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L6

Socialdepartementet/SOF
Finansdepartementet/BA och OFA/SFÖ och K
Arbetsmarknadsdepartementet/IAS och JÄM

Regeringskansliet

Remiss

2024-01-15
LI2024/00083
LI2023/00001 (slutligt)
LI2023/00037 (delvis)

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för bostäder och byggande
Ämnesråd
Lars Arell
08-4055199

Remiss av promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Remissinstanser

1. Arvidsjaurs kommun
2. Barnombudsmannen
3. Bodens kommun
4. Bollnäs kommun
5. Borlänge kommun
6. Boverket
7. Diskrimineringsombudsmannen
8. Ekonomistyrningsverket
9. Eskilstuna kommun
10. Essunga kommun
11. Fastighetsägarna Sverige
12. Folkhälsomyndigheten
13. Försäkringskassan
14. Förvaltningsrätten i Falun
15. Förvaltningsrätten i Linköping
16. Gagnefs kommun
17. Göteborgs kommun
18. Hedemora kommun
19. Helsingborgs kommun

20. HSB Riksförbund
21. Hultsfreds kommun
22. Hyresgästföreningen Riksförbundet
23. Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF
24. Integritetsskyddsmyndigheten
25. Jönköpings kommun
26. Kalmar kommun
27. Kammarkollegiet
28. Kammarrätten i Sundsvall
29. Karlstads kommun
30. Krokoms kommun
31. Kungliga tekniska högskolan, KTH
32. Kungsbacka kommun
33. Landsorganisationen i Sverige (LO)
34. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
35. Länsstyrelsen i Jönköpings län
36. Länsstyrelsen i Kronobergs län
37. Länsstyrelsen i Norrbottens län
38. Länsstyrelsen i Skåne län
39. Länsstyrelsen i Stockholms län
40. Länsstyrelsen i Uppsala län
41. Länsstyrelsen i Västerbottens län
42. Länsstyrelsen i Örebro län
43. Länsstyrelsen i Östergötlands län
44. Lysekils kommun
45. Malmö kommun
46. Malmö Universitet
47. Markaryds kommun
48. Migrationsverket
49. Myndigheten för delaktighet

50. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
51. Pensionsmyndigheten
52. Pensionärernas riksorganisation (PRO)
53. Region Gävleborg
54. Region Halland
55. Region Jönköping
56. Region Kronoberg
57. Region Skåne
58. Region Stockholm
59. Region Uppsala
60. Region Västmanland
61. Region Västerbotten
62. Region Östergötland
63. Riksbyggen
64. Riksorganisationen Hela Sverige ska leva
65. Rädda Barnen
66. SmåKom
67. Socialhögskolan, Lunds universitet
68. Socialstyrelsen
69. SPF Seniorerna
70. Statens fastighetsverk
71. Statskontoret
72. Stockholm kommun
73. Stockholms Stadsmission
74. Storuman kommun
75. Sundbybergs kommun
76. Svea hovrätt
77. Svenska Röda Korset
78. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
79. Sveriges Allmännytta

80. Sveriges arkitekter
81. Sveriges förenade studentkårer, SFS
82. Sveriges Kommuner och Regioner, SKR
83. Tillväxtverket
84. Trelleborgs kommun
85. Tyresö kommun
86. Umeå kommun
87. Uppsala kommun
88. Västerås kommun
89. Växjö kommun
90. Ydre kommun
91. Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 15 april 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2024/00083 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Eftersom förslagen i promemorian bygger på förslag som lämnats i tidigare remitterade betänkanden kan remissen besvaras med referens till tidigare lämnat yttrande.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L6
Socialdepartementet/SOF
Finansdepartementet/BA och OFA/SFÖ och K
Arbetsmarknadsdepartementet/IAS och JÄM

Promemoria

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2024/00083

Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att det ska bli obligatoriskt för kommuner att under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. Syftet är att underlätta för barnfamiljer som saknar egen bostad att kunna få tillträde till en sådan. Vidare tydliggörs att kommunala bostadsförmedlingar får förmedla bostäder som reserverats utifrån olika behov och erbjuda förturer utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift av de sökande.

I syfte att skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunala bostadsförsörjningsåtgärder och planeringen för bostadsbyggande föreslås ett antal förtydliganden i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ändringarna innebär att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder och ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner både i planeringen och när åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Uppgiften att verka för att kommunal samordning kommer till stånd föreslås liksom tidigare ligga på länsstyrelserna. I promemorian föreslås också att lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ges ett uttryckligt bostadsförsörjningssyfte.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Innehållsförteckning

1 Författningsförslag 4
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 4
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 8
1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 9
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar 10
1.5 Förslag till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti 11

2 Ärendet och dess beredning 12

3 Bättre förutsättningar för barnfamiljer att bli godkända som hyresgäster 13
3.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter 13
3.2 Behovet av förändring 13
3.3 Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer 14
3.3.1 Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden 23

4 Tydligare förutsättningar för behovsinriktad kommunal bostadsförmedling 25
4.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter 25
4.1.1 Behovet av förändring 27
4.2 Tydligare möjligheter till reservation och förturer 27

5 Bättre planberedskap och ökad samordning 31
5.1 Rättsliga utgångspunkter 31
5.2 Vikten av planberedskap och samordning för att möta bostadsbehoven 32
5.3 Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan 33
5.4 En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder 35
5.4.1 Boverket ska beräkna bostadsbyggnadsbehovet 35
5.4.2 Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder 36
5.5 Samordning i bostadsförsörjningsfrågor 38
5.5.1 Tydligare krav på kommunal samordning 38
5.5.2 Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna 42
5.6 Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning 44

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 47

7 Konsekvenser av förslagen 48

8 Författningskommentar 53
8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 53
8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 59
8.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 60
8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar 60
8.5 Förslaget till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti 61

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

dels att nuvarande 7 och 8 §§ ska betecknas 8 och 10 §§,

dels att 1, 2, 4, 6 och de nya 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7, 9 och 11 §§, och närmast före 1, 7, 8 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Planering av kommunens bostadsförsörjning
	1 §[1]
Varje kommun ska *med riktlinjer* planera för bostadsförsörjningen i kommunen. *Syftet med* planeringen ska *vara* att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och *för att* främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.	Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen *ska syfta till* att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.
Vid planeringen *av bostadsförsörjningen* ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, *aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ* tillfälle att yttra sig.	Vid planeringen ska kommunen samråda med *andra* berörda kommuner *och ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Kommunen ska* ge länsstyrelsen *och regionen* tillfälle att yttra sig.
Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.	

[1] Senaste lydelse 2013:866.

2 §[2]

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska *minst innehålla följande uppgifter:*

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

2. kommunens planerade *insatser* för att nå uppsatta mål, *och*

3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. den demografiska utvecklingen,

2. marknadsförutsättningarna, och

3. *vilka* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

Kommunfullmäktige ska under varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. *Handlingsplanen* ska *redovisa*

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,

2. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

3. kommunens planerade *åtgärder* för att nå uppsatta mål, *och*

4. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna *i handlingsplanen* ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, marknadsförutsättningarna och *de* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. *Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med och det ytterligare underlag som kommunen behöver för analysen.*

Om förutsättningarna för den antagna planen ändras under mandatperioden, ska kommunfullmäktige anta en ny uppdaterad handlingsplan.

4 §[3]

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900).

I 2 kap. 3 § tredje stycket plan- och bygglagen (2010:900) *finns en bestämmelse om att* kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen ska vara vägledande *för kommunens planläggning i fråga om bo-*

[2] Senaste lydelse 2022:385.
[3] Senaste lydelse 2022:385.

	stadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.
6 §[4]	
Om kommunens *riktlinjer* för bostadsförsörjningen saknar någon *sådan uppgift* som avses i 2 § första stycket *3*, får regeringen förelägga kommunen att anta *nya riktlinjer*.	Om kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen saknar *redovisning i* någon *del* som avses i 2 § första stycket *4*, får regeringen förelägga kommunen att anta *en ny handlingsplan*.
	Samordning mellan kommuner när bostadförsörjningsåtgärder vidtas
	7 §
	När kommunen vidtar åtgärder för bostadsförsörjning ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.
	Kommunal bostadsförmedling
7 §	*8 §*[5]
Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska *dessa kommuner* anordna sådan bostadsförmedling. *Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.*	Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska *de kommunerna* anordna sådan bostadsförmedling.
	9 §
	Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.
8 §	*10 §*[6]
En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får*, utöver sådan*	En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får ta ut en avgift

[4] Senaste lydelse 2013:866.
[5] Senaste lydelse av tidigare 7 § 2013:866.
[6] Senaste lydelse av tidigare 8 § 2013: 866.

förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. *Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.*	för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande.
Köavgiften får tas ut för högst ett år i *taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.*	*Köavgift* får tas ut för högst ett år i *taget med det belopp och enligt de grunder som kommunen bestämmer.* *Köavgift får tas ut även om* *1. lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande i kön eller fördelas enligt ett förturssystem, eller* *2. förmedlingsersättning tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken.*
	Hyresgarantier *11 §* *Regeringen får meddela föreskrifter om att kommuner ska bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Bestämmelserna i 2 § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången senast under den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026.

3. Bestämmelserna i 1, 4 och 6 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för riktlinjer som antagits enligt 1 § tredje stycket i den äldre lydelsen till dess riktlinjerna har ersatts med en handlingsplan enligt 2 § i den nya lydelsen, dock längst till utgången av den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 26 kap. 11 a §, och närmast före 26 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	26 kap.
	Hyresgarantier
	11 a §
	Sekretess gäller i ärende om en kommuns ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
	Sekretessen gäller inte beslut i ärende.
	För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 kap.

3 §[7]

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

[7] Senaste lydelse 2013:867.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar.	
Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett *visst av kommunen ägt markområde* för bebyggande.	Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som, *i fråga om ett markområde som kommunen äger,* ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av *markområdet* för bebyggande.
2 §	
En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.	
Riktlinjerna ska *innehålla kommunens* utgångspunkter och mål för överlåtelser *eller* upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar *samt* principer för markprissättning.	Riktlinjerna ska *ange* *1.* utgångspunkter och mål för överlåtelser *och* upplåtelser av markområden för bebyggande, *2. hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,* *3.* handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, *och* *4.* principer för markprissättning.
En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

Förordningen är meddelad med stöd av 11 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2 § En kommun ska ställa hyresgaranti om

1. det behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,
2. det i hushållet finns barn i den mening som avses i 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken,
3. hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,
4. den eller de som ska ingå det hyresavtal som hyresgarantin avser är bosatta i kommunen, och
5. bostaden finns i kommunen.

3 § En hyresgaranti ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

4 § En hyresgaranti inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

5 § Om kommunen avser att ställa en hyresgaranti som vid ett infriande kan medföra ett krav på återbetalning från hyresgästen (regresskrav), ska kommunen informera hushållet om detta innan hyresgarantin ställs.

6 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Ärendet och dess beredning

I februari 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna (dir. 2017:12). I uppdraget ingick även att föreslå ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) och plan- och bygglagen (2010:900) som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspeglas i översiktsplanen. Syftet med utredningen var att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven. Utredningen, som tog namnet Kommunal planering för bostäder, överlämnade i september 2017 betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73). I denna promemoria behandlas utredningens förslag som avser en skyldighet för kommunerna att redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna för bostadsförsörjning och föreslås ett antal lagändringar av redaktionell och språklig karaktär. Regeringen avser inte att gå vidare med övriga förslag i betänkandet.

I maj 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att utreda dels den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet, dels vissa bostadspolitiska verktyg, och vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet (dir. 2020:53). I uppdraget ingick att bland annat analysera kommunala bostadsförmedlingar, hyresgarantier och andra kommunala ekonomiska stöd, kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag samt frågor om statligt och kommunalt markinnehav. Syftet med utredningen var att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bl.a. strukturellt hemlösa. Utredningen överlämnade i mars 2022 betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14). I denna promemoria behandlas de förslag som avser kommunala hyresgarantier för barnfamiljer, kommunala bostadsförmedlingar, tydligare koppling mellan kommunalt bostadsförsörjningsansvar och kommunala markanvisningar, förslag om mellankommunal samordning samt att i bostadsförsörjningslagen ersätta ”riktlinjer” med ”handlingsplan”. Regeringen avser inte att gå vidare med utredningens förslag om ny bostadsförsörjningslag med ett nationellt mål för bostadsförsörjningen. Förslagen från utredningen som behandlas i denna promemoria omhändertas därför inom ramen för bostadsförsörjningslagen. Regeringen avser inte heller att gå vidare med utredningens förslag om tydligare riktlinjer för markanvisning. Övriga förslag i betänkandet, bl.a. avseende byggemenskaper, överlåtelser av statlig mark, hyresvärdars tillträdeskrav och en konkurrenskraftig allmännytta bereds vidare inom Regeringskansliet.

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

3 Bättre förutsättningar för barnfamiljer att bli godkända som hyresgäster

3.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

En hyresgaranti är en säkerhet för avtal om hyra i form av ett borgensåtagande. Till skillnad från en deposition kräver den inte kontanta medel. En kommunal hyresgaranti är ett kommunalt borgensåtagande.

År 2007 förtydligades att kommuner har befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs, om det sker i syfte att enskilda hushåll ska få ett kontrakt till en hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Innan en kommun lämnar stöd till ett enskilt hushåll ska kommunen göra en prövning av om hushållet är i behov av sådan hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden (2 kap. 6 § lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter och prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder).

Det är frivilligt för kommuner att ställa säkerhet för avtal om hyra. För att stimulera kommunerna att gå i borgen för enskilda hushåll infördes 2007 ett statligt bidrag som kommuner kan söka om 5 000 kronor per garanti. För att kommunen ska vara berättigad till bidraget ska hyresgarantin omfatta minst sex månadshyror och gälla under minst två år, se förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Boverket administrerar det statliga bidraget till kommunerna. En infriad hyresgaranti innebär att hyresgästen får en skuld till kommunen i stället för till hyresvärden.

Ett exempel på en situation där en hyresgaranti kan vara till hjälp är om den bostadssökande inte kan leva upp till hyresvärdens krav om en viss inkomst. Om kommunen bedömer att den sökande har betalningsförmåga och kan fullgöra sina förpliktelser som hyresgäst samt om hyresvärden godtar kommunen som borgensman, kan ett hyresavtal ingås trots inkomstkravet. Andra exempel på situationer där en bostadssökande kan bli hjälpt av en kommunal hyresgaranti är om den bostadssökande har en betalningsanmärkning, visstidsanställning eller inkomster som hyresvärden inte godtar och kommunen bedömer att den sökande kan betala hyran.

3.2 Behovet av förändring

Syftet med hyresgarantier är att underlätta för vissa hushåll att hyra en egen bostad (propositionen Vissa bostadspolitiska åtgärder [prop. 2006/07:61] och 2007 års ekonomiska vårproposition [prop. 2006/07:100]). Sedan lagändringen och statsstödet till kommunerna infördes 2007 har drygt 40 olika kommuner beviljats statligt stöd, vilket motsvarar cirka 14 procent av kommunerna. Majoriteten av de kommuner som beviljats stöd är kommuner med färre än 25 000 invånare. Antalet beviljade bidrag är i genomsnitt cirka 144 per år vilket motsvarar en utgift för staten på cirka 750 000 kronor. Utfallet kan jämföras med de 100 miljoner kronor per år som avsattes vid införandet 2007. Hyresgarantier

används sparsamt och har inte fått den genomslagskraft som avsågs vid införandet.

En orsak till att hyresgarantierna inte fått förväntad genomslagskraft är att frågan inte varit föremål för övervägande i kommunerna. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2023 uppger 128 kommuner detta som orsak. Andra skäl till att inte utnyttja befogenheten och det statliga bidraget är att det statliga bidraget inte täcker den ekonomiska risken för kommunen (19 kommuner), att målgruppen bedöms kunna lösa situationen med egen borgensman (11 kommuner), att det är för administrativt betungande (13 kommuner) och andra skäl (44 kommuner). Bland andra skäl återfinns bl.a. att sociala kontrakt eller andra insatser används i stället och att vissa kommuner utreder frågan.

Samtidigt är konkurrensen på hyresbostadsmarknaden hög och hushåll nekas möjligheten att teckna hyreskontrakt på grund av att de t.ex. inte når inkomstkraven, har skulder eller har inkomstkällor som inte godtas, såsom försörjningsstöd. Det innebär att bostadssökande utestängs från bostadsmarknaden med omfattande negativa konsekvenser som följd. De negativa konsekvenserna är särskilt allvarliga för barn.

3.3 Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer

Promemorians förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

I en förordning avgränsas skyldigheten till att gälla om

– en hyresgaranti behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,

– hushållet är en barnfamilj,

– hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,

– den eller de i hushållet som ska ingå hyresavtalet som garantin avser är bosatta i kommunen, och

– bostaden finns i kommunen.

Hyresgarantin ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

Det befintliga statsbidraget till kommuner som frivilligt ställer hyresgarantier avvecklas.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer i huvudsak med promemorians. I promemorian föreslås att förutsättningarna för skyldigheten att ställa hyresgaranti i större utsträckning regleras i förordning, att beslut om hyresgarantier ska vara möjliga att överklaga samt att kommunerna inte ska söka ersättning för de garantier de utfärdar i efterhand. Utredningen innehåller inga överväganden om sekretess vid handläggningen.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter går isär. Flera remissinsatser är positiva till utredningens förslag och att förändringar görs, samtidigt som de har invändningar mot delar av förslaget.

Bland de remissinstanser som är uttryckligen positiva till att det blir en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla hyresgarantier återfinns bl.a. *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Stockholms län, Barnombudsmannen, HSB, Stadsmissionen, Fastighetsägarna* och *Tyresö kommun*.

Några remissinstanser avstyrker förslaget och anser att hyresgarantier bör vara statliga, såsom *Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Sveriges Allmännytta* samt *Hultsfreds, Sundbybergs, Trelleborgs och Umeå kommuner*. *Stadsledningskontoret i Stockholms kommun* anser, utifrån ett likabehandlingsperspektiv, att det kan vara en fördel att ansvaret är statligt. *Statskontoret* anser att en reformering av hyresgarantierna gör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun otydlig.

SKR är i huvudsak positiva till förslaget. SKR anser dock att det saknas skäl att avgränsa kretsen för det statliga stödet till enbart barnfamiljer. SKR anser vidare att den statliga ersättning som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn.

Malmö kommun anser att utredningens förslag att hyresgarantierna till en början ska begränsas till att enbart gälla barnfamiljer är rimligt med tanke på att barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden. *Uppsala kommun* tillstyrker att barnfamiljer är en prioriterad målgrupp. *Rädda barnen* tillstyrker syftet med förslaget, att öka möjligheterna för barnfamiljer att få sin rätt till ett skäligt och långsiktigt boende. *Barnombudsmannen* välkomnar att hyresgarantierna främst avser barnfamiljer.

Flera andra remissinstanser uttrycker sig positivt till förslaget samtidigt som avgränsningen till barnfamiljer ifrågasätts. Bl.a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Skåne* och *Stockholms län* menar att förslaget ligger väl i linje med barnkonventionen samtidigt som de påpekar att det finns fler målgrupper än barnfamiljer är i behov av insatser. Även *Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet (MFD), länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Jönköpings län, Göteborgs, Hultfreds, Krokoms, Trelleborgs, Umeå och Örnsköldsviks kommuner, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Stadsmissionen, Svenska Röda korset* och *Uppsalahem* anser att fler än barnfamiljer är i behov av hyresgarantier. *Pensionärernas riksorganisation (PRO)* och *Micasa Fastigheter* anser att även äldre bör omfattas.

Flera remissinsatser har invändningar mot att skyldigheten föreslås inträda endast när bostaden är belägen i kommunen och att den eller de personer som hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Skåne, Stockholms, Västerbottens* och *Örebro län* framhäver att det finns en risk att våldsutsatta kvinnor med barn som behöver hitta bostad utanför den egna kommunen inte kan ta del av stödet och menar att det möjligen hade kunnat lindras om 2 a kap. 8 § 2 socialtjänstlagen, som reglerar möjligheten för våldsutsatta att ansöka om insatser i en annan kommun, hade fungerat på ett tillfredsställande sätt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Fastighetsägarna Sverige* lyfter att kommungränser är av ringa betydelse för bostadsmarknaden i länet och att det är en onödig avgränsning att bostaden ska vara belägen i kommunen. Även *HSB* och *Socialstyrelsen* ser problem med förslaget att personer ska bo och söka hyresgaranti i samma kommun. *Stadsmissionen* är, å sin sida, uttryckligen positiv till förslaget att hushåll som ska få hyresgaranti och

bostaden ska finnas i samma kommun då det är en viktig markering för att motverka social dumpning.

Socialhögskolan i Lund anser att förslaget är intressant och sannolikt kan bidra till att fler barnfamiljer får förstahandskontrakt, men ifrågasätter överklagandeförbudet och vem som ska se till att kommunerna fullgör sin skyldighet.

När det gäller förslagets konsekvenser bedömer *Socialstyrelsen* att förslaget kommer ha begränsad effekt i praktiken. Socialstyrelsen menar att en grundförutsättning för att kunna ställa hyresgarantier i kommuner är att det finns eller skapas tillgång till hyreslägenheter med hyresnivåer som hushåll som står utanför bostadsmarknaden har råd med. Socialstyrelsen påpekar också att ett antal förutsättningar behöver klargöras, såsom risken för att socialtjänsten kommer att belastas med att administrera och utreda hyresgarantier, att hanteringen av ansökan kan behöva ske skyndsamt för att personen ska kunna tacka ja till hyreskontrakt och att garantin ska kunna ges med förhandsbesked. *Uppsala bostadsförmedling* framhåller också vikten av skyndsamma processer inom kommunen.

Socialnämnden i Uppsala kommun anser att den föreslagna förändringen kommer att leda till att berörda barnfamiljer får det bättre och att det stärker barns levnadsvillkor, förslaget bygger dock på att hyresvärdar godkänner hyresgarantin. *Uppsala bostadsförmedling* bedömer att det är ganska osannolikt att hushåll med omfattande skulder och betalningsanmärkningar skulle kunna teckna hyresavtal hos en privat hyresvärd trots hyresgaranti, men att fler hyresvärdar skulle överväga att acceptera olika typer av bidrag eller försörjningsstöd som inkomst.

Skälen för promemorians förslag

En skyldighet för kommuner

I promemorian föreslås, liksom i betänkandet, att det blir en skyldighet för kommuner att lämna hyresgarantier under vissa förutsättningar. Skälet är att förbättra förutsättningarna för likvärdighet över landet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Sveriges Allmännytta, Umeå kommun m.fl. framhåller att hyresgarantierna i stället bör vara statliga. Arbetsgruppen delar inte den uppfattningen. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla hyresgarantier ligger i linje med den verksamhet och de uppgifter kommuner redan har. Kommuner ansvarar exempelvis för biståndsbedömningar enligt socialtjänstlagen (2001:453) och kommer ofta i kontakt med personer och familjer som lever under osäkra boendeförhållanden. Kommuner är lämpade att göra individuella bedömningar och har erfarenhet av de behovsbedömningar som krävs för en väl fungerande handläggning. Kommuner ger också olika former av stöd som indirekt bidrar till att öka möjligheterna att få en bostad, till exempel budget- och skuldrådgivning. Kommunerna har genom sin lokala förankring också de bästa förutsättningarna att föra samtal och skapa goda relationer med hyresvärdar i kommunen. I det sammanhanget bör även frågor om hyresgarantier kunna aktualiseras. Med tanke på målgruppen för hyresgarantierna skulle en lösning med statlig administration riskera att bli ineffektiv jämfört med en kommunal.

Avgränsning till barnfamiljer

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter är sedan den 1 januari 2020 lag i Sverige. Av konventionen framgår att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27). Det framhålls att det är barnets föräldrar som har huvudansvaret för att tillgodose detta men också att staten vid behov ska tillhandahålla stöd och bistånd, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. Artikel 27 kan ses som en vidareutveckling och konkretisering av artikel 6 om rätten till överlevnad och utveckling. Barnets rätt till en god levnadsstandard är grundläggande för att barnet ska kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. En god och trygg bostad utgör en förutsättning för en god levnadsstandard och för att barnet ska få sina rättigheter tillgodosedda, såsom rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 24), rätten till vila och fritid (artikel 31) samt rätten till utbildning (artiklarna 28 och 29).

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning visar att det finns barnfamiljer som befinner sig i hemlöshet, ofta genom olika former av sociala kontrakt men även på vandrarhem eller andra kortsiktiga boendelösningar såsom andrahandslösningar eller inneboende. Därtill kommer det faktum att barnfamiljer i högre grad än andra är trångbodda och har en ansträngd boendeekonomi. Trångboddheten kan bero på små ekonomiska förutsättningar att kunna efterfråga större bostäder och vara ett resultat av en inneboendelösning.

Osäkert boende kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Barn är särskilt utsatta eftersom trygghet och kontinuitet är grundläggande för barns utveckling och eftersom barn i regel tillbringar större delen av sin tid i bostaden och dess närmiljö. Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press som kan ha negativ påverkan på samspelet i familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till kamratkontakter och fritidssysselsättningar. Det kan i sin tur leda till att situationen förvärras och till att sociala problem kan uppstå eller förstärkas.

Ett antal länsstyrelser, *Göteborgs, Krokoms* och *Trelleborgs kommuner, Socialstyrelsen, MFD* m.fl. anser att fler grupper än barnfamiljer är i behov av stöd. Med hänsyn till de särskilt negativa konsekvenserna för barn av ett osäkert boende anser dock arbetsgruppen att skyldigheten att ställa hyresgaranti för närvarande bör begränsas till barnfamiljer. Det bör samtidigt understrykas att kommuner fortsatt har möjlighet att lämna hyresgarantier till andra än barnfamiljer.

Socialnämnden i Uppsala kommun påpekar att förslaget kan ha viss effekt för barnfamiljer, men att det förutsätter att hyresvärdar godtar hyresgarantier. Arbetsgruppen kan konstatera att kommunerna har en viktig roll i att föra dialog med hyresvärdar på orten. Enligt utredningen godtar knappt hälften av hyresvärdarna borgensman eller hyresgaranti, främst i de fall inkomsten är för låg. Det faktum att flera hyresvärdar godtar borgensman bör kunna vara en utgångspunkt för en dialog på orten.

Avgränsning till boende i kommunen och bostäder belägna i kommunen

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Fastighetsägarna Sverige, HSB* och *Socialstyrelsen*, har invändningar mot att den föreslagna kommunala skyldigheten att tillhandahålla hyresgarantier är avgränsad till rekvisiten att bostaden ska vara belägen i kommunen och att den eller de hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun. Remissinsatserna påpekar att det kan uppstå problem i de fall där hushållet behöver flytta över en kommungräns.

Det kan givetvis uppstå situationer där ett hushåll i kommun A har möjlighet få en egen bostad i kommun B under förutsättning att en hyresgaranti kan utfärdas. Enligt förslaget innebär en sådan situation ingen skyldighet för någon av kommunerna att tillhandahålla en hyresgaranti, men det finns heller inget som hindrar någon av kommunerna från att göra det. Den kommunala kompetensen på bostadsområdet förändras inte (se 2 kap. 6 § lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter). Skulle det vara en skyldighet för kommun A, i egenskap av bosättningskommun, att tillhandahålla hyresgarantier för bosättning i kommun B finns det, som *Stadsmissionen* anger, en risk att det understödjer en utveckling där ekonomiskt svaga hushåll bosätter sig i en annan kommun, med sämre arbetsmarknad, utan att hushållet uttryckt en sådan vilja. Om det skulle vara en skyldighet för kommun B att tillhandahålla hyresgaranti för att den aktuella bostaden är belägen i kommunen, skulle kommun B riskera att belastas oproportionerligt med ärenden om hyresgarantier. Avsikten med förslaget är att underlätta för barnfamiljer att kunna etablera sig i den kommun där de har starkast anknytning och vid en sammantagen bedömning anser arbetsgruppen att utredningens förslag att kravet på kommunen att ställa hyresgaranti bör begränsas till att gälla kommuninvånare och bostäder belägna i kommunen är väl motiverat.

Flera länsstyrelser anger i sina remissvar att en inskränkning av omfattningen på kommunernas skyldighet begränsar användningsområdet för exempelvis våldsutsatta som behöver flytta över kommungränsen. En grund som i sammanhanget lyfts fram är att 2 a kap. 8 § 2 socialtjänstlagen, som reglerar möjligheten för våldsutsatta att ansöka om insatser i annan kommun, inte fungerar tillfredsställande. Frågan om socialtjänstlagens tillämpning är inte föremål för beredning i detta lagstiftningsärende.

Villkor om två år och sex månader

Ingen remissinstans har haft synpunkter på att hyresgarantin ska omfatta minst sex månadshyror och gälla under minst två år. Villkoret om två år har sin grund i 12 kap. 28 a § jordabalken, bestämmelsen som reglerar säkerhet för hyresavtal och ger borgensmannen eller pantsättaren en rätt att säga upp sitt åtagande. Av bestämmelsen framgår att borgensmannen får säga upp sitt åtagande att upphöra att gälla vid det månadsskifte som inträffar närmast efter nio månader från uppsägningen, dock tidigast till en tidpunkt som infaller två år från det att åtagandet började att gälla. Av förarbetena till 28 a § framgår också att det är rimligt att hyresgästen får bo kvar efter att borgensåtagandet upphört om hyresgästen inte har försummat att betala hyran eller på annat sätt har åsidosatt sina avtalsenliga skyldigheter. Om en hyresvärd säger upp hyresavtalet vid den tidpunkt åtagandet upphör och hyresgästen inte vill flytta kan frågan prövas i en

förlängningstvist (propositionen Ändringar i hyreslagen [prop. 1997/98:46]). Arbetsgruppen bedömer att det är rimligt att villkoret ligger i linje med detta.

Att hyresgarantin ska täcka minst sex månadshyror bedömer arbetsgruppen är en rimlig tidsperiod för att täcka hyresförluster vid en eventuell avhysningsprocess.

Närmare om handläggningen

Socialstyrelsen anser att ett antal förutsättningar behöver klargöras, såsom risken för att socialtjänsten kommer belastas med att administrera och utreda hyresgarantier, att hanteringen av ansökan kan behöva ske skyndsamt för att personen ska kunna tacka ja till hyreskontrakt och om garantin ska kunna ges med förhandsbesked.

Inledningsvis ska konstateras att frågan om hur kommunenen väljer att placera ansvaret för att pröva och ställa ut hyresgarantier organisatoriskt inte regleras i förslaget. Även om hyresgarantier kan aktualiseras efter en bedömning av hushållets behov av insatser enligt socialtjänstlagen är det inte en förutsättning. Kravet att ställa garantier omfattar även hushåll som inte bedöms ha behov av insatser i socialtjänstlagens mening, men som bedöms ha behov av ekonomiskt stöd för att skaffa en permanentbostad i den mening som avses i 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Den lagen gäller oförändrad och vad som sägs i det följande avser att belysa den handläggning som utlöses av den nya skyldigheten men utesluter inte att kommunen agerar på annat sätt inom ramen för sina befogenheter.

Förutsättningen för att kravet på kommunen att ställa en hyresgaranti ska gälla är att hushållet uppfyller vissa rekvisit, att det finns ett erbjudande om att hyra en bostad som uppfyller villkoren i förordningen och att hushållet inte kan skaffa en sådan bostad utan en kommunal garanti.

Vad gäller hushållet behöver dess nuvarande boendesituation klarläggas. Hushåll som har en bostad med besittningsskydd ger inte upphov till någon skyldighet för kommunen även om den nuvarande bostaden är för liten för familjen, för dyr i relation till familjens inkomster eller belägen på en plats som gör det svårt att nå skola eller arbetsplatser. Hushållet ska också utgöras av en barnfamilj och vara bosatt i kommunen. Definitioner för när dessa förhållanden är uppfyllda hämtas ur befintlig lagstiftning. Utredningen föreslår att barnfamiljer ska vara sådana som har rätt till bostadsbidrag enligt 96 kap. 4, 5 eller 5 a §§ socialförsäkringsbalken och att bosättningsbegreppet ska tillämpas på samma sätt som i 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen, vilket med hänsyn till att det rör hushåll utan fast bostad är ändamålsenligt. I det fall flera personer ska stå som hyresgäster på det hyreskontrakt som garanteras ska samtliga vara bosatta i kommunen. Det kan också vara lämpligt att klarlägga hushållets ekonomiska förhållanden eftersom det kan påverka bedömningen av hushållets förmåga att skaffa en bostad utan stöd från kommunen. En utredning av dessa förhållanden kan genomföras utan att det finns något erbjudande om en lägenhet. Utredningen av hushållets förhållanden leder i sig inte till något beslut med stöd av den förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti som föreslås i denna promemoria, men den kan leda till att kommunen överväger insatser med stöd av annan lagstiftning.

När det gäller erbjudandet om att hyra en bostad ska det vara i form av ett förstahandskontrakt med besittningsskydd. Även om upplåtelser i andra hand kan utformas utan begränsningar i besittningsskyddet kan detta i praktiken brytas om avtalet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen upphör. Hyresavtal som omfattas av lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad uppfyller aldrig kraven på rätt till förlängning. Bostaden ska vara belägen i kommunen. Utredningen i denna del kan antas ske närmast momentant och utmynnar inte i något separat beslut.

Enligt förordningen ska hushållets behov av en permanentbostad inte kunna tillgodoses på annat sätt för att skyldigheten för kommunen att garantera hyresavtal ska inträda. För att detta rekvisit inte ska vara uppfyllt kan t.ex. följande tre förhållanden föreligga.

Det kan inom kommunen finnas bostäder med förstahandskontrakt lediga för uthyrning som det aktuella hushållet inte försökt hyra. Det är rimligt att ett hushåll aktivt söker en bostad innan det får ekonomiskt stöd av kommunen i form av en garanti.

Kommunen kan visa på ett konkret erbjudande om en bostad med besittningsskydd som en fastighetsägare är villig att hyra ut utan kommunal garanti eller med annat ekonomiskt stöd från kommunen än den garanti som förordningen anvisar.

Slutligen kan ett hushåll trots att det saknar permanent bostad ha sådana ekonomiska tillgångar att det är fullt möjligt att köpa en bostad på den lokala marknaden. Inte heller då ett hushåll har ekonomiska möjligheter att köpa en bostad bör kommuner vara skyldiga att ställa hyresgarantier. Om hushållets ekonomiska förhållanden redan klarlagts bör utredningen även i denna del vara tidsmässigt mycket begränsad. Kommunen förutsätts ha god kännedom om bostadsmarknaden och sina egna möjligheter att genom förturer i bostadskön eller avtal med fastighetsägare förmedla en bostad.

Den föreslagna regleringen innehåller inga detaljerade krav på hur de beskrivna utredningarna ska göras eller redovisas. Vanlig förvaltningsrättslig praxis gäller.

När samtliga utredningsmoment är avslutade ska kommunen fatta ett beslut. I det fall beslutet innebär att ett garantiåtagande gentemot fastighetsägaren görs, behöver inte beslutet motiveras särskilt. Om kommunen beslutar att inte garantera hyresförhållandet ska detta motiveras. Beslutet ska tillställas såväl hyresgäst som fastighetsägare.

Det finns, enligt det som framgår av betänkandet, kommuner som ger förhandsbesked till hushåll om att kommunen är beredd att garantera hushållets betalning av hyra. Det står även fortsättningsvis kommuner fritt att göra så, men något förhandsbesked förutsätts inte vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

Ersättningen till kommunerna

Skyldigheten att på vissa villkor garantera barnfamiljers hyror innebär att kommunerna åläggs att utföra en ny arbetsuppgift. Kommunerna ska därför ersättas enligt den kommunala finansieringsprincipen. I betänkandet föreslås att ersättningen ska lämnas i form av ett fast belopp per utfärdad garanti som utbetalas till kommunen efter ansökan. Det innebär, som utredningen konstaterar, att ersättningen kommer de kommuner som fak-

tiskt har kostnader till godo. Huvudregeln enligt finansieringsprincipen är dock att kommunerna ska ersättas via en anpassning av det generella statsbidraget, även i situationer då inte alla kommuner förväntas behöva vidta åtgärder i samma omfattning. Ersättning via ansökan i efterhand i kombination med vad utredningen kallar en ovillkorlig rätt för kommunerna att få ersättning innebär ett administrativt förfarande som i sig innebär kostnader utan uppenbar nytta. I ett resonemang kring vad som händer när anslagna medel inte täcker inkomna ansökningar landar utredningen i att regeringen bör ha möjlighet att upphäva kravet på kommunerna om det saknas medel (betänkandet s. 513). Det skapas därigenom en växelverkan mellan lagkravet och den statliga budgetprocessen som inte ger en stabil förutsättning för kommunerna att etablera hyresgarantier som ett bostadspolitiskt verktyg, vilket är ett huvudsyfte med förslaget. I denna promemoria föreslås därför att ersättningen till kommunerna regleras genom en höjning av det generella statsbidraget. Beräkningen av höjningen behandlas i konsekvensanalysen (se avsnitt 7).

Kommunen har regressrätt när en garanti utfaller

Det kan uppstå situationer där en barnfamilj med hyresgaranti inte kan betala hyran. Kommunen har då ansvar att träda in och betala hyran, men får samtidigt en regressfordran gentemot barnfamiljen som då står i skuld till kommunen. Det kan synas ologiskt att fordran inte avskrivs i en situation då det aktuella hushållet uppenbarligen inte har förmåga att betala. Om hushållet automatiskt befrias från skulden då en garanti utlöses öppnar det för möjligheter för hyresvärd och hyresgäst att komma överens om att ta garantin i anspråk. Genom regressfordran motverkas att hyresgarantier utnyttjas felaktigt. Kommunens regressrätt följer av allmänna principer att det föreligger regressrätt om någon har en skyldighet enligt författning eller avtal att betala någon annans skuld. I förordningen bör det dock anges att kommunen ska upplysa hushållet om att det finns en sådan rätt.

Möjligheten för den enskilde att överklaga m.m.

Utredningens förslag innebär att kommunens skyldighet att i ett enskilt fall lämna hyresgaranti inte ska motsvaras av en utkrävbar rättighet för den enskilde att få en hyresgaranti. Förhållandet markeras i utredningens förslag genom ett överklagandeförbud. *Socialhögskolan i Lund* ifrågasätter överklagandeförbudet och vem som ska se till att kommunerna fullgör sin skyldighet. Det kan konstateras att regeln för när en hyresgaranti ska beviljas är förhållandevis detaljerad och precist utformad. Däremot regleras inte förfarandet och handläggningen hos kommunen. Det kan se ut på olika sätt beroende på hur kommunen är organiserad och vad som bedöms lämpligt.

Av det som beskrivits tidigare framgår att om kommunen inte ser någon bättre lösning på ett hushålls boendesituation och om övriga villkor när det gäller hushållet och den erbjudna lägenheten är uppfyllda, finns en skyldighet att ställa en hyresgaranti. Frågan är om man som utredningen föreslår då kan hänvisa till att avsikten med regleringen endast är skapa en skyldighet för kommunen och markera detta förhållande med ett överklagandeförbud.

Eftersom regleringen om hyresgaranti är så precist utformad är det svårt att hävda att det inte indirekt skapas en rättighet för den enskilde att få

hyresgaranti om samtliga villkor för stödet är uppfyllda. Även om det krävs bedömningar för att avgöra om hushållet uppfyller kriterierna, saknas utrymme att på skönsmässig grund avgöra om en garanti ska ställas eller inte i det enskilda fallet. En skillnad i förhållande till utredningens förslag är också att finansieringen av garantin ska ske genom en höjning av det generella statsbidraget till kommunerna. Det ska alltså inte uppställas något villkor om att kommunens skyldighet att ställa garanti endast gäller i mån av tillgång på medel. Sammantaget får det därmed anses avse en sådan civil rättighet som enligt artikel 6.1 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter förutsätter möjlighet att få saken prövad av domstol. Att regleringen är så precis gör också att frågan praktiskt bör kunna hanteras av en domstol. Det rör sig om rekvisit och bedömningar som inte är främmande för en förvaltningsdomstol. Det kan mot denna bakgrund inte införas ett överklagandeförbud som utredningen föreslår. I stället bör bedömningen av om det i ett enskilt fall är fråga om ett beslut som kan överklagas avgöras utifrån förvaltningslagen (2017:900) och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett beslut kan överklagas om beslutet kan antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt och det har gått honom eller henne emot.

Till skillnad från utredningens förslag föreslås nu (se följande avsnitt) att bestämmelsen om hyresgarantier i sin helhet tas in i förordning. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska bestämmelser om rättegången, t.ex. om rätt att överklaga till domstol, meddelas i lag. I förordningen bör det därför endast tas in en hänvisning till de allmänna bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen. För möjligheten till laglighetsprövning gäller allmänna regler i kommunallagen (2017:725).

Villkoren för skyldigheten bör samlas i förordning

Promemorians förslag skiljer sig från betänkandets på så sätt att rekvisiten för när den kommunala skyldigheten att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer inträder, samlas i förordning i stället för att delas upp på lag och förordning. Riksdagen föreslås alltså ge regeringen bemyndigande att utforma de villkor som ska gälla för att kommunernas skyldighet att ställa ut hyresgarantier ska inträda. Det gör regleringen mer överskådlig men ger också möjlighet att på ett enklare sätt precisera hur bestämmelserna ska tillämpas, vilket enligt utredningen bör hanteras genom en kombination av föreskrifter och vägledning. Med hänsyn till att förändringar i villkoren kan innebära förändrade kostnader för kommunerna bedömer arbetsgruppen att det inte bör finnas någon möjlighet för regeringen att delegera föreskriftsrätten vidare till någon myndighet. Behovet av vägledning får bedömas när erfarenheter från tillämpningen erhållits.

Befintlig befogenhet finns kvar

SKR anser att det befintliga bidraget för kommunala hyresgarantier har utgjort ett viktigt kompletterande verktyg för att bistå personer som har en betalningsanmärkning eller är skuldsatta. SKR anser därför att den statliga ersättningen som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn. Arbetsgruppen har övervägt möjligheten att vid sidan av ett obligatorium för kommunerna att ställa garantier för

barnfamiljer också ha ett bidrag för kommuner som frivilligt garanterar hyror. Frågan blir då om alla garantier som ställs inom kommunernas vida befogenhet skulle vara bidragsberättigade. Alternativet är att ställa upp särskilda villkor för bidragsberättigade garantier, villkor som avviker på en eller flera punkter från de villkor som gäller för de obligatoriska garantierna. I avsaknad av ett konkret förslag och i linje med ställningstagandet att barnfamiljer utgör en prioriterad målgrupp väljer arbetsgruppen att i likhet med utredningen förorda att stödet till frivilliga garantier avvecklas.

I sammanhanget finns det anledning att påminna om att befogenheten att stödja hushåll ekonomiskt i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad genom garantier eller på annat sätt finns kvar oförändrad.

3.3.1 Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Promemorians förslag: Sekretess ska gälla i ärenden om kommuners ställande av hyresgaranti för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska dock inte gälla beslut i ärenden. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Promemorians bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: I promemorian föreslås en skyldighet för kommuner att under vissa villkor ställa hyresgaranti till barnfamiljer som saknar bostad. Vid kommunernas handläggning av ärendena kommer kommunerna behöva samla in uppgifter som rör familjens ekonomiska och personliga förhållanden för att utreda om rekvisiten är uppfyllda. Det kan handla om uppgifter om inkomster, tillgångar, skulder och boendehistorik, men även andra personliga förhållanden, som t.ex. arbetslöshet, missbruk eller uppgifter om hot om våld som är av betydelse för att avgöra om familjen är i behov av bostad och får anses sakna möjlighet att skaffa en sådan på egen hand. Det är svårt att förutse vilka uppgifter och omständigheter som kan åberopas eller framkomma i ett enskilt ärende. Det står emellertid klart att det är fråga om uppgifter som typiskt sett kan vara integritetskänsliga för de enskilda som berörs. Allmänhetens intresse av insyn i fråga om sådana uppgifter får också anses vara högst begränsad. Vid en avvägning mellan behovet av sekretess och behovet av insyn väger behovet av sekretess tyngre. Eftersom det alltså kommer att finnas skyddsvärda uppgifter hos kommunerna är frågan om befintliga sekretessbestämmelser kan anses ge ett tillräckligt skydd. Bestämmelser som rör förhållanden som uppvisar likheter med ställande av hyresgarantier, inte minst att det gäller den kommunala förvaltningen, finns i 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där har samlats bestämmelser om sekretess till skydd

för enskild inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.

Enligt 26 kap. 1 § gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Den föreslagna regleringen om hyresgarantier anger inte vilket organ inom kommunen som ska hantera frågan. Den skulle alltså kunna hanteras inom ramen för socialtjänstens verksamhet eller av en socialnämnd, men även av andra organ. Det finns också en bestämmelse om sekretess i kommunal bostadsförmedling. Enligt 26 kap. 11 § gäller sekretess i ärenden om kommunal bostadsförmedling för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Det finns inget som utesluter att en fråga om ställande av hyresgaranti kan aktualiseras i ett ärende om kommunal bostadsförmedling, men det kan inte förväntas bli det vanliga. Sammantaget kan därför inte befintliga bestämmelser i 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen anses ge ett tillräckligt skydd. Den sekretessbestämmelse som återstår när det gäller möjligheten att skydda enskildas förhållanden är då den generella bestämmelsen om sekretess i 21 kap. 1 §, men den är begränsad till uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv.

Den befintliga sekretessregleringen ger alltså inte ett tillräckligt starkt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om kommuners ställande av hyresgaranti. I anslutning till de nya reglerna behöver det därmed införas en ny sekretessbestämmelse som avser uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kommunen får del av i ärenden om ställande av hyresgaranti. Det kan noteras att inom offentlighets- och sekretesslagstiftningen omfattar begreppet personliga förhållanden, när det gäller fysiska personer, även uppgifter om en persons ekonomi (prop. 1979/80:2 Del A s. 84 och 190).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i en verksamhet som avser myndighetsutövning utformas vanligtvis med ett rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna är offentliga (se prop. 2022/23:71 s. 37). Så bör ske även i detta fall. Vid ett rakt skaderekvisit görs skadeprövningen i huvudsak med utgångspunkt i själva uppgiften. Vanligtvis behöver skadeprövningen inte knytas till den enskilde, utan det avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av sådan art att ett utlämnande typiskt sett skulle kunna medföra skada för det intresse som ska skyddas av bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Skaderekvisitet bör däremot inte vara kvalificerat. Jämfört med exempelvis kommunal bostadsförmedling gäller ärenden om ställande av hyresgarantier typiskt sett integritetskänsliga uppgifter, som inte ligger långt ifrån ärenden som hanteras inom socialtjänsten för vilka det råder ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Allmänhetens intresse av insyn i verksamheten får anses begränsas till själva myndighetsutövningen och användningen av offentliga medel. Denna insyn bör kunna tillgodoses genom att uppgifter i besluten om ställande av hyresgaranti, i vilka det kan antas saknas anledning att ta in integritetskänsliga uppgifter, inte omfattas av sekretessen.

Regleringen bör inte begränsas till de fall kommunen handlägger ärenden med stöd av den nu föreslagna skyldigheten att ställa

hyresgarantier till barnfamiljer, utan bör även omfatta fall då kommunen väljer att med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ställa hyresgaranti. Anledningen till att frågan om sekretess hittills inte aktualiserats i fråga om denna reglering är att den endast ger kommunerna en rätt att ställa hyresgaranti till kommuninvånare. Det uppställs inte några rekvisit för i vilka situationer hyresgaranti ska ställas eller vilka uppgifter som ska hämtas in av kommunen. Till detta kan läggas att ärenden om ställande av hyresgaranti med det nya obligatoriet som nu föreslås kan förväntas bli betydligt mer frekvent förekommande, varför frågan om sekretess också kommer att få ökad betydelse.

Den nya sekretessbestämmelsen bör innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden som regel högst sjuttio år (se t.ex. 26 kap. 10 a, 11 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Utgångspunkten är att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid. Det finns ingen anledning att frångå denna tid när det gäller uppgifter i ärenden om ställande av hyresgaranti.

De sekretessbelagda uppgifterna kommer att lämnas till kommunen i samband med myndighetsutövning, och det är alltså inte fråga om uppgifter som lämnas av en enskild i en förtroendesituation. Det finns därför inte skäl att inskränka den grundlagsstadgade meddelarfriheten med anledning av den föreslagna sekretessbestämmelsen. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör således ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

4 Tydligare förutsättningar för behovsinriktad kommunal bostadsförmedling

4.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling. Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling (7 §).

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får – utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken – ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid hindrar dock inte att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem. Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut (8 §).

Regeringen bedömde i samband med att bestämmelserna infördes att kravet på förmedling i turordning efter kötid var grundläggande för att

systemet skulle bli rättssäkert och genomsiktligt, samt att ett sådant system normalt uppfattas som att det tillgodoser grundläggande krav på en rättvis fördelning av tillgängliga lägenheter. Samtidigt redogjordes det för en insikt om att sådan verksamhet kan vara kostsam. Regeringen anförde att det framstod som ändamålsenligt med en möjlighet att få ta ut en särskild avgift. Möjligheten att ta ut en köavgift bedömdes också kunna bidra till att köerna bättre skulle återspegla det verkliga behovet av hyreslägenheter på orten (propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 26 [prop. 2001/01:26]).

Endast kommunala bostadsförmedlingar får ta ut köavgift. Övriga bostadsförmedlingar får inte ta ut köavgifter. I förarbetena prövas om det är förenligt med EU-rätten att inte ge yrkesmässiga bostadsförmedlare samma möjlighet som kommunala bostadsförmedlingar att ta ut köavgift. Regeringens slutsats var att kommunal förmedling och övrig förmedling inte kan ses som utbytbara tjänster. Kommunal förmedling bedömdes vara ett medel för att uppfylla den kommunala skyldigheten att främja bostadsförsörjningen. Den privata förmedlingens tjänst bedömdes som rent ekonomisk och direkt inriktad på att förmedla hyreskontrakt. Något inslag av bostadsplanering finns inte. (s. 24f).

Av förarbetena framgår vidare att en kommun har möjlighet att inom ramen för förmedling i turordning efter kötid organisera köverksamheten på det mest ändamålsenliga sättet och själv bestämma de närmare principerna för hur kösystemet ska vara utformat. Men förmedlingen får i en allmän kö inte ge fördelar exempelvis till personer i kön som kan erbjuda en byteslägenhet eller till dem som har särskilt stort behov av en lägenhet. För en allmän kö beskrivs i förarbetena att det inte ställs upp några specifika krav vare sig på de hyressökande eller på lägenheterna i kön. Däremot kan en kommun ha flera köer, för olika kategorier av lägenheter eller olika kategorier av hyressökande. Det är t.ex. möjligt att ha en särskild kö för sådana sökande som kan erbjuda en byteslägenhet eller en särskild kö för ungdomslägenheter. Kommunen kan också bestämma t.ex. vad som ska gälla om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön. Kommunen måste behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat, enligt den s.k. likställighetsprincipen.

Lagen anger att kravet på förmedling efter kötid inte hindrar att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem, det vill säga efter andra principer än turordningskravet. Detta är att betrakta som ett undantag från kötidsordningen. I förarbetena poängteras att det i lagen inte ansetts nödvändigt att ställa upp några särskilda krav i fråga om vilka förturer som ska få medföra ingrepp i den normala turordningen efter kötid. De enda krav som ställs är att det ska röra sig om ett begränsat antal lägenheter och ett förturssystem. Det sistnämnda kravet är avsett att innebära att kommunen måste hålla sig till vissa bestämda regler när det gäller vilka fall som behandlas som förturer. Det kan vara fråga om dels fall där en enskild tillhandahålls en bostad i form av bistånd enligt socialtjänstlagen, dels fall då förtur medges på annan grund (s. 52ff). För denna förmedling får ingen köavgift tas ut, men den omständigheten att sådan förmedling existerar hos bostadsförmedlingen hindrar alltså inte att köavgift tas ut i övrigt.

4.1.1 Behovet av förändring

När bestämmelserna om kommunal bostadsförmedling infördes 2001 ansågs kommunal bostadsförmedling vara ett lämpligt sätt att ge resurssvaga hushåll rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad (se propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 19 [prop. 2000/01:26]). Trots det har många hushåll med lägre inkomster – som står inför ett mer akut behov av bostad eller snabbt behöver förändra sin boendesituation och inte haft möjlighet att samla ihop ködagar – i dag små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling.

Utredningen visar i betänkandet (SOU 2022:14) att de kommunala bostadsförmedlingarna i dag inte styrs på ett sådant sätt att de i tillräcklig utsträckning bidrar till en socialt hållbar bostadsförsörjning. Ett skäl för detta bedöms vara att det råder en osäkerhet om vad som är tillåtet enligt lag i fråga om reservationer och förturer. Denna otydlighet riskerar att försvåra för den som i dag inte har en godtagbar boendesituation.

I dag finns det sju kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i 66 kommuner. Till exempel förmedlar den kommunala bostadsförmedlingen i Stockholm bostäder i 28 kommuner. Alla kommunala bostadsförmedlingar använder kötid som huvudsaklig förmedlingsprincip. De har relativt långa kötider, och alla tar ut köavgift.

Flera av de kommunala bostadsförmedlingarna arbetar redan i dag med reservationer. Exempelvis får unga i flera bostadsförmedlingar en större andel bostäder förmedlade än den andel de utgör av det totala antalet sökande respektive den andel de utgör av antalet aktiva sökande. Det visar att bostadsförmedlingarna har en förmåga att tillsammans med fastighetsägare underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden.

Förturssystem används endast inom den kommunala bostadsförmedlingen i Stockholm och där utgjorde de beviljade förturerna under 2020 två promille av antalet fördelade lägenheter totalt.

Nuvarande lagreglering av bostadsförmedlingar har visat sig skapa osäkerhet om vilka möjligheter kommunerna har när det gäller reservationer, förturer och möjligheten att ta ut köavgift. För att bidra till en önskvärd utveckling behövs därför vissa ändringar och förtydliganden i lagen.

4.2 Tydligare möjligheter till reservation och förturer

Promemorians förslag: Det tydliggörs att en kommunal bostadsförmedling får reservera lägenheter för olika kategorier av sökande i kön eller använda ett förturssystem utan att det påverkar möjligheterna att ta ut köavgift.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer huvudsakligen med promemorians. Utredningen har till skillnad från promemorian föreslagit att det i lag regleras att kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid och att reservationer ska ske utifrån i förväg fastställda kriterier.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna, däribland *SKR, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen (BO)* och de kommuner som är anslutna till en kommunal bostadsförmedling tillstyrker eller ställer sig positiva till utredningens förslag. Det framhålls att förslaget bl.a. breddar kommunala bostadsförmedlingars möjligheter att anpassa sin förmedling och att det är rimligt att bostäder med rimlig hyra fördelas på ett sätt så att de personer som i dag har svårt att skaffa en bostad som svarar mot deras behov får bättre möjligheter. *Fastighetsägarna* tillstyrker förslaget. De menar, eftersom principen om turordning efter kötid inte överges, att förslagets positiva effekter för bostadsförsörjningen väger tyngre än den begränsade förlusten för enskilda sökande.

Några remissinstanser, som i grunden är positiva, har också betänkligheter, t.ex. påtalas svårigheter med och konsekvenser av den praktiska tillämpningen. *DO* lyfter att kriterierna inte får vara diskriminerande. *Stockholms kommun, stadsledningskontoret* menar att det av utredningen bättre borde framgå hur förslaget är tänkt att fungera i praktiken, och att det kan förekomma motsättningar mellan förmedlingens nuvarande huvudsakliga funktion att ge bred service till en bred allmänhet och nivån av selektivitet som obegränsad förtursverksamhet kan medföra. De efterfrågar en djupare utredning och att tydliga principer borde fastställas. *Göteborgs* och *Malmö kommuner* påtalar, i likhet med Stockholms kommun, att det finns svårigheter i praktiska tillämpningen av bestämmelsen. *Familjebostäder* anser att lägenheter i en kommunal avgiftsbelagd bostadskö ska förmedlas i turordning efter kötid. *Socialhögskolan i Lund* anser att idén om att använda bostadsförmedling mer aktivt för att påverka bostadsförsörjningen och segregationen är bra, men anser att det behövs mer styrning. Det ifrågasätts vem som ska besluta om reservationer baserade på behov om hyresvärdarna hitintills inte visat intresse för det. Socialhögskolan i Lund påpekar också att författningsförslagets lydelse ”i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt” inte berörs i författningskommentaren.

Länsstyrelsen i Kronobergs län poängterar att det saknas en allmän definition av förtur vilket försvårar uppföljning då förturssystem används på olika sätt.

Även *Socialstyrelsen* är positiv men ställer sig frågande till att förslagets genomslagskraft bygger på frivillighet och är tveksam till om de föreslagna åtgärderna räcker för att nå en reell förändring i praktiken, både i kommuner där det finns kommunal bostadsförmedling och i kommuner där sådan saknas. Socialstyrelsen anser också att incitamenten för en mer selektiv fördelning av bostäder behöver förstärkas.

Kungliga tekniska högskolan (KTH) och *Sveriges allmännytta* tar upp problemet med att alltför omfattande reservationer och förturer minskar legitimiteten i kösystemet och i förlängningen möjligheten att ta ut avgift.

Skälen för promemorians förslag

Enligt utredningen är kötid en transparent förmedlingsprincip som minskar risken för diskriminerande, godtyckliga och oklara grunder för urval av hyresgäster. Utredningen anser samtidigt att systemet med förmedling i turordning efter kötid har brister. Detta är fallet exempelvis när hushåll med lägre inkomster – som behöver förändra sin boendesituation och inte haft möjlighet att samla ihop ködagar – har små chanser att kunna lösa sin

situation genom en kommunal bostadsförmedling. Eftersom kommunal bostadsförmedling är ett verktyg för att främja bostadsförsörjningen i kommunen behöver det stå klart att det inom förmedlingsverksamheten finns flexibilitet att, i samverkan med fastighetsägare, förmedla bostäder på så sätt att det underlättar för hushåll som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden.

Det är problematiskt att nuvarande lagreglering av bostadsförmedlingar har visat sig skapa osäkerhet om hur möjligheterna att förmedla bostäder med reservation, liksom möjligheterna att använda förturer, förhåller sig till möjligheterna att ta ut köavgift.

Tydligare möjligheter till reservationer

Genom förslaget i denna promemoria tydliggörs att förmedlingsprincipen turordning efter kötid som en förutsättning för att ta ut en köavgift inte hindrar att lediga lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande inom kön eller i separata köer. Innebörden av en reservation är att kötid fortfarande utgör grunden för rangordning av inkomna ansökningar, men att lägenheter kan reserveras för olika kategorier av sökande.

Hur reservationerna ska utformas och kategorier av sökande definieras avgörs av kommunen med hänsyn till behoven på bostadsmarknaden och hur det påverkar fastighetsägarnas vilja att lämna lägenheter för förmedling.

Tillämpningen av kriterier då bostäder förmedlas med reservation bör enligt utredningen ske genom en i någon mån standardiserad bedömning. Detta bedöms vara förenligt med likställighetsprincipen. Det handlar således inte om en individuell behovsbedömning. Detta är ett särskiljande drag mellan reservationer och förtur.

Utredningen föreslog att lägenheter som förmedlas enligt reservation ska baseras på behov eller i övrigt vad som är ändamålsenligt. Arbetsgruppen bedömer att detta i stället bör beslutas i samarbete med och i förtroende mellan fastighetsägare och bostadsförmedling. Vad som är lämpligt får utgå från det som är känt om kravens eller kriteriernas effekter och den lokala bostadsmarknaden. Det är till sist fastighetsägaren som bestämmer vilka villkor och krav som gäller för att kunna tillträda en bostad i fastighetsägarens bestånd.

Reservationer kan utformas för att underlätta för hushåll som saknar egen bostad, skapa förutsättningar för social blandning och motverka socioekonomisk boendesegregation. Andra exempel kan vara möjligheten att reservera bostäder för personal till samhällsviktig verksamhet eller för personer som fått arbete i kommunen och som bor utom pendlingsavstånd.

Utredningen framhåller att det är viktigt med transparens och förutsägbarhet. Den som ställer sig i kön till en kommunal bostadsförmedling ska kunna få information om hur förmedlingen fungerar och om principerna för förmedlingen. Förmedlingskriterier ska redovisas öppet och det ska vara tydligt hur förmedlingen fungerar t.ex. när det gäller förekomst av reservationer eller kriterier för förtur.

Ingen begränsning av förtursverksamheten

Förtur, till skillnad från reservationer, innebär ett avsteg från principen om att bostäder förmedlas i turordning efter kötid.

Förslaget i promemorian innebär att det inte längre ska finnas någon begränsning av antal lägenheter som får fördelas enligt ett förturssystem inom en kommunal bostadsförmedling som tar ut köavgift. Som utredningen anger är förturer ett träffsäkert sätt att förmedla bostäder till hushåll som har stora behov av att snabbt få tillgång till en god bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Socialstyrelsen, KTH m.fl. har farhågor om att incitamenten för privata fastighetsägare att använda bostadsförmedlingen kan minska om systemet förändras från kösystem till förturssystem. Även *Göteborgs* och *Malmö kommuner* m.fl. påtalar att det finns svårigheter i tillämpningen av bestämmelsen och vid bedömningen av hur många lägenheter som ska gå till reservationer och förturer samtidigt som förtroendet för kommunens förmedling av bostäder upprätthålls, speciellt i förhållande till personer som inte tillhör någon prioriterad grupp. Arbetsgruppen anser att kommunen och bostadsförmedlingen tillsammans med fastighetsägarna på orten har de bästa möjligheterna att avgöra vilken omfattning av förtursverksamhet som är möjlig och ändamålsenlig. Vidare gör arbetsgruppen bedömningen att kommunala bostadsförmedlingars användning av förturer bör ske med utgångspunkt i den lokala situationen på bostadsmarknaden, varför variationer i tillämpningen kommuner emellan kan förekomma. Det ankommer alltså på respektive kommun att, tillsammans med fastighetsägarna, bestämma lämpliga kriterier för förtur Kriterierna får inte vara så utformade att de riskerar att leda till direkt, eller indirekt, diskriminering.

Länsstyrelsen i Kronobergs län poängterar att det saknas en allmän definition av förtur vilket försvårar uppföljning då förturssystem används på olika sätt, och efterfrågar därför ett tydliggörande. Förslaget i promemorian syftar till att tydliggöra kommunernas handlingsutrymme. Därför föreslås inte någon närmare definition av vad förtur är. För uppföljning kan en avgränsad definition göras i andra sammanhang, ett exempel är Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Inga ytterligare behov av reglering

Utredningen föreslår att turordning enligt kötid blir en obligatorisk utgångspunkt för de kommunala bostadsförmedlingarna.

DO påpekar i sitt remissvar att kötid har många fördelar från diskrimineringssynpunkt, varför det finns goda skäl att kötid fortsatt bör vara den huvudsakliga förmedlingsprincipen. Utredningen har samtidigt visat att alla kommunala bostadsförmedlingar i landet redan använder turordning enligt kötid som huvudsaklig förmedlingsprincip trots att möjligheten att använda förturer ryms inom dagens lagstiftning. Även om kötid kan bidra till en transparent och förutsebar bostadsförmedling, är det centrala att ge kommunerna och de kommunala bostadsförmedlingarna ett tydligare och större handlingsutrymme, så att förmedlingen kan anpassas till lokala förhållanden och lägenheter förmedlas med större selektivitet. Det saknas därför i dagsläget skäl att begränsa verksamheten med regler om obligatorisk förmedling utifrån turordning enligt kötid.

Konsekvenser

Några remissinsatser, bl.a. *Socialstyrelsen* och *Stockholms kommun* är tveksamma till om de föreslagna åtgärderna räcker för att nå en reell

förändring i praktiken, både i kommuner där det finns kommunal bostadsförmedling och i kommuner där sådan saknas. *Socialhögskolan i Lund* efterfrågar tydligare styrning.

Syftet med förslagen i denna promemoria är att tydliggöra att det finns ett utrymme att fördela lägenheter i en kommunal bostadskö med större inslag av selektivitet. Huruvida förslaget kommer att innebära en reell förändring är beroende av hur de kommunala bostadsförmedlingarna kommer att utnyttja detta vidgade utrymme. Det i sin tur är förknippat med kommunens och bostadsförmedlingens förmåga att erbjuda service och fastighetsägarnas intresse av att ta del av sådan service.

DO påtalar riskerna med att diskriminering kan uppstå i arbetet med reservationer och förturer. Även om en gemensam rak kö i många sammanhang upplevs som rättvist, kan det samtidigt innebära att vissa grupper missgynnas. Som exempel missgynnas unga då de av naturliga skäl inte har haft möjlighet att samla ködagar. Olika fördelningssystem kan alltså slå olika mot olika grupper. En större selektivitet och en behovsinriktad kommunal bostadsförmedling kan underlätta för grupper som i dag har svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det kan därför finnas en poäng med att kommunala bostadsförmedlingar använder flera olika fördelningsprinciper.

5 Bättre planberedskap och ökad samordning

5.1 Rättsliga utgångspunkter

Plan- och bygglagen

Det är enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten i kommunen. Detta s.k. kommunala planmonopol innebär att det är kommunen som antar planer, men också att det ankommer på kommunen att ensam bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. Genom ansvaret att planera för markanvändningen styr således kommunen vilken mark som blir tillgänglig och i vilken utsträckning den är möjlig att bygga bostäder på. Planläggningen ska ske med hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden och bl.a. främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 § första stycket 5).

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 §). En översiktsplan ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Kommuner ska i sin översiktsplan bl.a. relatera till regionala och nationella mål och överenskommelser. Av översiktsplanen ska det också framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, en reglering som avser att stärka samordningen mellan riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplan.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Alla kommuner ska ha riktlinjer i enlighet med lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, den s.k. bostadsförsörjningslagen, förkortad BFL. Kommunernas planering för bostadsförsörjning syftar till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och ska baseras på en analys av demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Riktlinjerna är vägledande för planläggning i kommunen och kommunen ska i översiktsplanen redogöra för hur den avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § p. 1 PBL).

Länsstyrelserna ska enligt samma lag ge kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar

En markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggelse. Riktlinjer för markanvisningar är en dokumentation av hur kommunen hanterar arbetet med markanvisningar.

Alla kommuner som genomför markanvisningar ska enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ha sådana riktlinjer. Riktlinjer för markanvisning ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Avsikten med lagen är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede så att det för alla potentiella byggherrar är tydligt vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning.

5.2 Vikten av planberedskap och samordning för att möta bostadsbehoven

Det finns ett stort behov av bostäder i landet. Enligt Boverkets senaste byggbehovsberäkning från september 2023 uppskattas det sammanlagda behovet av nya bostäder t.o.m. 2030 till 538 000, dvs. cirka 67 300 bostäder årligen. Det är det tillskott av bostäder som Boverket bedömer behövs för att svara mot den förväntade framtida befolkningsökningen och samtidigt hantera det underskott av bostäder som växt fram sedan 2006.

Enligt Boverkets senaste byggprognos från oktober 2023 minskar antalet påbörjade bostäder från 71 000 under toppåret 2021 till cirka 27 000 år 2023 och 19 500 år 2024. Detta är en följd av stigande räntor,

hög inflation, höga byggkostnader och energipriser samt minskad köpkraft hos hushållen.

Fler bostäder behövs för att människor ska kunna förverkliga sina boendedrömmar och kunna flytta dit arbeten finns. Ett underskott på bostäder försvårar etableringen och rörligheten på bostadsmarknaden framför allt för unga, studenter, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Ett underskott på bostäder försvårar också möjligheterna för företag att rekrytera vilket i förlängningen riskerar att inverka negativt på såväl sysselsättning som tillväxt. Det riskerar också att leda till ökad trångboddhet och otrygga boendeförhållanden.

En förutsättning för bostadsbyggande är att kommunerna planlägger eller har en beredskap att planlägga och hantera markförsäljningar för bostadsändamål. Att ha en beredskap innefattar dels en organisatorisk beredskap med personella resurser, dels en strategisk beredskap med en uppfattning om hur många bostäder som behöver skapas i kommunen, vilken typ av bostäder och var de lämpligen bör tillkomma. Den strategiska beredskapen manifesteras genom strategiska dokument såsom översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjning och riktlinjer för markanvisningar. Kommuner som arbetar aktivt med planläggning och sammanför översiktsplanering med planering för bostadsförsörjning samt bedriver en aktiv markpolitik har bättre förutsättningar att åstadkomma ett bostadsbyggande och en utveckling av bostadsbeståndet som svarar mot den efterfrågan och de behov som finns.

Samtidigt är enskilda kommuner och bostadsmarknader ofta för små för att betraktas isolerat. Behovet av bostäder är på många håll i landet, särskilt i storstadsregionerna, tätt kopplat till en arbetsmarknad som sträcker sig utanför kommungränserna. Det kräver en samsyn om hur många bostäder som behövs. En samsyn skapar förutsättningar för byggherrar att möta kommuner med rätt förväntan och beredskap att planlägga och markanvisa.

5.3 Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan

Promemorians förslag: Benämningen ”kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen” ska ersättas med ”kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen”. Uttrycket ”insatser” ska ersättas med ”åtgärder”. Bestämmelsen om att handlingsplanen för bostadsförsörjning ska vara vägledande för tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen flyttas till den lagen.

Utredningarnas förslag (SOU 2017:73 och 2022:14) överensstämmer med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till att byta ut ”riktlinjer” mot ”handlingsplan”, däribland *SKR*. Några remissinstanser, bl.a. *Stadsmissionen* och *Socialhögskolan i Lund*, påpekar att förändringen är liten och att det inte bara får bli en semantisk förändring. *Umeå kommun* anser att bytet signalerar att kommunen endast ska reagera och utföra det regeringen beslutat om. *Svea hovrätt* påtalar att det av författningstexten

inte är tydligt hur planeringen och handlingsplanen avses förhålla sig till varandra. Enligt hovrätten bör det övervägas att ändra författningen så det blir tydligt att den kommunala planeringen för bostadsförsörjningen ska utmynna i en handlingsplan som ska antas av kommunfullmäktige. Handlingsplanen ska därefter ligga till grund för kommunens vidare arbete med bostadsförsörjningen, exempelvis i arbetet med detaljplaner och markanvisningar. Därigenom bör det bli lättare att förstå det inbördes förhållandet mellan planeringen och handlingsplanen. Inga remissinstanser har särskilt kommenterat förslaget att flytta bestämmelsen om handlingsplanens betydelse för planläggning enligt plan- och bygglagen till den lagen.

Skälen för promemorians förslag

De kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning utgör dokumentation av mål och planerade insatser och är därmed ett instrument för prioritering och beslutsfattande i det löpande arbetet och för den årliga kommunala budgeten. Ordet ”riktlinjer” ger dock inte dessa associationer och arbetsgruppen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att ersätta ”riktlinjer” med ”handlingsplan”.

Några remissinstanser, såsom *Stadsmissionen* och *Socialhögskolan i Lund*, lyfter att förslaget inte får innebära en semantisk förändring och att förändringen är liten. Som framgår av utredningen är det centralt att de ord och uttryck som används i lagen tydligare avspeglar att planering för bostadsförsörjning är ett framåtriktat arbete. Ordet handlingsplan speglar på ett betydligt tydligare sätt än ordet riktlinjer det som förväntas av dokumentationen.

Svea hovrätt påtalar att det av författningstexten inte är tydligt hur planeringen och handlingsplanen avses förhålla sig till varandra. Enligt hovrätten bör det övervägas att tydliggöra att den kommunala planeringen för bostadsförsörjningen ska utmynna i en handlingsplan som ska antas av kommunfullmäktige och att handlingsplanen därefter ska ligga till grund för kommunens vidare arbete med bostadsförsörjningen. Innebörden av hovrättens synpunkter tillgodoses genom de förslag som lämnas i denna promemoria.

Det föreslås också att ordet ”insatser” ersätts med ”åtgärder”. I dag används båda orden i lagen. Som utredningen anger är ”åtgärder” mer konkret och handlingsinriktat. Att använda ordet ”åtgärder” skapar också en enhetlig terminologi i lagen.

Utredningen om kommunal planering för bostäder fann att bestämmelser som kopplar samman tillämpningen av två lagar bör komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Arbetsgruppen delar utredningens bedömning.

5.4 En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder

5.4.1 Boverket ska beräkna bostadsbyggnadsbehovet

Promemorians förslag: Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet ska formaliseras. Beräkningarna ska presenteras på nationell nivå och på länsnivå.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer med promemorians förslag.

Remissinstanserna: *Boverket* har inga invändningar mot utredningens förslag men påpekar att behovet blir något lägre om beräkningen grundas på län än om det grundas på funktionella arbetsmarknadsregioner. *Finansinspektionen* ser positivt på att Boverket vidareutvecklar bedömningar och beräkningar avseende bostadsbyggnadsbehovet. *Region Gävleborg* anser att det är lämpligt att Boverket presenterar sina beräkningar på länsnivå och att tio år är en lämplig tidshorisont. *Malmö kommun* påpekar att det är positivt att Boverkets siffror uppdateras årligen för att säkerheten ska öka. Vidare konstaterar Malmö kommun att län inte är den självklara geografiska enheten då Malmö påverkas av utvecklingen i Köpenhamnsregionen. *Eskilstuna kommun* anser att Boverkets siffror bör finnas nedbrutna på kommunnivå.

Skälen för promemorians förslag

I betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73) föreslås en ordning för att etablera en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder. Enligt utredningens förslag ska det ske genom att Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder i hela landet och presenterar det på länsnivå.

Arbetsgruppen delar utredningens ambition om en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder eftersom bostadsmarknaderna på flera håll i landet är integrerade. I regioner där bostadsmarknaden i praktiken är gemensam är det viktigt att kommunerna i sin planering av bostadsförsörjningen utgår från en gemensam bild av hur många bostäder som behöver tillkomma. En gemensam bild kan även ligga till grund för dialog och samordning kring bostadsbyggande mellan kommuner.

Boverket har under flera år utvecklat en metod för att bedöma bostadsbyggnadsbehovet. Utvecklingsarbetet har resulterat i att Boverket årligen sammanställer och uppdaterar en uppskattning av hur många bostäder som behöver tillkomma baserat på den förväntade framtida befolkningsökningen och det latenta behovet av bostäder som byggts upp de senaste femton åren. Boverkets bedömningar är dock inte formaliserade, varken för myndigheten, kommunerna, länsstyrelserna eller regionerna. Regeringen bör därför uppdra åt Boverket att kontinuerligt göra bedömningar av det nationella behovet av bostäder fördelat på länsnivå och tillgängliggöra dessa för kommunerna. Regleringen kan ske genom en mindre ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar där det framgår att Boverket ska

förse kommunerna med ett underlag för den analys som dessa ska genomföra enligt bostadsförsörjningslagen.

5.4.2 Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Promemorians förslag: Kommunerna ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen och redogöra för bedömningen i handlingsplanen för bostadsförsörjning.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer delvis med promemorians. Utredningen föreslog också att bedömningen i handlingsplanen ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag att kommunerna ska bedöma och redogöra för behovet av tillskott av bostäder. *Statskontoret* tillstyrker förslaget och menar att uttrycket ”tillskott av bostäder” är mer rättvisande än ”bostadsbyggnadsbehov” och bidrar till en enhetlig begreppsanvändning. *SKR* och *Bodens kommun* tillstyrker förslaget men anser att det är mer prioriterat med en samlad översyn av finansierings- och skattesystemet som leder till långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar samt statliga beslut som undanröjer hinder för kommuner. *SKR* framhåller även att det inte är bristande aktivitet i kommunerna som utgör något generellt hinder för en fortsatt hög byggtakt, även om SKR inte är emot att förlaget genomförs.

Borlänge kommun påpekar att kommunen redan i dag gör årliga bedömningar av bostadshovet i kommunen och att arbetsbelastningen inte kommer att påverkas, en regional bedömning kan dock öka möjligheten att kvalitetssäkra de egna beräkningarna. Det faktiska byggandet begränsas främst av andra faktorer än kommunens planberedskap. *Region Gävleborg* bedömer att förslaget är rimligt då kommunens riktlinjer redan i dagsläget innehåller bedömningar av behovet av tillskott av bostäder. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* tillstyrker förslaget men anser att ungdomsperspektivet bör bli obligatoriskt i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning.

Flertalet remissinsatser såsom majoriteten av länsstyrelserna, menar att förslaget förstärker signalen om att bostadsförsörjning blir en fråga som fokuserar på byggande av bostäder trots att byggandet endast utgör en del av en fungerande bostadsförsörjning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser behov av att lagen kompletteras med en skrivning om att riktlinjerna också ska visa på behov och åtgärder för en fungerande bostadsmarknad. *Storumans kommun* anger att för kommuner i glesbygd blir kartläggningen av behov och nya tillvägagångssätt tämligen teoretisk.

Några remissinstanser anser att förslaget inte bör genomföras. *Skellefteå kommun* menar att det finns större hinder för bostadsbyggandet än bristande aktivitet hos kommunerna. Regeringen bör hitta ett sätt att lösa problemen med underskott av bostäder i storstadsregioner i särskild ordning.

Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte förslaget i den del som innebär att bedömningen som görs i fråga om tillskott av bostäder i riktlinjerna ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det finns andra aspekter som bör ligga till grund för översiktsplanen, t.ex. vilken typ av bostäder det finns behov av och var man bygger för att bryta boendesegregationen.

Skälen för promemorians förslag

Tillskott av bostäder ska dokumenteras i handlingsplanen för bostadsförsörjning

För att en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder ska förverkligas är det nödvändigt att varje kommun aktivt tar ställning till behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen. Det bör alltså vara obligatoriskt för kommunerna att dokumentera sina bedömningar i detta avseende. I dag är det inte alla kommuner som tydligt ställer det nuvarande bostadsbeståndet i relation till det som de bedömer är nödvändigt för att möta framtiden, och därmed kvantifiera ett behov av tillskott av bostäder. Det är inte heller alla kommuner som känner sig träffade av Boverkets beräkningar (SOU 2017:73 s. 83 och 98).

Med förslaget i denna promemoria kommer varje kommun att ställas inför uppgiften att i handlingsplanen redogöra för en bedömning om behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Det innebär att kommunen ska redogöra för i vilken mån det finns ett behov av tillskott på bostäder och hur stort det behovet i så fall är. Det är en kvantitativ uppgift baserad på de analyser som kommunen ska genomföra avseende demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden, en analys som i sin tur ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med (propositionen Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden [prop. 2021/22:95]). Till stöd i arbetet finns Boverkets bedömning av bostadsbyggnadsbehov som presenteras på länsnivå, vilket ger förutsättningar för att stärka det regionala perspektivet i planeringen och därmed bli ett komplement till andra planeringsunderlag.

Inom kommunen kommer bostadsförsörjningsplaneringen och handlingsplanen genom förslaget att få en tydlig komponent av planering för nybyggnad, även i de kommuner där byggandet är begränsat eller obefintligt. *Storumans kommun* anser att för kommuner i glesbygd blir kartläggningen av behov och nya tillvägagångssätt tämligen teoretisk.

Det är viktigt att alla kommuner har en uppfattning om vilka bostadsbyggnadsbehov som finns eller inte finns. I en lågkonjunktur kan det vara svårt att attrahera byggherrar, men när en högkonjunktur väl infinner sig är det en fördel för kommunen att ha en egen uppfattning om vilka behov av tillskott som behövs. Förslaget förväntas leda till att byggherrar på sikt kommer att möta kommuner med rätt planberedskap. De regioner som enligt Boverkets beräkningar saknar behov av tillskott kan också ha en lokal efterfrågan av nya bostäder som inte fångas upp av beräkningarna. Det kan t.ex. finnas ett behov av att bygga bostäder som är anpassade till åldrande befolkning i dessa regioner. Dessa uppgifter bör i så fall framgå av handlingsplanen.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, påtalar risken att förslaget förstärker signalen om att bostadsförsörjning blir en fråga som fokuserar på byggande av bostäder trots att byggandet endast

utgör en del av en fungerande bostadsförsörjning. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att ett fokus på tillskott av bostäder riskerar att innebära att andra angelägna frågor hamnar i skymundan, t.ex. olika gruppers behov, hemlöshet, trångboddhet, segregation med flera.

I bostadsförsörjningslagen tillfogades under 2022 en uppgift för kommunerna att, med stöd av Boverkets underlagsmaterial, analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden (propositionen Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden [prop. 2021/22:95]). De sociala perspektiven på bostadsförsörjningen finns därför tydligt med i kommunernas arbete. Att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder innebär inte att kommunen bör utesluta andra relevanta perspektiv på bostadsförsörjningen, t.ex. frågor om upplåtelseformer och deras fördelning eller hur nya eller befintliga bostäder i bostadsbeståndet kan göras åtkomliga för dem med störst behov. Ett tillskott kan också tillkomma på andra sätt än genom nybyggnad, t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanentboende. Utifrån den analys om bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden som kommunen ska genomföra aktualiseras frågor om bostadsbeståndets utveckling och åtkomlighet än mer.

Behovet av ett tillskott av bostäder bör även framgå av översiktsplanen

Syftet med ett gemensamt underlag om tillskott av bostäder är att göra kommunerna medvetna om vilka behov som finns så att de kan ta höjd för det i framtida planläggningsarbete. En viktig länk i kedjan mellan bostadsförsörjningsarbetet och arbetet med detaljplaner är översiktsplanen. Utredningen återger i betänkandet förarbetena till den senaste lagändringen från 2013 där det framgår att avsikten med nuvarande lag är att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas i den fysiska planeringen och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer (prop. 2013/14:59). Ställningstagandet i propositionen innebär att det nya kravet på att redovisa behovet av tillskott av bostäder är avsett att påverka kommande översiktsplanering utan att det behöver regleras ytterligare.

Som *Länsstyrelsen i Jönköpings län* påpekar kan också andra delar av handlingsplanen vara viktiga att ta hänsyn till vid översiktsplanering.

5.5 Samordning i bostadsförsörjningsfrågor

5.5.1 Tydligare krav på kommunal samordning

Promemorians förslag: När en kommun vidtar åtgärder för bostadsförsörjningen ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Därutöver förtydligas att en kommun ska ta hänsyn till behovet av samordning i sin planering av bostadsförsörjning.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer huvudsakligen med promemorians. I utredningens förslag ingick också ett nationellt mål för bostadsförsörjningen som ett motiv för samordning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag men flera remissinsatser har invändningar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är positiv och menar att ett tydliggörande av kommunens ansvar för att beakta mellankommunal samordning skulle stärka den mellankommunala samverkan såväl som länsstyrelsens samordningsuppgift. *Länsstyrelsen i Skåne län* är positiv men menar att det behöver finnas tydliga målbilder och samordning regionalt och att det gäller såväl för nyproduktion i exempelvis regionplanen som för det befintliga beståndet och särskilda grupper som exempelvis våldsutsatta kvinnor som ska lämna skyddat boende, nyanländas boende, strukturell hemlöshet och att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att bostadsmarknaderna i huvudsak är lokala och att bostadsförsörjningsfrågorna allt som oftast hanteras inom den egna kommunen, men anser också att det finns frågor där kommunerna vinner på att samordna åtgärder, exempelvis vad gäller att kunna ordna boende för våldsutsatta kvinnor. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att förslaget skulle underlätta länsstyrelsens främjandearbete.

Region Skåne, Region Blekinge och *Region Stockholm* instämmer i vikten av samordning mellan kommuner och poängterar regionernas roll. *Region Östergötland* saknar genomgående det regionala perspektivet och regionerna i utredningen.

Några remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Jönköpings, Stockholms* och *Uppsala län* samt *Göteborgs* och *Tyresö kommuner,* tar upp behovet av vägledning och förtydliganden om hur samordningen ska genomföras. Länsstyrelsen i Jönköpings län tar även upp behovet av konkretisering avseende inom vilka frågor och områden som samordning ska ske. Några länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens* och *Östergötlands län* delar utredningens uppfattning att kravet på samordning inte bör skrivas fast mer detaljerat och att kommunerna bör ha utrymme att själva hitta formerna för samordning, bl.a. med tanke på de vitt skilda förutsättningar som råder i olika kommuner.

Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännytta och *Malmö kommun* anser att förslaget riskerar att bli verkningslöst och att regleringen är för vag. *Riksbyggen* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att kommunerna bör redovisa hur de har beaktat samordningsbehovet i handlingsplanen för bostadsförsörjning, dels för att ge förslaget mer tyngd, dels för att goda exempel på samordning kan utgöra bas för givande nationella dialoger.

SKR avstyrker och anser att förslaget om kommunal samordning är onödigt ingripande och att samordning redan sker i tillräcklig utsträckning i dag.

Uppsala kommun avstyrker och anser att de regionala aktörerna ska ta en större roll. De anser exempelvis att samordning i bostadsförsörjningsfrågor och segregationsfrågor skulle kunna hanteras inom en regional fysisk plan.

Skälen för promemorians förslag

Mellankommunal samordning är centralt för en väl fungerande bostadsförsörjning, särskilt i regioner där såväl arbetsmarknad som bostadsmarknad är integrerade. I dessa regioner är kommuner lika beroende av att det finns bostäder för nya och befintliga invånare som för att kunna säkra

tillväxt och personalförsörjning till företag och offentlig sektor samt för att kunna hantera hemlöshetsproblematik och att hushåll bor trångt och osäkert. Den kommunala ambitionsnivån i fråga om bostadsbyggandet och vilken typ av bostäder som byggs kan skilja sig åt mellan kommuner i samma region. Det kommunala förhållningssättet till hushåll som befinner sig i en mer eller mindre osäker boendesituation och har svårt att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden kan också variera. Arbetsgruppen anser därför, till skillnad från *SKR*, att det finns skäl att tydliggöra samordningsfrågan inom bostadsförsörjningen. Samordning främjar ett genomförande av effektiva och ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen och skapar därmed bättre förutsättningar för alla att leva i goda bostäder.

Ett förtydligande av samordning inom planeringen för bostadsförsörjning

Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning har redan i dag inslag av regional och mellankommunal samordning. Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen vid planering av bostadsförsörjningen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen och regionen tillfälle att yttra sig (1 § bostadsförsörjningslagen). Kommuner ska också i sina riktlinjer (handlingsplan) för bostadsförsörjning redogöra för hur de tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Det innebär bl.a. att kommunen behöver förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet samt till strategier för länets utveckling och utarbetade regionplaner (prop. 2012/13:178 s. 16).

Länsstyrelserna har ett ansvar att ge kommunerna råd, information och underlag samt verka för att samordning mellan kommuner kommer till stånd (3 § bostadsförsörjningslagen). Länsstyrelserna tillhandahåller exempelvis planeringsunderlag för kommunerna, bl.a. genom de regionala bostadsmarknadsanalyserna. Därutöver kan länsstyrelsen identifiera och påpeka för kommuner att samordning behövs i vissa frågor och mellan vissa kommuner.

Inslag av samordning finns också genom den regionala fysiska planeringen som sker i Hallands, Skåne och Stockholms län (prop. 2017/18:266 och prop. 2021/22:184). Regionerna i dessa län ska bl.a. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö, upprätta ett förslag till regionplan och verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses. Sådana insatser kan avse att ta fram analyser och planeringsunderlag, genomföra konferenser, anordna seminarier och erbjuda ett regionalt forum för frågor kring bostadsförsörjning och fysisk planering. Underlagen ska ses som ett komplement till de underlag som länsstyrelserna tar fram (prop. 2017/18:266, s. 51 och 96).

För att förtydliga vikten av samordning när kommunerna planerar för bostadsförsörjningen föreslås det att bestämmelserna om samråd kompletteras med ett förtydligande om att kommunen ska ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Liksom i dag kommer det att stå kommunerna fritt att organisera arbetet på det sätt som bedöms ändamålsenligt. Det kan exempelvis ske genom informations-

utbyte eller gemensamt analysarbete i samband med att handlingsplanen arbetas fram eller genom ett remissförfarande av handlingsplanen.

Samordning bör ske även vid genomförande av åtgärder

För att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av åtgärder i frågor med regionala och mellankommunala intressen är det viktigt att samordning inte enbart sker vid planeringen av bostadsförsörjningen, utan omfattar även genomförandet av handlingsplanerna. För att fånga upp det samordningsbehovet föreslås att kommunen i även samband med genomförande av åtgärder ska ta hänsyn till behovet av samordning.

Utredningen har tagit ställning för att samordningen inte bör detaljregleras, i stället bör kommunerna ges utrymme för att hitta formerna för samordning. Några remissinstanser, däribland ett antal länsstyrelser och *Göteborgs* och *Tyresö kommuner*, tar dock upp behovet av vägledning och förtydliganden om hur samordningen ska ske och inom vilka frågor och områden.

Utredningens utgångspunkt är att kommunerna bör ha frihet att utifrån lokala, regionala och mellankommunala behov och förutsättningar själva bestämma hur de väljer att organisera arbetet och i vilka frågor. Vissa förtydliganden kan dock göras.

Vilka frågor som bör samordnas kan variera. Utgångspunkten bör vara att samordning sker i fråga om åtgärder där det kan finnas regionala och mellankommunala intressen och sådana utmaningar som en enskild kommun har svårt att lösa på egen hand. Sådana utmaningar bör ha identifierats i samband med planeringen av bostadsförsörjning, bl.a. mot bakgrund av länsstyrelsernas arbete med att lämna kommuner råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen samt genom de underlag som Boverket tillhandahåller. Ekonomiskt svaga hushålls boendesituation och hemlöshet, liksom boendesituationen för våldsutsatta kvinnor, är exempel på utmaningar som finns i många kommuner och där ett samordnat åtgärdsarbete kan bli effektivare än om varje kommun agerar var för sig. Frågor om boendesegregation är också ett exempel. Specifika frågor för samordning kan vara vilken typ av bostäder som bör uppföras eller hur bostäder ska förmedlas för att komma ekonomiskt svaga och utsatta hushåll till del.

Samordningen kan t.ex. åstadkommas genom samverkan och samråd kommuner emellan. Det kan också ske genom en mer formell organisering såsom kommunalförbund, en gemensam nämnd eller avtalssamverkan (9 kap. 1, 19 och 37 §§ kommunallagen). Det kan också ske genom överenskommelser. En kommun som påverkas av en annan kommuns agerande kan med fördel vara proaktiv och lyfta behovet av samordning med närliggande kommun.

Uppsala kommun avstyrker utredningens förslag och anser att de regionala aktörerna ska ta en större roll och att bostadsförsörjningsfrågor och segregationsfrågor skulle kunna hanteras inom en regional fysisk plan. Arbetsgruppen kan konstatera att det inte finns något hinder för regionerna som bedriver regional fysisk planering att utveckla ett sådant arbete. Regeringen har tidigare beskrivit att regionen med fördel kan samordna kommuners och andra aktörers arbete för att motverka utvecklingen av segregerade bostadsområden (prop. 2017/18:266 s. 37). Att regionen

samordnar arbetet står inte i strid med att kommunerna ska ta hänsyn till behovet av samordning i samband med att bostadsförsörjningsåtgärder vidtas.

Samordningsbehov kan finnas i hela landet

Behovet av regional och mellankommunal samordning kan variera utifrån vilka utmaningar som finns på bostadsmarknaden, kommunens geografiska läge och vilka verktyg som avses tillämpas för att hantera situationen. I storstadsregionerna där bostadsmarknaderna är integrerade och utmaningarna på bostadsmarknaden är stora torde behovet av samordning vara som störst. I dessa regioner är en kommun ofta beroende av hur närliggande kommuner agerar.

Att behovet är som störst i storstadsregionerna utesluter inte att samordningsbehov kan finnas i andra delar av landet där bostadsmarknaden är mer lokal. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar t.ex. att det även i kommuner med lokala bostadsmarknader finns frågor där kommunerna vinner på att samordna åtgärder, exempelvis vad gäller att kunna ordna boende för våldsutsatta kvinnor.

Inga ytterligare formaliseringar

Flera remissinsatser anser att regleringen är för vag och att förslaget riskerar att bli verkningslöst. *Riksbyggen* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att kommunerna bör redovisa hur de har beaktat samordningsbehovet i handlingsplanen för bostadsförsörjning, dels för att ge förslaget mer tyngd, dels för att goda exempel på samordning kan utgöra bas för givande nationella dialoger.

Arbetsgruppen anser inte att det för närvarande är prioriterat att tynga handlingsplanen för bostadsförsörjning med ytterligare redovisningskrav. Regeringen bör dock följa utvecklingen av samordningsarbetet och får vid behov återkomma med ytterligare åtgärder.

5.5.2 Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna

Promemorians bedömning: Länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte överföras till regionerna.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer inte med promemorians bedömning. Utredningen har föreslagit att regionerna tar över länsstyrelsernas uppgifter i frågor om bostadsförsörjning.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter går isär. *SKR, Statskontoret* samt *Borlänge, Hedemora, Jönköpings, Krokoms, Kungsbacka* och *Trelleborgs kommuner* tillstyrker förlaget att regionerna övertar samordningsansvaret från länsstyrelserna. *Tillväxtverket* anser att förslaget stärker samordningen mellan kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsstrategier samt ger ett utökat mandat inom regional fysisk planering. Majoriteten av regionerna tillstyrker utredningens förslag eller

kommenterar inte förslaget. *Region Halland* anser att förslaget kan skapa stor samhällsnytta då planering för infrastruktur och kollektivtrafik redan i dag samplaneras mellan regionen och kommunerna. *Region Kronoberg* tillstyrker förslaget men framhåller att det är något oklart angående vad länsstyrelsernas rådgivning till kommunerna ska syfta till samt hur den förhåller sig till regionernas roll att samordna utifrån beräknade nationella behov och kommunala planer. *Region Västernorrland* poängterar vikten av att även länsstyrelsen deltar i den regionala dialogen då de har fler uppdrag som har betydelse för bostadsförsörjningen, t.ex. bosättning för nyanlända och jämställdhet. Flera regioner påpekar dock att det behövs ett tillskott av medel och en del regioner anser att en miljon kronor är otillräcklig finansiering.

Majoriteten av länsstyrelserna avstyrker förslaget att överföra samordningsansvaret till regionerna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker dels att ekonomiska resurser tas ur länsstyrelsernas förvaltningsanslag för ett uppdrag som tillkommit utan att resurser skjutits till, dels att hela samordningsansvaret för bostadsförsörjningen med metodutveckling och erfarenhetsutbyte i arbetet att få fram bostäder för personer som står utanför bostadsmarknaden eller har lägre betalningsförmåga per automatik överförs till regionerna. *Ekonomistyrningsverket* lämnar ingen bedömning på författningsförslagen men påtalar att det saknas ett förslag på fördelning av neddragningen av länsstyrelsernas anlag. Vidare ser myndigheten en risk med att uppgiften om dialoger inte ryms inom den finansiering som utredningen föreslår. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* konstaterar att länsstyrelsen har ett inarbetat arbetssätt för bostadsförsörjningsfrågor och hanterar kommunala och mellankommunala frågeställningar i både bostadsförsörjningsfrågor och planfrågor. Förslaget i betänkandet hanterar enbart tillskott av bostäder varför olika gruppers behov riskerar att begränsas i det regionala utvecklingsperspektivet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att förslaget har ett starkt fokus på det kvantitativa behovet av bostäder på bekostnad av andra viktiga aspekter av arbetet med bostadsförsörjning, och att det skapar en otydlig och ineffektiv process när flera aktörer delar på ansvaret. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det lagstadgade ansvaret för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder är en fråga som inte kan separeras från sin bostadssociala dimension. Det finns därför ett värde i att dialogen leds av en myndighet som utför ett arbete på regional nivå som är kopplat till olika grupper (tex nyanlända och hemlösa). *Bodens kommun* menar att kompetensen för samordningen i dag finns hos länsstyrelsen, som även uppgiften att verka för mellankommunal samordning inom den fysiska samhällsplaneringen enligt PBL. *Göteborgs kommun* är tveksam till en överföring av uppdrag från länsstyrelsen till regionen då Boverkets bedömningar är statens syn och därmed bör företrädas av länsstyrelsen.

Skälen för promemorians bedömning

Betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehoven (SOU 2017:73) innehåller ett förslag om att regionerna blir mottagare av Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet och att regionerna ska leda mellankommunala dialoger grundade på Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott

av bostäder i länets kommuner. För att möjliggöra ett sådant uppdrag behövs ett lagstöd och utredningen föreslår att regionerna övertar länsstyrelsernas lagstadgade uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd (SOU 2017:73, s. 75f). Utredningen övervägde länsstyrelserna som mottagare av beräkningarna då de har fördelen att ha kompetens på bostadsområdet och i planfrågor samt att de har tillgång till många av de kompletterande underlag som behövs för att utveckla beräkningarna till verkliga bedömningar. Utredningen gjorde dock bedömningen att länsstyrelserna som mottagare skulle innebära att behovet av bostäder separeras från övriga regionala utvecklingsfrågor.

Det kan konstateras att sedan utredningen lämnade sitt förslag har bestämmelser om regional fysisk planering förts in i plan- och bygglagen (2010:900) som ger regioner möjlighet att med en regionplan ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Regeringen konstaterade då att nyttan med och behovet av regional fysisk planering varierar över landet och att regional fysisk planering bör införas när behov av och förutsättningar för sådan planering finns. I dag bedrivs regional fysisk planering av regionerna i Hallands, Skåne och Stockholms län (prop. 2017/18:266 och prop. 2021/22:184).

Länsstyrelserna ska i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses och har, som utredningen konstaterar, kompetens på bostadsområdet och i planfrågor. Länsstyrelserna har ansvar inom frågor om bosättning för nyanlända och har under flera år arbetat med att motverka avhysning och att stödja kommunerna i arbete med att motverka hemlöshet. Länsstyrelserna har därutöver verkat för att våldsutsatta kvinnor ska erbjudas ett stadigvarande boende.

Mot bakgrund av att regional fysisk planering enligt PBL inte sker i hela landet och att länsstyrelserna har en kompetens inom både plan- och bostadsfrågor bedömer arbetsgruppen att länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte flyttas till regionerna.

5.6 Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning

Promemorians förslag: Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kompletteras med en bestämmelse om att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag, däribland *länsstyrelserna i Gävleborgs, Jönköpings, Kronobergs, Norrbottens, Stockholms, Uppsala, Örebro* och *Östergötlands län, Sveriges Allmännytta, Sveriges förenade studentkårer*

(SFS), HSB, Rädda barnen, Riksbyggen, Hela Sverige ska leva, Egnahemsfabriken ideell förening, Stadsmissionen, Familjebostäder, Uppsala bostadsförmedling och ett flertal kommuner.

Länsstyrelsen i Kronobergs län stödjer förslaget och delar uppfattningen att kommuner inte använder sitt markinnehav i tillräckligt hög utsträckning för att påverka inriktningen på bostadsbyggandet i kommunen. *Uppsalahem* tillstyrker och anser att en ökad tydlighet kring hur olika styrande dokument styr mot målbilden kan tas emot positivt av marknaden, men anser att det noga bör övervägas hur dessa kopplingar formuleras och detaljeras för att minimera risken för kommunala särkrav. *Sveriges Allmännytta* anser att förslaget säkerställer att kommunernas arbete med markanvisningar bidrar och utgår från kommunens egna mål för arbetet med bostadsförsörjning.

Trelleborgs kommun är positiv till en tydligare koppling av bostadsförsörjningsarbetet till kommunens fysiska planering och arbete med markanvisningar, men saknar ett resonemang om säkerställande av det kommunala markägandet. *Hyresgästföreningen* tillstyrker men anser kommunernas möjlighet att bygga upp strategiska markreserver behöver stärkas. Även *Jönköpings kommun* anser att regelverket kring kommunal markanskaffning behöver ses över.

Fastighetsägarna tillstyrker men anser att det finns två försvårande faktorer vid den praktiska tillämpningen av olika modeller för att genom markanvisning säkerställa att det som byggs tillmötesgår önskemål om fler billiga bostäder eller större social blandning, och framhåller dels svårigheten att hantera social träffsäkerhet vid fördelning av förstahandskontrakt, dels svårigheten att förena aktiv markpolitik med hyressättningssystemet. *Umeå kommun* är positiv till utredningens intentioner när det gäller markanvisningar men tar upp svårigheten att säkerställa att de som verkligen behöver det får ta del av lägenheter med lägre hyra.

Boverket ifrågasätter förslaget eftersom logiken kring vilket steg som kommer före ett annat haltar och att specialreglering i fråga om bostäder hör hemma i en vägledning eller liknande. *SKR* avstyrker förändringarna i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar och anser att riktlinjerna för kommunala markanvisningar inte har till syfte att vara det dokument där kommunen redovisar hur man avser att arbeta med markfrågorna för en hållbar bostadsförsörjning.

Malmö kommun ifrågasätter utredningens förslag att i lag kräva att det av riktlinjerna ska framgå hur kommunens markägande ska kunna användas för att realisera målen i kommunens handlingsplan för bostadsförsörjning. *Sundbybergs kommun* avstyrker förslaget om mer formaliserade kopplingar mellan riktlinjer för markanvisningar och den föreslagna handlingsplanen för bostadsförsörjning, men ställer sig bakom förslagets intentioner. *Krokoms kommun* avstyrker utan närmare motiv.

Skälen för promemorians förslag

En markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande. Rikt-

linjer för markanvisningar är en dokumentation av kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner, grundläggande villkor för att anvisa mark samt rutiner och principer för prissättning av mark. Det övergripande syftet med riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd (prop. 2013/14:126, s. 226 f.).

Enligt utredningen är ett kommunalt markinnehav ett kraftfullt verktyg för bostadsförsörjningen med potential att påverka såväl kvantitativa som kvalitativa faktorer i bostadsbyggandet. Markinnehavet kan användas för att möjliggöra bostadsbyggande men också för att driva på ett varierat bostadsbyggande, främja möjligheten för fler att etablera sig på bostadsmarknaden och motverka socioekonomisk boendesegregation. Potentialen är som störst i kommuner där markinnehavet är stort och efterfrågan hög. Utredningen konstaterar vidare att den kommunala inställningen till att använda markinnehavet för att möjliggöra visst byggande eller viss förmedling av bostäder varierar och att det finns en osäkerhet kring handlingsutrymmet. Det kan i en kommun handla om starkt fokus på att genom intäkter från markförsäljning säkra möjligheten att göra andra värdeskapande investeringar och i en annan om att styra upplåtelseform för att åstadkomma blandade bostadsområden. Utredningen konstaterar också att avgörande för att kommunens markinnehav används effektivt är att det finns en tydlig politisk målsättning om vilka bostadssociala värden som ska uppnås, något som bör gå att utläsa i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning. Mot bakgrund av det kommunala markinnehavets betydelse för bostadsförsörjningen bedömer utredningen att det behövs en tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och markanvisningsarbete.

Arbetsgruppen delar utredningens bedömning och föreslår därför att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur kommunen avser att använda markanvisningar för att bidra till kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen. Det innebär att en kommun, vid framtagandet av riktlinjer för markanvisningar, bör utgå från de utmaningar och mål som identifierats i planeringen för bostadsförsörjningen och belysa hur det kommunala markinnehavet, genom arbetet med markanvisningar, kan bidra till att förverkliga mål och möta utmaningarna. På så sätt skapas en koppling mellan riktlinjer för markanvisningar och handlingsplanen för bostadsförsörjning. I likhet med *Sveriges Allmännytta* anser arbetsgruppen att förslaget säkerställer att kommunens arbete med markanvisningar bidrar till och utgår från kommunens egna mål för arbetet med bostadsförsörjning.

SKR m.fl. ifrågasätter utredningens förslag då riktlinjer för kommunala markanvisningar inte har till syfte att vara det dokument där kommunen redovisar hur man avser att arbeta med markfrågorna för en hållbar bostadsförsörjning. Arbetsgruppen delar inte invändningarna. Genom att kommunen i sina riktlinjer för markanvisningar redogör för hur kommunen avser att använda markanvisningar för att följa handlingsplanen för bostadsförsörjning skapas en tydlighet gentemot byggherrar som har ett intresse av att bidra till bostadsförsörjningen i kommunen. En kommun som har förutsättningar och behov att genom sitt markinnehav exempelvis

främja en hög byggtakt, en viss hustyp eller förmedling av bostäder utifrån vissa behov bör belysa det i riktlinjerna för markanvisning. Det kan också handla om hur markanvisningar avses användas för att underlätta för idéburna bostadsaktörer att medverka i markanvisningar. Informationen underlättar förståelsen för vad en kommun vill åstadkomma med markanvisningar för bostadsändamål och vad byggherrar behöver vara bra på. Tydligheten i dessa avseenden gynnar såväl bostadsförsörjning som transparens.

Trelleborgs kommun m.fl. saknar ett resonemang om säkerställande av det kommunala markägandet. Kommunen framhäver att fler verktyg för att säkra tillgången till mark ger möjligheter att bidra till de bostadsförsörjningsmål som ställs och att det skulle kunna ske exempelvis genom att kommunal förköpsrätt återinförs. Det finns anledning att betona att en förköpsrätt bara är avsedd för särskilt motiverade situationer när andra möjligheter inte är tillräckliga. En utredare har därför i uppdrag att föreslå en förköpsgrund som möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet och föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd (dir. 2023:67).

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. I fråga om en handlingsplan för bostadsförsörjningen ska kommunfullmäktige ha antagit en sådan senast under den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026. De nuvarande bestämmelserna om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska gälla för sådana riktlinjer till dess att en handlingsplan har eller ska ha antagits.

Promemorians bedömning: För de bestämmelser i plan- och bygglagen och lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar som hänvisar till handlingsplanen för bostadsförsörjningen, behövs det inga övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag innebär att lagändringarna ska träda i kraft 1 juli 2023 (SOU 2022:14).

Remissinstanserna har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Det är angeläget att reglerna som syftar till att förbättra förutsättningarna för kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor börjar att tillämpas så snart som möjligt, samtidigt som kommunerna ges rimlig tid för förberedelser. När det gäller obligatoriska krav på hyresgarantier och de ändrade bestämmelserna om kommunala bostadsförmedlingar bör dessa träda i kraft den 1 januari 2025.

I promemorian föreslås också att nuvarande kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen ska ersättas av en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen. En handlingsplan ska antas av kommunfullmäktige

varje mandatperiod (2 § bostadsförsörjningslagen). Även dessa regler bör träda i kraft den 1 januari 2025. Eftersom många kommuner redan har påbörjat arbetet med uppdaterade riktlinjer för mandatperioden, bör dock kravet på att senast ha antagit en handlingsplan uppställas först den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026. Äldre föreskrifter om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen bör gälla för sådana riktlinjer till dess de har eller senast ska ha ersatts med en handlingsplan.

Ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar syftar på att kommunerna vid tillämpningen av dessa lagar ska tillämpa de uppgifter som framkommer i handlingsplanen. Dessa regler får effekt först när det finns en antagen handlingsplan för bostadsförsörjningen och någon övergångsbestämmelse behövs därför inte.

7 Konsekvenser av förslagen

Promemorians bedömning: Förslagen förväntas medföra positiva effekter för bostadsförsörjningen och förbättra bl.a. barnfamiljers möjligheter till eget boende.

Förslagen bedöms leda till ökade kostnader för kommunerna samt innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

Utredningarnas bedömning avser bredare förslag och är därmed inte direkt jämförbara med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över utredningarnas konsekvensbeskrivningar.

Sundbybergs kommun lyfter att förslaget om hyresgarantier till barnfamiljer kommer att kräva resurser och nya arbetssätt för att hantera handläggningen och administrationen för att ansöka om stödet. *Eskilstuna* och *Storumans kommuner* framhåller vikten av att kommunerna kompenseras för den nya uppgift som förslaget till hyresgarantier innebär. *Göteborgs* och *Malmö kommuner* bedömer att den ersättningsnivå som utredningen föreslagit är otillräcklig.

SKR anser att förslaget att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning är onödigt ingripande.

Skälen för promemorians bedömning

Konsekvenser för enskilda

Förslaget om att göra det obligatoriskt för kommuner att under vissa villkor ställa hyresgarantier till barnfamiljer handlar om att möta de negativa effekter som osäkert boende kan skapa för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Förslaget stärker förmågan hos barnfamiljer att kunna efterfråga förstahandskontrakt och möjliggör för dem att konkurrera med övriga bostadssökande. Det bör innebära att färre barn behöver leva under osäkra boendeförhållanden.

Förslaget att kommunala bostadsförmedlingar ges tydligare förutsättningar att tillämpa reservationer vid förmedling av bostäder bedöms vara till fördel för hushåll som inte har en godtagbar boendesituation. Vilka hushåll som påverkas beror på hur kriterier och villkor för reservationer utformas. Givet ett antagande om att hushåll med större behov av bostad prioriteras inom den kommunala bostadsförmedlingen kan hushåll utan dessa typer av bostadsbehov som söker hyresbostad uppleva längre kötider under förutsättning att utbudet av bostäder i förmedlingen är konstant.

Övriga förslag bedöms inte ha direkta konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för företag

Förslagen om hyresgarantier och kommunala bostadsförmedlingar innebär att fastighetsägare kommer att möta kommuner med högre förväntningar på dem att möta olika bostadsbehov genom att i större utsträckning acceptera hyresgäster som beviljas förtur eller som beviljas en kommunal garanti för hyresbetalningar. Inga nya krav ställs dock på fastighetsägare att vidta några åtgärder som de inte själva ser fördelar med.

Förändringen av markanvisningslagen bedöms skapa större tydlighet gentemot byggherrar om vilka typer av bostadsprojekt som med framgång kan söka markanvisning och därmed minska kostnader för förgävesarbete.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Situationen på bostadsmarknaden påverkar såväl enskilda bostadssökande som företag. Samhällsekonomin riskerar att påverkas när enskilda har svårt att etablera sig på bostads- och arbetsmarknaden, barn växter upp under otrygga boendeförhållanden och företag har svårt att attrahera arbetskraft. På en bostadsmarknad där alla oavsett behov konkurrerar på samma villkor kommer de med sämre ekonomiska förutsättningar att ha svårare än de med mer förmånliga ekonomiska förutsättningar. För hushåll med svag ekonomi och avsaknad av kapital är hyresbostäder ofta det enda alternativet, men konkurrensen om dessa bostäder är på flera håll i landet hård. Det kräver särskilda insatser.

Att bostadspolitiska verktyg anpassas för att fungera inkluderande och selektivt bedöms leda till att hushåll som har svårt att själva tillgodose sina bostadsbehov ges bättre förutsättningar att göra detta. Åtgärder riktade till barnfamiljer bedöms skapa möjligheter till mer jämlika uppväxtvillkor. En bättre samordning i bostadsförsörjningsfrågor skapar förutsättningar för ett effektivare åtgärdsarbete. Sammantaget förväntas förslagen medföra positiva effekter för bostadsförsörjningen och samhällsekonomin.

Konsekvenser för integration och segregation

Förutom de samhällsekonomiska konsekvenser som redovisas ovan som i stor utsträckning berör villkoren för utrikes födda och personer med svag socioekonomi ökar förslagen i promemorian möjligheterna för kommunerna att medvetet minska boendesegregationen och därmed förbättra förutsättningarna för integration. Reservationer och förturer vid bostadsförmedling kan användas i detta syfte, liksom riktlinjer för markanvisningar med ambitionen att minska segregationen och förbättra integrationen. De utökade kraven på samordning mellan kommunerna

kommer också att motverka segregationen på bostadsmarknader som omfattar flera kommuner.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vad beträffar förslaget om hyresgarantier är majoriteten av de hushåll som kan förväntas komma i fråga ensamstående kvinnor med barn. Förslaget om att tydliggöra utrymmet för förturer inom kommunal bostadsförmedling ökar sannolikheten att fler kvinnor som har varit utsatta för våld i en nära relation får en förtur. För båda förslagen gäller att antalet personer som berörs är begränsat och vad gäller förturer beroende av bostadsförmedlingarnas beslut om tillämpningen

Budgetkonsekvenser

Det nya kravet på kommunerna att ställa hyresgarantier innebär att kommunerna ska ersättas enligt finansieringsprincipen. Utredningen gör en beräkning baserad på en administrativ styckkostnad per garanti på 3 000 kronor och en förväntad förlust där var fjärde garanti infrias med maximalt belopp. Med ett antagande om en hyra på 7 520 och 2 300 garantier kalkylerar utredningen med en kostnad på 32,8 miljoner kronor per år.

Samtliga ingående parametrar i utredningens kalkyl går att ifrågasätta. En mycket stor osäkerhet ligger i om det kommer att gå att finna fastighetsägare som är villiga att med stöd av en kommunal garanti hyra ut lägenheter till behövande hushåll som har en svag ekonomi i ett läge där efterfrågan på lägenheter är stor. Samtidigt finns det en förväntan på att kommunerna ska arbeta aktivt gentemot fastighetsägarna för att skapa förtroende för de kommunala garantierna, vilket gör att arbetstiden per utfärdad garanti kan vara underskattad. Arbetsgruppen har inte haft tillgång till något ytterligare underlag för att göra beräkningar och föreslår därför med hänsyn till kostnadsökningar sedan betänkandet presenterades att 34,5 miljoner kronor överförs från anslaget 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad inom UO18 till det generella statsbidraget till kommunerna, anslaget 1:1 inom UO25. Om användningen av garantier inte ökar som förväntat kan det som *Göteborgs* och *Malmö kommuner* påpekar finnas anledning att överväga storleken på ersättningen eller att närmare granska hur kommunerna gör avvägningar mellan hyresgarantier och andra möjliga stöd till de aktuella hushållen och baserat på det justera villkor eller ersättning.

Konsekvenser för myndigheter

De myndigheter som närmast berörs av förslagen är Boverket och länsstyrelserna.

Boverket får i uppgift att tillhandahålla beräkningar av bostadsbyggnadsbehov på länsnivå. Eftersom dessa beräkningar redan görs och publiceras regelbundet antas Boverkets kostnader rymmas inom beräknat anslag.

Förutsättningarna för länsstyrelserna att lämna kommunerna råd, information och underlag förändras i viss mån. Det underlag som Boverket kommer att ta fram kan länsstyrelserna behöva hjälpa kommunerna att tolka och samordna sig kring. Att alla kommuner i länet utgår från ett likartat underlag underlättar uppgiften att samordna kommunerna.

Förslagen bedöms därmed inte medföra några utökade kostnader för länsstyrelserna.

Konsekvenser för kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Kommunerna sköter på samma grund även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Uppgiften att tillhandahålla hyresgarantier för barnfamiljer innebär att kommunerna, efter en prövning mot kriterierna i förordningen, ska ställa säkerhet för avtal om hyra för barnfamiljer under förutsättning att de är bosatta i kommunen, bostaden är belägen i kommunen samt att garantin omfattar två år och minst sex månadshyror. Därmed begränsas kommunernas möjligheter att själva bestämma över verksamheten och möjligheten att tillhandahålla hyresgarantier för hemlösa barnfamiljer i kommunen. Förslaget innebär en ny uppgift för kommunerna och en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Inskränkningen bedöms vara nödvändig mot bakgrund av behovet att förbättra och skapa mer likvärdiga förutsättningar för barnfamiljer i landet att kunna skaffa en permanentbostad på hyresmarknaden och för tryggheten i deras boende. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 visar att uppskattningsvis 2 300 föräldrar med barn befinner sig i hemlöshet till följd av att de inte godkänts som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialstyrelsen har också konstaterat att kommunernas tolkning av socialtjänstens yttersta ansvar inte är entydig och att kommuner lägger olika vikt vid tolkning av rättspraxis för boendeinsatser. Bostadssituationen på orten kan ha betydelse för vilka som bedöms ha behov av en boendeåtgärd och vilken typ av åtgärd. Kommuner kan till exempel ställa olika krav på personer som står utan bostad utifrån om situationen beror på sociala eller strukturella faktorer. Många är hänvisade till att lösa sin boendesituation på egen hand. Det förekommer också att kommuner hänvisar barnfamiljer utan egen bostad till andra kommuner vilket kan medföra att barn rycks upp från en, bortsett från boendesituationen, stabil tillvaro. Med hänsyn till barns behov av ett tryggt boende bör insatser i form av en hyresgaranti tillhandahållas av alla kommuner. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett förslaget. Den sammantagna bedömningen är att ingreppet i självstyrelsen är motiverat och proportionerligt.

Förtydligandet avseende bostadsförmedlingar innebär att kommunerna och de kommunala bostadsförmedlingarna ges ett tydligare och utökat

handlingsutrymme att tillämpa förturer och reservationer utan att möjligheten att ta ut köavgift påverkas. Förslaget innebär således inget intrång i den kommunala självstyrelsen.

Uppgiften att kommuner ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna (handlingsplanen) för bostadsförsörjningen får anses utgöra inskränkning i den kommunala självstyrelsen, om än begränsad då behovet av tillskott av bostäder redan i dag torde utgöra en del av innehållet i kommunernas planering för bostadsförsörjning och översiktsplanearbetet. Det är således inte fråga om en ny planerings- eller analysuppgift utan ett krav på att kommunerna behöver synliggöra behovet av tillskott i handlingsplanen. För syftet med förslaget – att etablera en gemensam syn på behovet av nya bostäder i landet – krävs att alla berörda redovisar sin uppfattning om behovet. Det är därmed inte ett alternativ att frågan om dokumentation av behovet av tillskott lämnas oreglerad. Ett krav på redovisning utan några formkrav är i det perspektivet den minst ingripande nivån av styrning och bedöms vara proportionell mot nyttan.

Bestämmelsen att kommunerna behöver ta hänsyn till behovet av samordning som en del av bostadsförsörjningsarbetet begränsar kommunernas möjligheter att själva bestämma om de ska ta hänsyn till behovet av samordning eller inte. Förslaget innebär på så sätt en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Intrånget är dock begränsat. Att kommunen ska ta hänsyn till samordningsbehovet ger kommunerna utrymme att själva bedöma om och i vilka frågor samordning bör ske. Det är också upp till kommunerna att själva bedöma hur samordningen bör organiseras. Förslaget innebär inte heller någon tillsyn. Mot bakgrund av vikten av samordning i bostadsförsörjningsfrågor bedöms intrånget vara proportionerligt och, till skillnad från vad *SKR* anser, inte onödigt ingripande. Ett mindre ingripande alternativ skulle vara att inte reglera samordningsbehovet. En sådan lösning skulle dock kunna leda till att kommuner, eller enbart vissa kommuner, tar hänsyn till behovet av samordning med resultatet att nödvändig samordning aldrig initieras eller kommer till stånd.

Bestämmelsen att kommuner i sina riktlinjer för markanvisningar ska redogöra för hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen innebär ett nytt dokumentationskrav för kommuner som har en skyldighet att ta fram riktlinjer för markanvisningar. Ett lagkrav på kommunerna att dokumentera hur markanvisningar följer handlingsplanen för bostadsförsörjning får anses utgöra en inskränkning, om än begränsad, i den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen innebär att kommunerna inte längre kan avstå från att göra den dokumentationen. Det kan dock förutsättas att kommunen redan i dag har en uppfattning om vilken betydelse markanvisningar har för bostadsbyggandet i kommunen. Mot bakgrund av att transparens gentemot byggherrar är viktigt för konkurrensen och markinnehavets betydelse för att åstadkomma en väl fungerande bostadsförsörjning bedöms det proportionerligt att förstärka kopplingen mellan handlingsplanen för bostadsförsörjning och riktlinjer för markanvisningar.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslag som innebär ett utökat åtagande för kommuner ska enligt den så kallade finansieringsprincipen kompenseras ekonomiskt. Förslaget om

hyresgarantier innebär att kommuner åläggs att utföra en uppgift som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att utföra och som kan komma att innebära utgifter för kommunen. Det innebär att staten ska kompensera kommunerna från grunden. Kompensation ska alltså utgå även för de kommuner som frivilligt utfärdar hyresgarantier till barnfamiljer redan i dag. Kompensationen bör som huvudregel ske i form av generella bidrag som kommunerna fritt får disponera. Som framgått föreslås kommunsektorn tillföras 34,5 miljoner kronor för den nya uppgiften. Kostnaderna kan för enskilda kommuner avvika väsentligt från den generella fördelningen av statsbidraget. Något underlag för att föreslå en annan fördelning finns inte, och möjligheterna för kommunerna att fritt organisera hanteringen av hyresgarantier ger möjligheter att begränsa kostnaderna.

Kommunerna har redan i dag ett ansvar att planera för bostadsförsörjningen och ta fram relevanta underlag för sina analyser och planerade åtgärder. Förslagen i fråga om att dokumentera behovet av tillskott av bostäder i handlingsplanen för bostadsförsörjning och om hur kommunen avser att använda markanvisningar för att bidra till handlingsplanen kan inte anses medföra några merkostnader för kommunerna. Inte heller skyldigheten att ta hänsyn till behovet av samordning vid genomförande av bostadsförsörjningsåtgärder bedöms medföra merkostnader för kommunerna. På flera håll i landet finns det strukturer och arbetssätt för samordning, dels som ett resultat av länsstyrelsernas uppdrag att verka för samordning mellan kommuner, dels med anledning av att kommuner behöver samordna sig inom ramen för plan- och bygglagen (2010:900). Dessa strukturer kan kommunerna välja att använda sig av.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön, sysselsättningen, små företag, brottsligheten eller den personliga integriteten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Planering av kommunens bostadsförsörjning

1 § Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen ska syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen ska kommunen samråda med andra berörda kommuner *och ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning*. *Kommunen ska* ge länsstyrelsen och *regionen* tillfälle att yttra sig.

I paragrafen regleras kommuners skyldighet att planera för bostadsförsörjningen och syftet med planeringen.

Första stycket ändras genom att ordet riktlinjer tas bort. Ändringen följer av att ordet riktlinjer utmönstras ur lagen och ersätts av ordet handlingsplan. Stycket renodlas och avser nu planeringen i stort, medan kraven på dokumentation av planeringen i form av en handlingsplan för bostadsförsörjningen regleras i 2 §.

I *andra stycket* regleras sedan tidigare vilka aktörer som kommunen i planeringen av bostadsförsörjningen ska samråda med och vilka aktörer som ska ges tillfälle att yttra sig. Stycket kompletteras med ett uttryckligt krav på att kommunerna i sin planering ska ta hänsyn till behovet av samordning med andra berörda kommuner. Behov av samordning kan exempelvis finnas när det identifieras behov av åtgärder som rör regionala och mellankommunala intressen som en enskild kommun inte kan lösa på egen hand. Det skulle kunna handla om behov av samordning när det gäller ekonomiskt svaga hushålls boendesituation, hemlöshet, boende till våldsutsatta kvinnor eller problem rörande boendesegregation. Formerna för samordning regleras inte utan kan anpassas till lokala, regionala och mellankommunala behov och förutsättningar.

Vidare görs i andra stycket en ändring i fråga om vilka som ska ges tillfälle att yttra sig över planeringen. Ändringen görs som en följd av att ansvaret för det som från den 1 januari 2024 heter det regionala utvecklingsarbetet i hela landet är ett ansvar förregionerna. Avsikten är alltså i denna del inte att göra någon ändring i sak utan innebär enbart en anpassning till terminologin för regioner (se prop. 2019/19:162) och till att regionerna numera har det samlade ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet (se prop. 2017/18:206 och prop. 2023/24:1, UO19).

Regleringen i hittillsvarande tredje stycket om skyldigheter för kommunfullmäktige ändras och flyttas till 2 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.5.1, jfr prop. 1985/86:1 s. 543, prop. 2012/13:178 s. 10–13 och 28, prop. 2000/01:26 s. 15–17 och 50 samt prop. 2001/02:5 s. 51–52 och 67.

2 § *Kommunfullmäktige ska under varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Handlingsplanen ska redovisa*

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,

2. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

3. kommunens planerade *åtgärder* för att nå uppsatta mål, *och*

4. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna i *handlingsplanen* ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, marknadsförutsättningarna och *de* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. *Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med och det ytterligare underlag som kommunen behöver för analysen.*

Om förutsättningarna för den antagna planen ändras under mandatperioden, ska kommunfullmäktige anta en ny uppdaterad handlingsplan.

I paragrafen regleras dels att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen, dels vilka uppgifter en sådan handlingsplan ska innehålla och vilka uppgifter den ska grundas på.

Första stycket ändras genom att nuvarande krav på kommunfullmäktige att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen ersätts av ett krav på att anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Ändringen är i huvudsak språklig men syftar också till att understryka vikten av att planeringen leder till handling genom att åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Därutöver flyttas regleringen av skyldigheten för kommunfullmäktige att varje mandatperiod anta en handlingsplan hit från 1 §. I likhet med vad som gäller enligt hittillsvarande lydelse får kommunen i handlingsplanen redovisa även andra förhållanden än de som omfattas av krav enligt paragrafen. När det gäller krav på innehåll i handlingsplanen görs ett par tillägg.

Det införs en ny *punkt 1* som innebär att handlingsplanen ska innehålla uppgifter om vilka behov av tillskott av bostäder som finns i kommunen. Kommunen ska ange hur stort behovet är genom en kvantitativ uppgift baserad på den analys som ska göras enligt andra stycket. Uttrycket tillskott av bostäder är nytt och förekommer inte sedan tidigare i lagen. Ett tillskott av bostäder kan tillkomma genom nybyggnation, men även t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanent boende.

I *punkt 3* ändras ordet insatser till ordet åtgärder bl.a. för enhetlig användning av ord och uttryck i lagen.

Till följd av att det införs en ny punkt 1 förskjuts numreringen i punktuppställningen. Innehållet i bestämmelserna är dock detsamma och äldre förarbeten gäller fortsatt, se prop. 2012/13:78 s. 14 f och 29.

Andra stycket, som reglerar vilka förhållanden som de uppgifter som ska lämnas enligt första stycket ska grundas på, ändras redaktionellt genom att punktuppställningen tas bort. Till stycket flyttas också regleringen från nuvarande tredje stycket att Boverket ska bistå kommunerna med underlag för analyserna. Kommunerna ska dock även i fortsättningen få använda det ytterligare underlag som bedöms behövligt för att göra analysen.

Det införs ett nytt *tredje stycke* som dock i sak helt motsvarar tidigare 1 § tredje stycket. Bestämmelsen flyttas för att samla reglerna om handlingsplanen till en och samma paragraf. Regleringen innebär att även i de fall kommunfullmäktige under mandatperioden har antagit en handlingsplan ska, om förutsättningarna för bostadsförsörjningen i kommunen förändras, en ny och uppdaterad handlingsplan upprättas och antas under innevarande mandatperiod. En sådan förändring skulle exempelvis kunna handla om att en verksamhet av större omfattning planeras att anläggas i kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.4.2 jfr prop. 2012/13:178 s. 14–17 och 29.

4 § I 2 kap. 3 § tredje stycket plan- och bygglagen (2010:900) *finns en bestämmelse om att* kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen ska vara vägledande *för kommunens planläggning i fråga om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

Paragrafen innehåller en upplysning om vilken roll en kommuns handlingsplan för bostadsförsörjningen ska ha vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen ändras till att bli en ren upplysningsbestämmelse. Regleringen i sak flyttas till plan- och bygglagen. Därutöver ändras paragrafen genom att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan.

Av bestämmelsen i plan- och bygglagen som det hänvisas till framgår att planläggningen med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja bl.a. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen ska i planläggningen enligt plan- och bygglagen vara vägledande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 jfr prop. 2012/13:178 s. 23 f.

6 § Om kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen saknar *redovisning i* någon *del* som avses i 2 § första stycket *4* får regeringen förelägga kommunen att anta *en ny handlingsplan.*

Av paragrafen framgår att regeringen, om det finns vissa brister i en handlingsplan för bostadsförsörjningen, får förelägga en kommun att anta en ny handlingsplan.

Paragrafen ändras genom att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan. Det görs också följdändring på grund av omnumrering av punktuppställningen i 2 §. I likhet med det som gäller enligt den nuvarande lydelsen får regeringen förelägga en kommun att anta en ny handlingsplan för bostadsförsörjningen om kommunen i planen inte har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Som exempel kan nämnas en regional utvecklingsstrategi enligt 7 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 jfr prop. 2012/13:178 s. 20–23 och 29–30.

Samordning mellan kommuner när bostadförsörjningsåtgärder vidtas

7 § När kommunen vidtar åtgärder för bostadsförsörjning ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för kommuner att när åtgärder vidtas i fråga om bostadsförsörjningen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.

Genom paragrafen utvidgas kommuners skyldigheter att beakta behovet av samordning med andra kommuner i bostadsförsörjningsarbetet. Kommuner ska, utöver det samråd och krav på hänsyn till samordning som uppställs när det gäller planeringen (1 § andra stycket) även i det senare skedet, när konkreta åtgärder ska vidtas med anledning av planeringen och handlingsplanen (2 §), ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Det skulle exempelvis kunna handla nybyggnationer, men även frågor som gäller gemensam bostadsförmedling eller bostäder till personer med akuta behov av bostad, som exempelvis våldsutsatta.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

Kommunal bostadsförmedling

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska *de kommunerna* anordna sådan bostadsförmedling.

I paragrafen, som byter beteckning från 7 § till 8 §, regleras när kommuner ska anordna bostadsförmedling.

Paragrafen ändras endast redaktionellt och genom att bestämmelsen i hittillsvarande andra stycket, som handlar om en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling, lyfts ut och läggs som en egen ny paragraf, 9 §.

Tidigare förarbeten är tillämpliga, jfr prop. 2000/01:26 s. 18 f och s. 50 f.

9 § *Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.*

Bestämmelsen har tidigare varit placerad som ett andra stycke i 7 § men placeras nu i en separat ny paragraf, 9 §, som riktar sig till regeringen och blir tydligare åtskild från bestämmelserna i nya 8 §, som riktar sig till kommunerna. Flytten innebär ingen ändring i sak. Möjligheten för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling omfattar, på samma sätt som tidigare, såväl en kommun självständigt som en kommun tillsammans med andra kommuner.

Tidigare förarbeten är tillämpliga, jfr prop. 2000/01:26 s. 18 f och s. 50 f.

10 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande.

Köavgift får tas ut för högst ett år i taget med det belopp och enligt de grunder som kommunen bestämmer.

Köavgift får tas ut även om

1. lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande i kön eller fördelas enligt ett förturssystem, eller

2. förmedlingsersättning tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken.

Paragrafen, som byter beteckning från 8 § till 10 §, motsvarar delar av nuvarande 8 § och innehåller grundläggande principer för kommunal bostadsförmedling.

I *första stycket,* som motsvarar nuvarande reglering, anges att en kommunal bostadsförmedling får ta ut köavgift om lägenheter förmedlas i turordning efter kötid. Den nuvarande inskjutna satsen i första meningen flyttas till det nya tredje stycket, punkt 2. Den nuvarande andra meningen flyttas till det nya tredje stycket, punkt 1.

I *andra stycket*, som helt motsvarar nuvarande reglering men med en annan språklig utformning, regleras att det är kommunen som beslutar grunder och belopp för köavgiften.

I ett nytt *tredje stycke* samlas de bestämmelser som tydliggör att förturssystem och uttag av förmedlingsersättning inte påverkar möjligheten att ta ut köavgift.

Bestämmelsen i nuvarande första stycket andra meningen flyttas till *tredje stycket punkt 1* som i den nya lydelsen innehåller vissa nyheter och

förtydliganden. Förmedling i turordning efter kötid kan kompletteras med ett system som innebär att lägenheter, inom kön eller i separata köer, reserveras för utpekade kategorier av sökande utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift. Kategorier av sökande kan t.ex. vara barnfamiljer, studenter, ungdomar, äldre eller personer eller familjer som saknar egen bostad eller är trångbodda. Reservationer kan även avse förhållanden som en högsta eller lägsta inkomst för hushållet. Utformningen av kriterier måste vara förenlig med annan tillämplig lagstiftning, som t.ex. likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) och diskrimineringslagen (2008:567).

Förtur kan innebära att lägenhet förmedlas till hyressökande som står i kön men inte har tillräckligt lång kötid för att få en lägenhet, men det kan också förmedlas lägenheter med förtur till den som inte alls står i kön eller, i de fall det finns flera separata köer, i någon av dessa köer. För att säkerställa att bl.a. likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § kommunallagen efterlevs förutsätts att det uppställts regler eller ett system i fråga om vilka situationer eller under vilka förutsättningar lägenheter förmedlas med förtur. En kommunal bostadsförmedling kan exempelvis förmedla lägenheter med förtur till våldsutsatta personer eller personer som av andra anledningar har akut behov av en bostad.

På motsvarande sätt som gäller för reservationer i kön påverkas inte möjligheten att ta ut köavgift av omfattningen av förmedling av lägenheter med förtur. Att köavgift inte ska tas ut av den som ska förmedlas en lägenhet med förtur följer av att förmedlingen, till skillnad ifrån vad som gäller för reservationer, sker utanför kösystemet.

Bestämmelsen i den inskjutna satsen i nuvarande första stycket första meningen flyttas till nya *tredje stycket punkt 2*. Bestämmelsen innebär att förmedlingsersättning får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken även när köavgift tas ut av den hyressökande. Ingen ändring i sak avses alltså i förhållande till nuvarande ordning när det gäller uttag av sådan förmedlingsersättning och köavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2 jämför även äldre förarbeten, prop. 2000/01:26 s. 22–26 och s. 51–53.

Hyresgarantier

11 § *Regeringen får meddela föreskrifter om att kommuner ska bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att i förordning meddela föreskrifter om när en kommun ska vara skyldig att ställa en hyresgaranti för att bistå ett enskilt hushåll som behöver en bostad. Skyldigheten att bistå är ett offentligrättsligt krav och innebär ingen reglering av relationen mellan kommunen och fastighetsägare. I denna promemoria föreslås att skyldigheten ska omfatta bistånd till förmån för barnfamiljer som är i behov av en bostad och som inte har möjlighet att skaffa ett permanentboende på egen hand utan en hyresgaranti (se vidare beträffande villkor för att skyldigheten ska inträda i avsnitt 4). Bemyndigandet är vitt och medför möjlighet för anpassning av regelverket utifrån rådande behov. En

grundförutsättning för att uppställa krav är dock att staten finansierar åtgärden enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

26 kap.

Hyresgarantier

11 a § *Sekretess gäller i ärende om en kommuns ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.*

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Genom paragrafen, som är ny, införs sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om ställande av hyresgaranti hos kommunen. I denna promemoria föreslås att det, med stöd av bemyndigande i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, i förordning införs en skyldighet för kommuner att ställa hyresgaranti till barnfamiljer som är i behov av bostad och som saknar möjligheter att på annat sätt få tillgång till en sådan. För att kunna avgöra om det föreligger en skyldighet att ställa en hyresgaranti kommer kommunen vara tvungen att ha tillgång till uppgifter som kan vara integritetskänsliga om det enskilda hushållet.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att sekretess kan gälla i ärende om kommuners ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Det kan handla om ekonomiska förhållanden, som uppgifter om skulder, inkomster eller andratillgångar. Men det kan också avse helt andra förhållanden som kan vara av betydelse för bedömningen av om familjen saknar möjligheter att ta sig in på bostadsmarknaden på egen hand. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Det innebär att en uppgift ska hemlighållas endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller vid all handläggning hos en kommun om ställande av hyresgarantier, dvs. för närvarande även i de fall kommunen med tillämpning av 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter väljer att ställa en hyresgaranti, och begränsas alltså inte till de fall kommunen enligt förslagen i denna promemoria har en skyldighet att ställa en hyresgaranti.

Enligt *andra stycket* ska kommunens beslut i ärenden inte omfattas av sekretess.

Tredje stycket innebär att sekretess ska gälla i sjuttio år för uppgift i en allmän handling.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1.

8.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap.

3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

I paragrafen regleras vilka förhållanden som ska främjas vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900). I *första stycket 5* anges att planläggningen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Paragrafen tillförs ett nytt *tredje stycke* som innebär att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid kommunens planläggning i fråga om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet enligt första stycket 5. Bestämmelsen är inte ny i sak utan motsvarar hittillsvarande 4 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Regeln flyttas med hänsyn till att den till sitt innehåll har ett närmare samband med plan- och bygglagen och att regleringen därigenom bedöms bli lättare att överblicka och tillämpa. En skillnad i sak i förhållande till nuvarande bestämmelse är att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan, se kommentaren till 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3. Tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga, se prop. 2012/13:178 s. 23–25 och s. 29.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

1 § Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som, *i fråga om ett markområde som kommunen äger,* ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av *markområdet* för bebyggande.

I paragrafen regleras vad som avses med kommunala markanvisningar.

Paragrafen ändras endast redaktionellt, bl.a. genom att nuvarande första stycket, som innehåller en upplysning om vad lagen innehåller, tas bort.

Övervägandena rörande lagen om kommunala markanvisningar finns i avsnitt 5.6. Tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga, se prop. 2013/14:126.

2 § En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska *ange*

1. utgångspunkter och mål för överlåtelser och upplåtelser av markområden för bebyggande,

2. hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,

3. handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar*, och*

4. principer för markprissättning.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

I paragrafen regleras dels krav på kommuner som gör markanvisningar att anta riktlinjer för markanvisningar, dels krav på innehåll i sådana riktlinjer.

Endast paragrafens *andra stycke* ändras. Stycket ändras redaktionellt genom att det införs en punktuppställning. Nytt i sak är *punkt 2* enligt vilken riktlinjerna för markanvisningar kopplas till den handlingsplan för bostadsförsörjningen som kommunen varje mandatperiod ska anta enligt 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunen ska i riktlinjerna ange hur markanvisningar används för att följa det som anges i handlingsplanen för bostadsförsörjningen, bl.a. i fråga om behovet av tillskott av bostäder. Beträffande krav på innehåll i handlingsplanen, se kommentaren till 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6 jfr prop. 2013/14:126.

8.5 Förslaget till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti

1 § *Denna förordning innehåller bestämmelser om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).*

Förordningen är meddelad med stöd av 11 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Paragrafens *första stycke* innehåller förordningens tillämpningsområde och en förklaring av vad ordet hyresgaranti betyder i förordningen.

Andra stycket innehåller en upplysning om var det framgår att riksdagen gett regeringen bemyndigande att besluta en förordning med detta innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

2 § *En kommun ska ställa hyresgaranti om*

1. det behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,

2. det i hushållet finns barn i den mening som avses i 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken,

3. hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,

4. den eller de som ska ingå det hyresavtal som hyresgarantin avser är bosatta i kommunen, och

5. bostaden finns i kommunen.

Paragrafen innehåller skyldigheten för kommuner att ställa en hyresgaranti till barnfamiljer som är i behov av bostad och som saknar möjlighet att på egen hand skaffa en bostad.

Bestämmelsen skiljer sig från 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter bl.a. genom att där endast anges att kommunen har befogenhet, och alltså kan välja, att ställa säkerhet till enskilda hushåll för anskaffande av en permanentbostad med hyresrätt. Även om det nu införs en skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet inskränks inte kommunens befogenheter på området. Det står alltså även i fortsättningen kommunen fritt att ställa säkerhet även i andra fall än de som omfattas av obligatoriskt krav genom här aktuell bestämmelse. Även om bestämmelserna skiljer sig åt överensstämmer vissa rekvisit med bestämmelsen i lagen om vissa kommunala befogenheter. I dessa delar är befintliga förarbeten till lagen om vissa kommunala befogenheter fortsatt tillämpliga, jfr. prop. 2006/07:61 s. 21–23 och 27 samt prop. 2008/09:21 s. 83 och 96.

I *första stycket* anges i punkterna 1–5 de rekvisit som ska vara uppfyllda för att skyldigheten för kommunen att lämna en hyresgaranti ska inträda.

Punkt 1 innehåller det grundläggande rekvisitet att hushållet ska vara i behov av en bostad. Det ska i första hand avse en för hushållet ny bostad i form av en hyresrätt med rätt till förlängning. Att hyresrätten ska vara förenad med en rätt till förlängning innebär att kontraktet inte får innehålla någon tidsbegränsning. Skyldigheten att ställa hyresgaranti omfattar inte hyresavtal för befintlig bostad. Däremot skulle det kunna handla om situationer då ett tidsbegränsat hyresavtal ersätts av ett hyresavtal med rätt till förlängning. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om man i hushållet får ta över ett tidigare socialt kontrakt, och att detta kontrakt i samband därmed ändras till ett hyreskontrakt med rätt till förlängning.

Punkt 2 innebär att det ska vara fråga om en barnfamilj, dvs. ett hushåll med hemmavarande barn eller barn som bor växelvis. De hushåll som avses är desamma som har rätt till bostadsbidrag enligt 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken.

Punkt 3 innebär att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet av att hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på något annat sätt än genom att kommunen ställer säkerhet genom hyresgaranti. Bedömningen ska alltså resultera i att hushållet är i behov av en hyresgaranti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom tillgodoses den s.k. likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda ska lämnas efter en individuell behovsprövning, jfr 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Vad som avses med permanentbostad överensstämmer med tillämpningen i 101 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Det ska alltså vara fråga om den bostad där hushållet har sitt huvudsakliga boende.

Punkt 4 innehåller rekvisitet att den eller de i hushållet som ska ingå det hyreskontrakt som hyresgarantin ska ställas för ska vara bosatta i

kommunen. Bosättningsbegreppet ska används på samma sätt som i 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

Punkt 5 innebär att skyldigheten att ställa hyresgaranti endast avser bostäder som är belägna i kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

3 § *En hyresgaranti ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.*

I paragrafen anges att en hyresgaranti enligt 2 § ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under två år. Om rekvisiten i första stycket är uppfyllda, och det därmed finns en skyldighet för kommunen att ställa säkerhet genom en hyresgaranti, uppställs kravet att garantin ska ha den omfattning som anges i denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3

4 § *En hyresgaranti inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).*

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I paragrafen tydliggörs att en kommuns skyldighet att ge bistånd till enskildas boende enligt socialtjänstlagen inte inskränks genom att kommunen lämnar stöd till enskilda enligt denna förordning. Det innebär att när en behovsbedömning görs enligt socialtjänstlagen kan det inte anses att en enskilds behov tillgodoses genom att kommunen lämnar en hyresgaranti enligt denna förordning. Paragrafen har samma innebörd som i lagen om vissa kommunala befogenheter och förarbeten till den lagen är giltiga även i fråga om förevarande paragraf, se prop. 2006/07:61 och 2008/09:21.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

5 § *Om kommunen avser att ställa en hyresgaranti som vid ett infriande kan medföra ett krav på återbetalning från hyresgästen (regresskrav), ska kommunen informera hushållet om detta innan hyresgarantin ställs.*

Paragrafen innehåller en skyldighet för kommunen att upplysa den som ingår ett hyresavtal som omfattas av en hyresgaranti om att denne blir återbetalningsskyldig mot kommunen om garantin infrias och kommunen tvingas betala hyran. Att det råder en regressrätt om någon på grund av reglering i författning eller enligt avtal betalar någon annans skuld följer av allmänna rättsprinciper.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

6 § *I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.*

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i förvaltningslagen finns bestämmelser om rätt att överklaga beslut om hyresgarantier till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

12

RUF240010

Regionkontoret
Regionala utvecklingsförvaltningen
Susanne Granat

Datum
2024-02-26

Dnr: RUF240010

SVAR PÅ VATTENFALLS ELDISTRIBUTION AB UNDERLAG FÖR SAMRÅD, DNR: RUF240010

Region Västmanland tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Vattenfall Eldistribution AB samrådshandlingar avseende planerad ny 130 kV-ledning i Skultuna - Munga Västerås kommun, Västmanlands län.

REGION VÄSTMANLANDS SYNPUNKTER

Region Västmanland ställer sig positiv till det Vattenfall beskriver i sina samrådshandlingar att:

Byggnationen av en ny 130 kV kraftledning i området är en viktig del i förstärkningen av regionnätet i Västmanland.

En förstärkning av regionnätet är en förutsättning för att skapa ett robust och driftsäkert elnät i regionen som tillfredsställer såväl nuvarande som framtida behov. Kraftledningen kommer inverka positivt i samhällsutvecklingen genom att möjliggöra nya näringslivsetableringar i området.

Satsningen svarar även upp mot problemformuleringen och målet i den regionala utvecklingsstrategin där det anges att "kapaciteten för en säker energiförsörjning inte är tillräcklig idag för att rymma en stark ökning av nyetablering och förbrukning inom befintliga företag. Den framtida elkraftförsörjningen behöver därför förstärkas och säkerställas i Mälardalen"

Det linjerar även med länets EffektForums övergripande syfte som är att genom samverkan skapa rätt förutsättningar för en robust energiförsörjning som möjliggör etableringar, näringslivsutveckling och tillväxt inom ramen gällande miljö- och klimatmål. Inom ramen för EffektForum träffas aktörer från offentlig och privat sektor. Representationen omfattar politisk och offentlig förvaltning samt näringslivet.

Datum 2024-02-26

Dnr: RUF240010

Regionkontoret
Regionala utvecklingsförvaltningen
Susanne Granat

Med vänlig hälsning

Region Västmanland

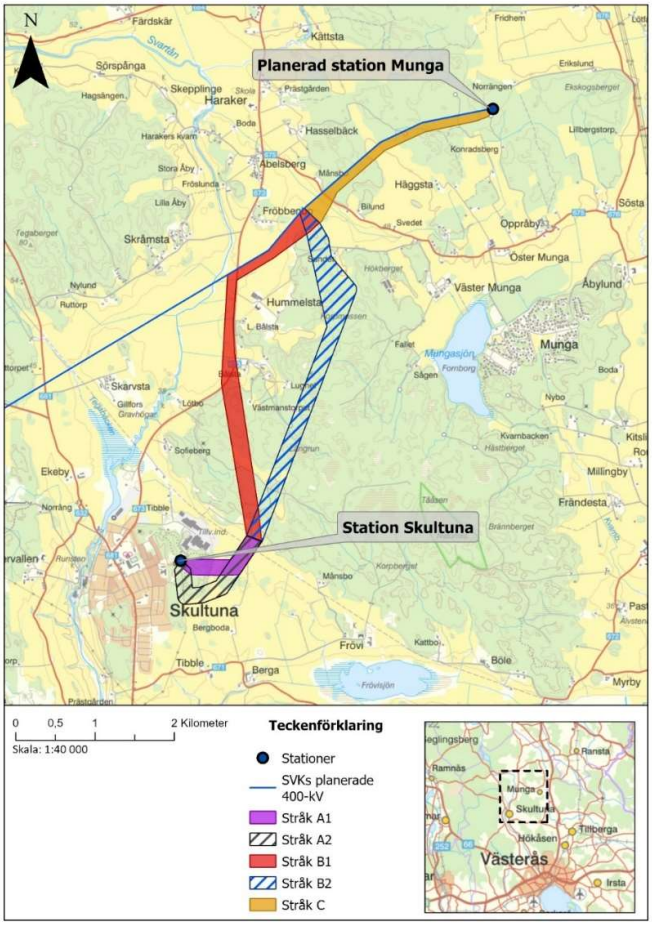
Jenny Landernäs (M)
Regionsråd

Christer Alzén
Tf Regional utvecklingsdirektör

INBJUDAN TILL SAMRÅD FÖR NY 130 KV-LEDNING MELLAN SKULTUNA OCH MUNGA I VÄSTERÅS KOMMUN, VÄSTMANLANDS LÄN

Inbjudan till kombinerat undersöknings- och avgränsningssamråd enligt miljöbalken inför ansökan om nätkoncession för linje för ny 130 kV-ledning mellan Skultuna och Munga i Västerås kommun, Västmanlands län.

Vattenfall Eldistribution AB (Vattenfall Eldistribution) avser att ansöka om nätkoncession (tillstånd) för en ny 130 kV-ledning, mellan Skultuna och Munga, se översiktskarta för aktuella stråk här nedanför. I samrådet utreds stråk som är cirka 200 meter breda. Efter genomfört samråd kommer ett stråk att förordas och ingå i den slutliga koncessionsansökan. Den färdiga ledningsgatans bredd blir cirka 40 meter bred.



Samråd

För att få uppföra och driva en kraftledning krävs tillstånd (nätkoncession) enligt ellagen. Inför ansökan om tillstånd genomförs ett samråd enligt miljöbalken 6 kap 24 § med berörd länsstyrelse, kommunen, enskilda och den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd. På uppdrag av Vattenfall Eldistribution har Rejlers AB anlitats för att vara behjälpliga under tillståndsprocessen.

Vi vill med detta brev bjuda in er till samråd och uppmana er att inkomma med synpunkter och information som kan var till hjälp i det fortsatta arbetet. **Samrådet sker skriftligt.**

En samrådshandling med kartor, information om lokalisering, utformning, omfattning och förutsedd miljöpåverkan finns att ladda ner från Vattenfall Eldistributions hemsida:

www.vattenfalleldistribution.se/skultuna-munga

På hemsidan finns mer information om hur samrådsprocessen går till.

Öppet hus

Som ett komplement till det skriftliga samrådet genomförs ett öppet hus där det finns möjlighet att få information och ställa frågor.

När: Tisdagen den 30 januari

Tid: Drop-in mellan klockan 16.00 – 20.00

Var: Skultuna Hotell & Konferens, Bruksgatan 6, Skultuna

Anmäl dig senast den 27 januari.

Skriftliga synpunkter önskas oss tillhanda senast den 8 februari 2024 till:

e-post: *samrad@rejlers.se*

Rejlers Sverige AB, Camilla Winqvist, Stationsgatan 12, 753 40 Uppsala

För beställning av utskriven samrådshandling, anmälan till öppet hus och svar på eventuella frågor i detta ärende kontakta oss på ovanstående adresser eller kontakta Camilla Winqvist på telefonnummer: 0771-78 00 00

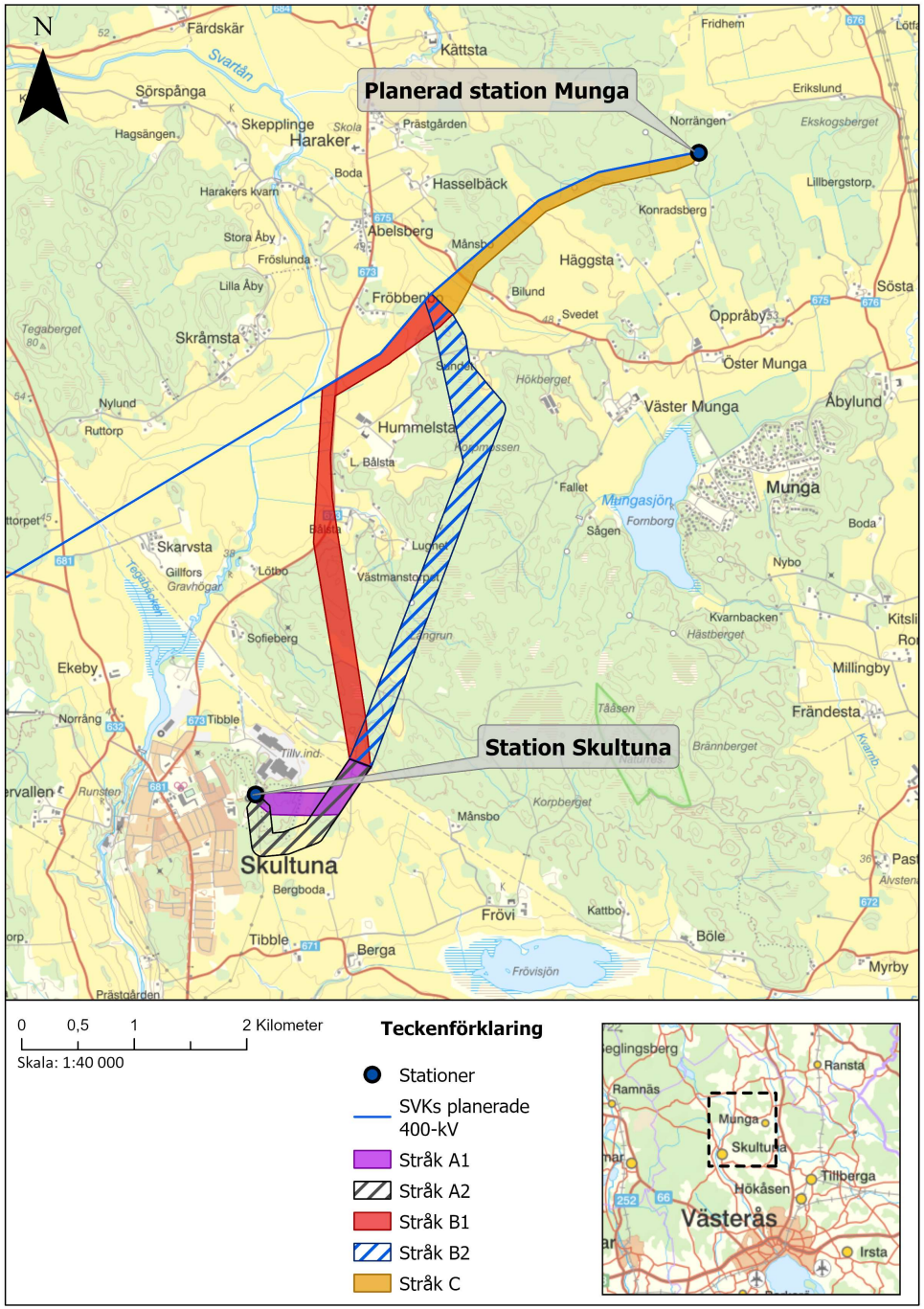
De yttranden som lämnas in under samrådet sammanställs och bemöts i en samrådsredogörelse som kommer att publiceras på Vattenfall Eldistributions hemsida i samband med ansökan om nätkoncession.

Bakgrund till projektet

Inom Västmanlands län är elnätet på transmissions- och regionnätsnivå i behov av förnyelse på grund av ålder samtidigt som kapaciteten i elnätet är underdimensionerat utifrån prognosticerade behov. För att åtgärda dessa behov sker nu flera ombyggnationer, reinvesteringar och nybyggnationer av kraftledningar i såväl transmissions- som regionnät. Vattenfall Eldistribution behöver göra flera åtgärder i regionnätet i det aktuella området. Detta sker inom ramen för Kapacitet Västmanland vilket är Vattenfall Eldistributions storsatsning för att uppgradera regionnätet i Västmanlands län.

Svenska kraftnät (SVK) äger och driver transmissionsnätet och har nyligen lämnat in en ansökan om att få bygga en ny 70 kilometer lång 400 kV-transmissionsledning mellan Bysingsberg och Munga i Västerås kommun och Hamra i Enköpings kommun. Kraftledningen planeras vara klar 2028 och den kommer då att öka överföringen av el från norra Sverige till södra och bidra till att förstärka transmissionsnätet i regionen så att samhället kan växa och utvecklas. När den nya transmissionsledningen är på plats planerar SVK att riva en 220 kV-luftledning som går från Hamra station till Finnslätten station i Västerås. Det innebär att nuvarande inmatningspunkt från transmissionsnätet till regionnätet i Finnslätten försvinner och den nya inmatningspunkten kommer att bli i Munga där det ska uppföras en ny 400/130 kV-transformatorstation. När transmissionsnätet byggs ut och moderniseras får det följdeffekter i regionnätet som också behöver byggas ut och anpassas för att möjliggöra kapacitetsökningen på underliggande spänningsnivå.

För att knyta ihop regionnätet med den nya 400/130 kV-transformatorstationen i Munga behöver en ny ledning uppföras mellan Munga och Skultuna. Vidare behövs förstärkningar mellan Finnslätten och Munga vilket utreds i andra projekt.


N
Planerad station Munga
Station Skultuna
Färdskär
Kättsta
Fridhem
Sörspånga
Svartån
Erikslund
Skepplinge
Haraker
Hagsängen
Prästgården
Norrängen
Ekskogsberget
Boda
Hasselbäck
Lillbergstorp
Harakers kvarn
Konradsberg
Stora Åby
Abelsberg
Månsb
Fröslunda
Häggsta
Lilla Åby
Fröbbenb
Bilund
Sösta
Svedet
Oppråby
Tegaberget
Skråmsta
Sandek
Öster Munga
Hökberget
Nylund
Väster Munga
Åbylund
Ruttorp
Hummelsta
L. Bålsta
Fallet
Munga
Mungasjön
Fornborg
Sågen
Boda
Skarvsta
Gillfors
Gravhögar
Lötbo
Nybo
Kvarnbacken
Hästberget
Sofieberg
Ekeby
Millingby
Norräng
Tibble
Tillv.ind.
Frändesta
Tåsen
Brännberget
Runsten
Korpberget
Månsbo
Skultuna
Bergboda
Frövi
Kattbo
Tibble
Berga
Böle
Frövisjön
Myrby
Prästgården
0
0,5
1
2 Kilometer
Skala: 1:40 000
Teckenförklaring
Stationer
SVKs planerade 400-kV
Stråk A1
Stråk A2
Stråk B1
Stråk B2
Stråk C
Ramnäs
Ransta
Munga
Skultuna
Tillberga
Hökåsen
Västerås
Irsta

Från: Samrad@rejlers.se
Till:
Cc:
Bcc:
Ärende: Samråd planerad ny 130 kV-ledning i Västerås kommun, Västmanlands län
Skickat: 2024-01-10 13:29:02
Bilagor: Översiktskarta.pdf; Digitalt samrådsbrev 240110.pdf
Inbäddade bilagor:

Hej!

Översänder på uppdrag av Vattenfall Eldistribution AB underlag för samråd avseende planerad ny 130 kV-ledning i Västerås kommun, Västmanlands län.

En samrådshandling med kartor, information om lokalisering, utformning, omfattning och förutsedd miljöpåverkan finns att ladda ner från Vattenfall Eldistributions hemsida:

www.vattenfalleldistribution.se/skultuna-munga

För mer information se bifogat brev.

Hälsningar

Camilla Winqvist

Miljökonsult, tillståndshandläggare

Tel: +46 771 78 00 00
rejlers.com

Rejlers Sverige AB
Stationsgatan 12
753 40 Uppsala
Sweden

13

RUF240062

Verksamhetsberättelse

för

Tärna folkhögskola

2023

Innehåll

Inledning 3

1. Verksamhetsåret 3

Skolgemensamma aktiviteter under 2023 4

Kompetensutveckling hos personalen 5

Läroplattform 5

2. Genomförda kurser 5

Allmän kurs, 1-3 år 5

Hälsoinspiratörsutbildning, 1 år (eftergymnasial kurs) 6

IT-pedagogutbildning på distans, 1 år (eftergymnasial kurs) 6

Vårdbiträde/Undersköterska, 1-2 år (gymnasial kurs) 6

Filmutbildningen, 1 termin (eftergymnasial kurs) 7

Skådespeleri mot film och radio 1 år (gymnasial kurs) 7

Korta kurser (1-14 dagar) 8

Uppdragsutbildningar 8

Konferensverksamhet 8

Internat 8

Redovisning per termin, enligt statistik från Folkbildningsrådet 9

Utvecklingsplan ”Framtidens folkhögskola - Tärna folkhögskola 2030” 9

3. Systematiskt kvalitetsarbete 12

4. Organisation 13

Skolan 13

Lärartjänster och övriga tjänster kopplade till långa kurser 13

Statsbidrag med riktat behov och deltagarstöd 13

Regional utvecklingsnämnd 14

5. Deltagarfrågor 14

6. Årets arbete för jämställdhet och mot diskriminering 18

Jämställdhetsarbete och jämställdhetsintegrering 18

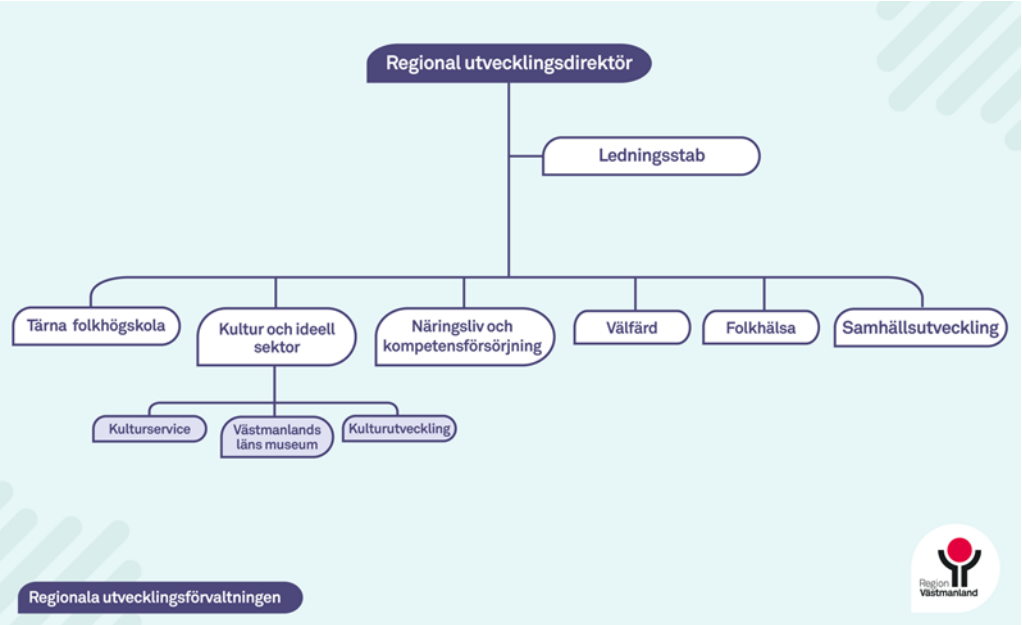
Region Västmanlands hållbarhetsprogram 18

7. Sammanfattning 19

Inledning

Tärna folkhögskola har Region Västmanland som huvudman. Skolan ligger organisatoriskt under Regional Utvecklingsförvaltning, RUF, där även enheterna Hållbarhet, Näringsliv och kompetensförsörjning, Ledningsstab, Samhällsplanering, Kultur och ideell sektor samt Välfärd och Folkhälsa ingår. Skolan har som uppdrag från regionen att bedriva allmänna och särskilda kurser, korta kurser, uppdragsutbildningar samt konferensverksamhet. Tärna följer Region Västmanlands rapporteringsstruktur och redovisar verksamhetsresultat vid varje delårs- och årsbokslut. Sedan oktober 2022 ingår Tärna folkhögskola i Regionala utvecklingsnämnden, som är verksamhetens politiska nämnd och som har ansvar för samtliga verksamheter inom Regional Utvecklingsförvaltning, RUF.

Nedan framgår hur RUF är organiserad och de verksamheter som ingår i förvaltningen.



Skolan har en verksamhetsplan med indikatorer som redovisas för nämnden utifrån en årsplan. Den politiska nämnden har möte sex gånger per år.
Verksamheten har 5000 deltagarveckor att förvalta.

1. Verksamhetsåret

Skolledningen, rektor, biträdande rektor och servicechef, känner sig, i det stora hela, nöjda med verksamhetsåret 2023. Efter drygt 10 år utan ekonomisk uppräkning av Region Västmanland så fick verksamheten en uppräkning inför 2023. Det behövs då personalkostnader ökar successivt.

Skolan har energisk och duktig personal som jobbar lösningsinriktat och är innovativa och kommer med förslag på förbättringar i verksamheten. Det sker ett löpande arbete med förslag och förbättringar gällande våra långa kurser. Under hösten 2020 startade skolan en ny utbildning inom vård- och omsorg med inriktning mot vårdbiträde och undersköterska. Denna utbildning har fortsatt under 2023. I slutet av 2021 ansökte skolan om medlemskap i Vård- och omsorgscollege (VOC) och 10 oktober 2022 blev skolan medlemmar i VOC, så nu ingår Tärna folkhögskola i Vård- och omsorgscollege i Sala där rektor och vårdlärare är med i

styrgruppen. Rektor sitter även med i den regionala styrgruppen för Vård- och omsorgscollege.

Verksamheten har erbjudit korta kurser på kvällstid samt på helger. Sommarkursveckorna v 26 och v 32 genomfördes som vanligt.
Skolan har successivt tagit igen konferensverksamheten under året. Det dalade rejält under pandemiåren. Under hösten har verksamheten sett en kraftig ökning av konferensbokningar.

I början av året ansökte skolan om 50 platser till Studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF). Enligt Arbetsförmedlingen så har det under året inte funnits medborgare inom Etableringsuppdraget så det behovet har inte funnits. Skolan har haft totalt 31 deltagare på SMF-kursen under året. Verksamheten fick flera tilldelade platser men ett tiotal personer har inte dykt upp och börjat sina studier.

Skolan mäter antal deltagarveckor (dv) och följer upp det löpande. Planen är att använda cirka 85% av dv på långa kurser och cirka 15% på korta kurser. Verksamheten regleras löpande, exempelvis kan verksamheten arrangera flera kortkurser om man seratt skolan har färre deltagare på långa kurser och vice versa. 2023 har skolan använt cirka
10 % till korta kurser.

Skolgemensamma aktiviteter under 2023

Skolan brukar anordna en mängd skolgemensamma aktiviteter under ett läsår. Det är en viktig del i deltagarnas vistelse på skolan. De kan då få nya insikter, värderingar och tankar och det är meningsfullt att dela upplevelser med andra.
Under 2023 har verksamheten bland annat haft följande temadagar:
- Förintelsens minnesdag 27/1, en temadag som skolans deltagare arrangerade och föreläste för varandra.
- Internationella kvinnodagen 8/3. Skolan hade besök av Kvinnojouren i Sala.
- Föreläsning av Paulina Bengtsson om Trafficking.
- Föreläsning av Elin Boström om "Odla i det lilla".
- Internationella temadagen för demokrati 15/9. Skolan hade besök av före detta civilminister Ida Karkiainen.
- FN-dagen 24/10, en temadag som skolans deltagare arrangerade och föreläste för varandra.
I övrigt har verksamheten under året haft gruppstärkande övningar för att skapa gemenskap i respektive grupp samt över kursgränser.
Skolan har haft schemabrytande aktiviteter varje vecka: Dels Friskvård och dels Estetisk verksamhet. Estetisk verksamhet har erbjudit till exempel keramik, yoga, foto, bild och form, textil. Friskvården har erbjudit till exempel promenad, jogging, gym, fotboll, brännboll, motionsgymnastik och meditation.
Verksamheten har vid ett par tillfällen per termin anordnat internataktiviteter på kvällstid för att stärka gruppkänslan för de boende på internatet.

Skolan genomförde internataktiviteter som till exempel spökboll, filmkväll, spelkväll och aktivitetsjakt efter middagen på kvällen. Deltagarna har varit positiv till detta. internat

Varje måndag kl 10:00 samlas alla deltagare i matsalen för fika och informationsträff. Personalen, övervägande lärarna och skolledningen, har ansvar för cirka en måndag per termin då man kan fortbilda samtliga och till exempel lyfta något aktuellt ämne eller titta historiskt vad som har hänt tidigare denna period. Det är en trevlig tradition som skolan har haft i drygt 20 år.

Vårterminen avslutades 2/6 traditionsenligt i kyrkan och sedan var det samling i respektive klass för att efter det avnjuta en sommarbuffé i matsalen.
Vid terminsavslutningen 21/12 samlades alla klasser i sina grupper på förmiddagen på skolan och efter lunch blev det ”öppen scen” där både personal och deltagare deltog med musik, sång och diktläsning. Sedan var det dags för det traditionella julbordet i matsalen.

Kompetensutveckling hos personalen

Skolan följer regionens riktlinjer där det står att man ska göra en kompetensutvecklingsplan vid varje medarbetarsamtal. Detta dokumenteras skriftligt.
Personalen har bland annat haft följande fortbildning:
- Föreläsning av Andreas Piirimets om stresshantering.
- Fortsatt arbete med tydliggörande pedagogik. Där lärargruppen har utgått från gemensam litteratur "Autism och ADHD i gymnasiet".
- Auskultation i klassrummen följt av gemensamma diskussioner.
- Folkhögskolan som egen skolform. Vad kännetecknar arbetet på Tärna? En Heldag med Filippa Millenberg.
- Förutom detta så har det förekommit individuell fortbildning riktat mot sitt arbetsområde.

Region Västmanland har en digital fortbildningskatalog som samtliga regionanställda ska genomföra med jämna mellanrum. De fortbildningarna rör till exempel HLR, Brandsäkerhet, Hot och Våld, Hälsofrämjande arbetsplats, Grundläggande miljöutbildning och Informationssäkerhet för medarbetare. Dessa fortbildningar görs på arbetstid och det finns teknisk support ifall man behöver det.

Läroplattform

Tärna folkhögskola har sedan hösten 2020 gått över till att använda Google Classroom och Google+ och det fungerar mycket bra. Denna plattform använder skolan till både distansdeltagare och till de som studerar på skolan.

2. Genomförda kurser

Allmän kurs, 1-3 år

Kurs för komplettering av grundskole- och/eller gymnasiebetyg samt möjlighet till förberedande högskolestudier (yrkeshögskolebehörighet och högskolebehörighet). Studier i bland annat svenska, samhällskunskap, matematik, religion, naturkunskap, historia samt

engelska. Skolan har sedan hösten 2022 gått över till att jobba tematiskt så att i princip samtliga ämnen bakades in i ett tema. Det har vi fortsatt med under 2023. Matematik och engelska löpte på utanför temaarbetet. Allmän kurs har även haft profilen extra träning i svenska språket, Allmän kurs Språkstöd.
Mål: 55 deltagare
Resultat: 58 stycken på vårterminen och 66 på höstterminen

Hälsoinspiratörsutbildning, 1 år (eftergymnasial kurs)

Utbildningen ger grundläggande kunskaper inom hälsa och friskvård ur ett biologiskt, psykologiskt och pedagogiskt perspektiv med syftet att förändra attityder och beteenden mot en bättre livsstil i samhället. Innehållet i kursen är bland annat anatomi, fysiologi, kost och näringslära, beteende, träningslära, friluftsliv och massage. Arbetsformen varieras mellan teori och praktik, enskilda arbeten och grupparbeten, diskussioner, studiebesök och föreläsningar. Det finns möjlighet till vidare studier genom påbyggnadskursen ”Praktisk friskvård, inriktning massage” som är en kurs på en termin, samt till ”Diplomerad stresspedagog”, en distanskurs med tvådagarsträffar var fjärde vecka på skolan. Kursen är på en termin.
Mål: 22 deltagare
Resultat: 16 stycken på vårterminen och 11 på höstterminen

Massagekursen

Mål: max 16 deltagare
Resultat: 7 stycken

Stresspedagogkursen

Mål: max 22 deltagare
Resultat: 24 stycken

IT-pedagogutbildning på distans, 1 år (eftergymnasial kurs)

Utbildningen förbereder för ett yrke som pedagog och utbildare inom informations- och kommunikationsteknik (IKT)-området för såväl individer som grupper. Innehållet i kursen är bland annat pedagogik och framförandeteknik, programapplikationer, publicering, datateknik, praktik samt valfri fördjupning. Arbetsformen varieras mellan teori och praktik, enskilda arbeten och grupparbeten, diskussioner, studiebesök och föreläsningar. Distanskursen har 10 träffar på skolan under året. Varje träff är två dagar i månaden, fredag och lördag. Kursen använder läroplattformen Google Classroom och Google+ där man kommunicerar flitigt mellan de fysiska träffarna.
Mål: 20 deltagare
Resultat: 17 stycken på vårterminen och 21 på höstterminen

Vårdbiträde/Undersköterska, 1-2 år (gymnasial kurs)

Folkbildningsrådet (FBR) beslutade om extra platser gällande yrkesutbildningar på folkhögskola i början av maj 2020 på grund av det rådande läget och att många därför blev

arbetslösa.Tärna ansökte och fick platser till ”Allmän kurs-Akutsjukvård”. Kursen startade hösten 2020. Från och med januari 2023 ingår vårdutbildningen i skolans ordinarie verksamhet.
Mål: 20-22 deltagare
Resultat: 13 stycken på vårterminen och 21 på höstterminen

Filmutbildningen, 1 termin (eftergymnasial kurs)

Kursen vänder sig till personer som har ett filmprojekt på gång eller om man är nybörjare och vill lära sig grunderna i filmteknik och berättande.
I kursen får man handledningstid på distans av både lärare och andra studerande. Kursen blandar övningar med personlig handledning där man tillsammans sätter mål. Det kommer att finnas inspelade föreläsningar som man kan ta del av.
Samtliga delar i kursen går att utföra med sin mobil, men redigeringen görs bäst på dator, då alla föreläsningar i klippning gäller Adobe Premiere.
Skolan samarbetar med Film Västmanland när det gäller utlåning av teknik.
Kursen är på halvfart med fyra obligatoriska träffar på skolan. Kursen använder sig av läroplattformen Google Classroom och Google+ där man kommunicerar mellan de fysiska träffarna.

Mål: 16 deltagare
Resultat: 15 stycken på vårterminen och 13 på höstterminen

Skådespeleri mot film och radio 1 år (gymnasial kurs)

Utbildningen startade i augusti 2019. Utbildningen är för de som vill lära sig allt om hur det är att jobba inom film och radio. Man kommer regelbundet få utmana och utveckla sina skådespelartalanger vid produktioner som görs på skolan. Man får träna sig i rollen som konstnärlig ledare vid kortare filmarbeten. Målet med utbildningen är att skådespelarna ska få en inblick i hur det är att jobba inom media och att känna till och få verktyg för att skapa egna mediaproduktioner.
Denna utbildning erbjöd skolan under vårterminen. Inför höstterminen beslutades att lägga ner den för att göra företräde för Vård- och omsorgsutbildningen.
Mål: 14 deltagare
Resultat: 7 stycken på vårterminen. Kursen ställdes in från och med hösten 2023.

Friskvård/motion och Skapande verksamhet brukar finnas schemalagt varje vecka för alla deltagare på långa kurser, detta utövas i tvärgrupper. När det är friskvård så finns det cirka fem olika aktiviteter att välja på, till exempel promenad, fotboll, gymträning, yoga, spinning. Skapande verksamhet kan vara till exempel bild, foto, textil, keramik, radioproduktion, friluftsliv,simning och yoga.

Totalt långa kurser:
Verksamheten har som mål att använda ca 85% av deltagarveckorna (dv)
(ca 4 250 dv) till långa kurser och resten till korta kurser.

Mål: 4 250 dv (ca 85% av det totala antalet dv).

Resultat: **5020 dv,** varav Allmänna kursen står för 46% av de långa kursernas dv.

Om man räknar på det totala antalet deltagarveckor så står den Allmänna kursen för 41% av årets totala antal deltagarveckor.

Korta kurser (1-14 dagar)

Tärna folkhögskolas korta kurser planeras inom i första hand de ovanstående långa kursernas profiler: friskvård, IT, film och skrivande. Skolan anordnar kortkurser på vardagar, som helgkurser och som sommarkurser. Vecka 26 i juni och vecka 32 i augusti hade verksamheten sommarkursveckor då skolan erbjöd kurs inom bland annat foto, yoga, skrivande akvarellmålning och blomsterarrangemang. Vecka 26 hade skolan 65 deltagare och vecka 32 var det 86 deltagare på sommarkursveckan.

Mål: ca 750 dv (cirka 15% av det totala antalet dv)

Resultat: **632 dv**

Totalt för långa och korta kurser:

Årets resultat blev **5 652** deltagarveckor.

Uppdragsutbildningar

Tärna arbetar med kompetenshöjning på flera olika nivåer. Verksamheten erbjuder skräddarsydda uppdragsutbildningar där omfattning och innehåll anpassas till uppdrags-givarens önskemål. Skolan har genomfört Studiemotiverande folkhögskolekurs under året.

SMF, Studiemotiverande folkhögskolekurs

Mål: 50 platser

Resultat: 31 stycken

Konferensverksamhet

Skolan erbjuder konferensverksamhet till kommuner, regioner och ideella föreningar. Denna verksamhet har varit inställd under hela 2020 och 2021 men öppnades upp igen från februari 2022. Under 2023 började kommuner och regionens egna verksamheter hitta tillbaka till skolan för att genomföra konferenser. Denna verksamhet har stadigt ökat under året.

Mål: ca 800 dagkonferensgäster

Resultat: 900 stycken

Internat

Skolan har ett internat som erbjuder 44-46 platser till deltagare på de långa kurserna. Man bor i enkelrum med egen toalett och dusch. Rummen är möblerade med all nödvändig utrustning som till exempel säng, skrivbord, bokhylla och lampa. Förutom det så har Tärna konferensboende på 16 platser som verksamheten utnyttjar dels till konferenser, dels till

kortkurser.
Mål-Antal boende, långa kurser: 40 stycken
Resultat: 18 stycken på våren, 31 på hösten
Mål-Antal boende; korta kurser, IT-pedagoger och Stresspedagoger: 500 stycken
Resultat: 570 stycken
Mål-Antal boende, konferenser: 100
Resultat: 106 stycken

Verksamheten mäter ovanstående faktorer löpande samt rapporterar dem vid behov till den politiska nämnden.

Redovisning per termin, enligt statistik från Folkbildningsrådet

Siffrorna är hämtade från statistik som Folkbildningsrådet tillhandahåller och är en redovisning gällande långa utbildningar. De rödmarkerade utbildningarna inom vård har varit extra riktade folkbildningsanslag så de är inte medräknade vad gäller de ordinarie antal deltagarveckor.

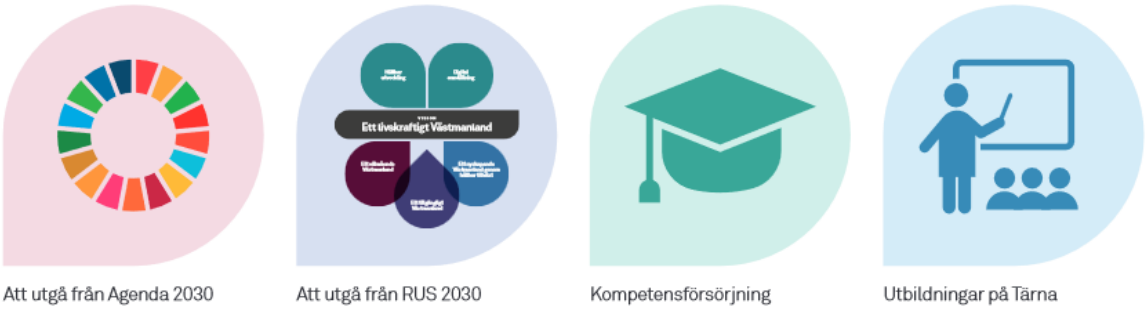
Tärna folkhögskola		**Antal DV**	**Antal delt**	**Antal män**	**Antal kvinnor**	**Varav utlands födda**
	Vårtermin	**3237**	**410**	**64**	**346**	**32**
	01. Långa allmänna kurser	1218	58	19	39	28
	02. Långa särskilda kurser	1638	78	15	63	3
	03. Korta kurser	160	257	23	234	-
	15. SMF	91	7	6	1	0
	16. SMF+	130	10	1	9	1
	Hösttermin	**2694**	**533**	**87**	**446**	**31**
	01. Långa allmänna kurser	1122	66	20	46	27
	02. Långa särskilda kurser	1139	67	22	45	4
	03. Korta kurser	251	386	38	348	-
	15. SMF	78	6	4	2	0
	16. SMF+	104	8	3	5	0
Summa:	**Totalt**	**5931**	**943**	**151**	**792**	**63**

Utvecklingsplan ”Framtidens folkhögskola - Tärna folkhögskola 2030”

Under hösten 2019 påbörjades ett arbete där verksamheten uppdaterade sin strategiplan, från 2016, och målet var att rikta blicken mot 2030. Utvecklingsplanen skulle gå hand i hand med den nya regionala utvecklingsstrategi som finns i Region Västmanland samt att skolan även skulle ha Agenda 2030 som utgångspunkt. Projektet hade också samhällets och medborgarnas behov 2030 i fokus. Arbetet med utvecklingsplanen gjordes i samarbete med den politiska nämnden samt med skolans personal. Det var ett intensivt arbete med utvecklingsplanen under hela 2020 med olika arbetsgrupper, workshops med mera. Arbetsgrupperna har identifierat

olika mål från Agenda2030 samt från den regionala utvecklingsstrategin. Dessa mål kommer att genomsyra verksamheten, och löpande avstämningar kommer att göras under ett verksamhetsår. Kultur- och folkbildningsnämnden fastställde den nya utvecklingsplanen 8 december 2020.

Utvecklingsplanens utvecklingsområden är:



Verksamheten har under året fortsatt arbetet med att konkretisera utvecklingsplanen.

Agenda2030-målet utifrån följande fokusområden

På Allmän kurs har man till exempel valt olika temaarbeten där fokus har varit Agenda2030. Verksamheten har haft ”skolgemensamma aktiviteter” en gång i veckan i cirka 10 veckor i början och i slutet av läsåret då man också har haft Agenda2030 i fokus.
Allmän kurs har haft möjlighet att välja en profil med Hållbarhet som fokus. Där har man till exempel arrangerat klädbytardag, man har mätt matsvinn i skolans matsal, man har odlat grödor i skolans lilla växthus och även på marken utanför växthuset. Man gjorde även ett studiebesök på SMHI:s Geodomeutställning ”En varmare värld”.

Skolan har fortsatt med arbetet att sprida kunskap från verksamhetens olika mål från Agenda2030 genom att till exempel ha skyltar i skolans matsal samt småtavlor på skolans toaletter där vi uppmärksammar något mål då och då.

Skolan har även slutat med engångsmuggar i lunchrum och i konferensrum.
Verksamheten har ersatt matlådor i plast med matlådor i glas till internatboende.

Kompetensförsörjningsmålet
Tärna folkhögskola har fortsatt att erbjuda Vårdbiträde-/undersköterskeutbildning. Från och med

januari 2023 ingår utbildningen i det ordinarie kursutbudet. Skolan är medlem i Vård- och Omsorgscollege från och med 10/10 2022. Det är en kvalitetssäkring i skolans vårdutbildning.

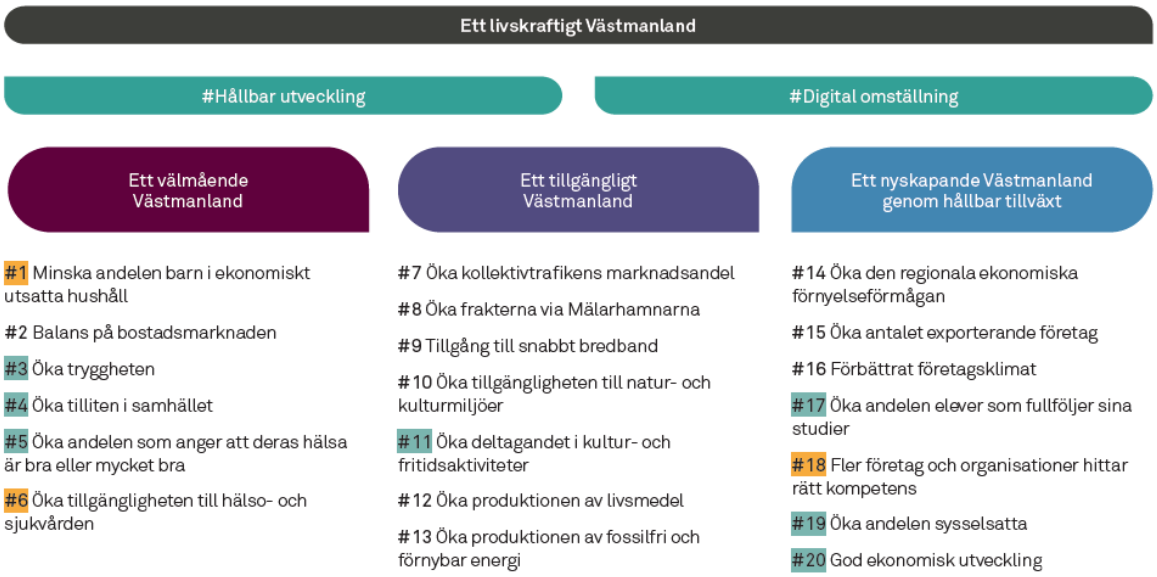
Utbildningar på Tärna

Skolan har stor hjälp av analytiker samt HR-strateger inom Region Västmanland så att verksamheten kan planera sina särskilda kurser efter behovet hos individen och i samhället. Det är skolans politiska nämnd som inför varje nytt läsår tar beslut om kursutbudet. Inför beslutet gör skolledningen en noggrann behovsanalys som ska presenteras för politiken.

Regionala utvecklingsstrategin, RUS

Den Regionala utvecklingsstrategin, RUS, kommer att uppdateras. Det arbetet startade under 2023 och beräknas bli klar och beslutat våren 2025. Men enligt den nu gällande RUS:en så är Tärna folkhögskolas del så som beskrivs nedan.

Den gröna färgen visar på direkt effekt och den gula på långsiktig effekt. Målen finns med i det dagliga arbetet.



3. Systematiskt kvalitetsarbete

Skolans kvalitetsarbete har genomförts mot de uppsatta målen som finns i verksamhetsplanen samt i utvecklingsplanen. Uppföljning sker vid delårs- och årsbokslut.
Kursplanerna för de olika utbildningarna går hand i hand med de riktlinjer som Folkbildningsrådet och Regionen har och som är verksamhetens mål.

Region Västmanland använder verktyget balanserade styrkort som mätmetod. När vi redovisar våra mål så använder vi grön färg för de mål som är klara, gul färg för de mål som vi har påbörjat men som inte är klara, och röd färg för mål som inte är uppfyllda. I samband med dessa mätningar så skriver skolan också en förklaring på varför resultatet har blivit som det har blivit samt hur man ska göra för att nå de mål som inte är uppfyllda.

Utvärdering
Respektive utbildning gör utvärderingar vid varje terminsslut och skolan har ett mentorssystem där mentorn har löpande samtal med deltagarna under studietiden.
Skolan gör en större digital utvärdering i december och i slutet av maj. I maj deltog skolan i den nationella Folkhögskoleenkäten som görs varje år. I december gör verksamheten en egen enkät i GoogleDocs.
Verksamheten utvärderar löpande även korta kurser och konferensverksamheten genom enkäter. Det är viktigt för skolan att få denna feedback så att man vet vad deltagare, besökare och övriga gäster tycker om verksamheten med mera.

Verksamhetsspecifika mål
Skolans verksamhetsspecifika mål utgår från förvaltningsplanen och benas sedan ner till verksamhetsnivå med indikatorer och målvärde. Vissa mål mäts vid varje delår- och årsbokslut och andra mål mäts vid varje halvårsslut, det vill säga 30 juni och 31 december. Uppföljning och resultatet redovisas till den politiska nämnden.
Huvudrubrikerna på målen är; Ett välmående Västmanland, Ett tillgängligt Västmanland, Ett nyskapande Västmanland, En effektiv verksamhet av god kvalité, Stolta och engagerade medarbetare samt uppdragsgivare, En stark och uthållig ekonomi.

Skolans styrdokument
Verksamheten går löpande igenom skolans styrdokument och uppdaterar vid behov. Sedan distribueras det till personalen och/eller till de studerande.

Medarbetarenkät
Region Västmanland genomför regelbundet, ungefär vartannat år, en medarbetarenkät som vänder sig till alla anställda inom regionen. Hösten 2023 genomförde inte regionen medarbetarenkät på grund av att det upphandlade företaget gick i konkurs. Skolledningen har tillsammans med personalen jobbat med resultatet på enkäten från 2022. Fokus har varit begreppet medarbetarskap samt området arbetstakt. Arbetet startade så smått under hösten 2022 och har fortsatt under det första halvåret av 2023.

Risk- och väsentlighetsanalys
Från och med hösten 2023 har skolan ett skyddsombud. Möte med skolledning och skyddsombud har varit var tredje vecka.

Interna och externa händelser som kan påverka folkhögskolans möjligheter att nå sina mål identifieras och redovisas till den politiska nämnden vid sex tillfällen per år. Dessa rapporter skall innehålla en beskrivning av väsentliga och kritiska händelser inom verksamheten gällande till exempel kvalité, ekonomi och medarbetare. På så sätt är risk- och väsentlighetsanalysen systematiserad och dokumenterad.

Riskbedömning och åtgärder

När en intern eller extern händelse har identifierats görs en riskanalys med utgångspunkt från deras sannolikhet och konsekvens för verksamheten. I skyddsronderna (både den fysiska och psykiska) identifieras risker och händelser värderas och processas i alla personalgrupper, vilket resulterar i åtgärdsplaner. Dessa planer samverkas därefter med berörda personalgrupper.

Riskbedömning arbetsmiljö

- Årliga medarbetarsamtal genomförs då arbetsmiljön diskuteras.
- Risker rapporteras till den berörda personalgruppen.
- Handlingsplaner skapas och följs upp av den berörda personalgruppen.
- Verksamheten gör en gång per år en rond enligt mall som Region Västmanland har. Då inbjuds även någon representant från deltagarna.

Riskåtgärder

Ledningen i samråd med arbetsledare och den berörda personalgruppen väljer vilka åtgärder som ska vidtas för att undvika eller reducera riskerna inom samtliga perspektiv.

4. Organisation

Skolan

Tärna har totalt 24,35 tjänster i sin personalbudget. Tjänsterna är uppdelade i tre delar; administration, utbildning och service. Administrationen har 3,8 tjänster, långa och kortakurser har 10,95 tjänster och serviceenheten har 9,6 tjänster.
Administrationen består av rektor, servicechef, biträdande rektor, administratör. Enheten *Utbildning* består av pedagogisk personal för långa och korta kurser, samt kurator (20%),SYV (20%), socialpedagog/resurspedagog (20%) och biblioteksansvarig (20%). Varje lång kurs har en kontaktperson.
Enheten *Service* består av husmor/internatföreståndare, kockar, städpersonal, vaktmästare systemtekniker och receptionist samt ett utrymme för extra personal. Skolan har även en person som jobbar som kommunikatör på 40%.

Lärartjänster och övriga tjänster kopplade till långa kurser

Skolan har 2023 totalt haft 10,7 helårstjänster exklusive förstärkning eller språkstöd + tolk, fördelade på 5,3 helårstjänster exklusive förstärkning på den allmänna kursen och 5,4 på skolans profilkurser. Verksamheten har 0,25 tjänst på korta kurser. Det ger ett medelvärde på totalt 2,14 helårstjänster på långa kurser på 1000 dv.

Statsbidrag med riktat behov och deltagarstöd

Verksamheten använder sig inte av extra statsbidrag från Specialpedagogiska skolmyndigheten

(SPSM) utan skolan har omprioriterat och anställt personal som till exempel har ansvar för det socialpedagogiska stödet. Verksamheten har kurator, SYV samt socialpedagog anställda som är riktade till långa kurser och SMF.

Regional utvecklingsnämnd

Från och med oktober 2022 ingår skolan i Regionala utvecklingsnämnden.

Regionala utvecklingsnämnden

Jenny Landernäs (M)	**Ordförande**
Gunnar Björnstad (M)	Ledamot
Elin Granqvist (KD)	1:e vice ordförande
Richard Fallqvist (L)	Ledamot
Janeth Persson (SD)	Ledamot
Sven Fallgren (SD)	Ledamot
Karolina Myllergård (S)	2:e vice ordförande
Angelica Stigenberg (S)	Ledamot
Marino Wallsten (S)	Ledamot
Malin Kauranen (S)	Ledamot
Magnus Ekblad (C)	Ledamot
Aurora Pirraku Eriksson (M)	Ersättare
Per Norin (KD)	Ersättare
Birgitta Åkerberg (L)	Ersättare
Håkan Malmström (SD)	Ersättare
Robert Lennes (S)	Ersättare
Ann-Sofie Hesselbäck (S)	Ersättare
Felicia Granath (V)	Ersättare

Skolans politiska nämnd har ansvar för den pedagogiska verksamheten. Det innebär bland annat beslut om innehållet på långa och korta kurser, prissättning på internatboendet och beslut om verksamhetsberättelse.

5. Deltagarfrågor

Skolan har inplanerade möten med våra deltagare var fjärde vecka. Då har skolan internatmöte och kursråd. Husmor är ordförande på **internatmötet** och biträdande rektor är också med samt alla boende på internatet. Man pratar om sådant som gäller internatet. **Kursrådet** har två representanter från varje klass och sedan är husmor samt biträdande rektor också med. Mötet tar upp skolgemensamma angelägenheter. Varje klass har **klassråd** en gång per vecka där man diskuterar sådant som gäller till exempel klassens utbildning.

Skolan har följande mötesforum där olika grupper når varandra.

Grön text = Forum där deltagarna har möjlighet att påverka sin tid på skolan.

Planeringsdagar, juni o augusti	Planering av läsåret, temadagar, möten, fortbildning, utvärdering och uppföljning

Terminsstart (dvs varje gång nya deltagare börjar)	Information om studeranderättsliga frågor, policydokument, påverkansformer, gruppen – gemensamma regler
Veckovisa **Måndagsmöten**	Fungerar som ett kort möte med information och sammanfattning av kommande veckan
Lärarråd	Pedagogiska råd, planering och uppföljning av kursutvärderingar, genomförande av utvärdering islutet av varje termin, resultat och handlingsplaner. Deltagarnas studieplanering i ett gemensamt underlag, rutiner för behörighetsgivning uppdateras och följs upp.
Studerandevårdmöte	Återkommande möten då lärare och skolledning går igenom till exempel närvaro, individuella studieplaner
Omdömeskonferenser	Gemensamma riktlinjer för arbetet, underlag ochdokumentation
Admin.gruppen	Rutiner för antagning, intyg, rapportering, arkivering
Kursmöten för respektive utbildning	Kontinuerligt, frågor skickas vidare till andra kurser, ledning eller externa parter, dokumentation. Handlingsplaner för ärenden, som inte kan åtgärdas omedelbart
Kursråd	Kontinuerligt, här lyfts frågor av skolgemensamart. 2 representanter från varje klass, en lärare från varje utbildning, husmor samt en person från skolledningen.
Klassråd	Varje vecka, frågor som gäller klassen
Internatmöte	Frågor för alla som bor på internatet. Husmor ärordförande
Mentorssystem	Alla deltagare har en mentor som har löpande kontakt med deltagaren. Sedan finns även stöd av kurator, SYV och socialpedagog.
Facklig samverkan	Skolledning och de olika fackliga ombuden har haft facklig samverkan vid behov.
Personalmöte	Kontinuerligt för all personal. Frågor av skolgemensam art lyftes och planeras.
Skolledning (rektor och biträdande rektor, servicechef)	Medverkar i omdömeskonferensen och kontrollerar behörighetsgivning Följer upp antagningsarbete, Ansvarar för intyg Ansvarar för rapportering till extern part Ansvarar för arkivering Medarbetarsamtal på hösten, lönesamtal på vårenenligt kollektivavtal Samråd med enskilda medarbetare och deltagare
Utvärdering i december och maj	Utvärdering görs vid varje terminsavslut

På Tärnas hemsida finns en länk, *För deltagare*, där Tärna bland annat har information om studieekonomi, internatet, högskolebehörighet, behörighet till yrkeshögskola, studieomdöme, riktlinjer för antagningskriterier, information om terminsavgift samt skolans riktlinjer.

Verksamhetens riktlinjer, ”Riktlinjer för Tärna folkhögskola”, innehåller handlingsplaner för; Ordningsregler, Kränkande särbehandling och diskriminering, Varning eller avskiljande av studerande, Utvärdering av skolans utbildningsverksamhet, Krissituationer, Närvaro samt Rättigheter på folkhögskola. Under denna länk finns det även riktlinjer för antagning till långa kurser.

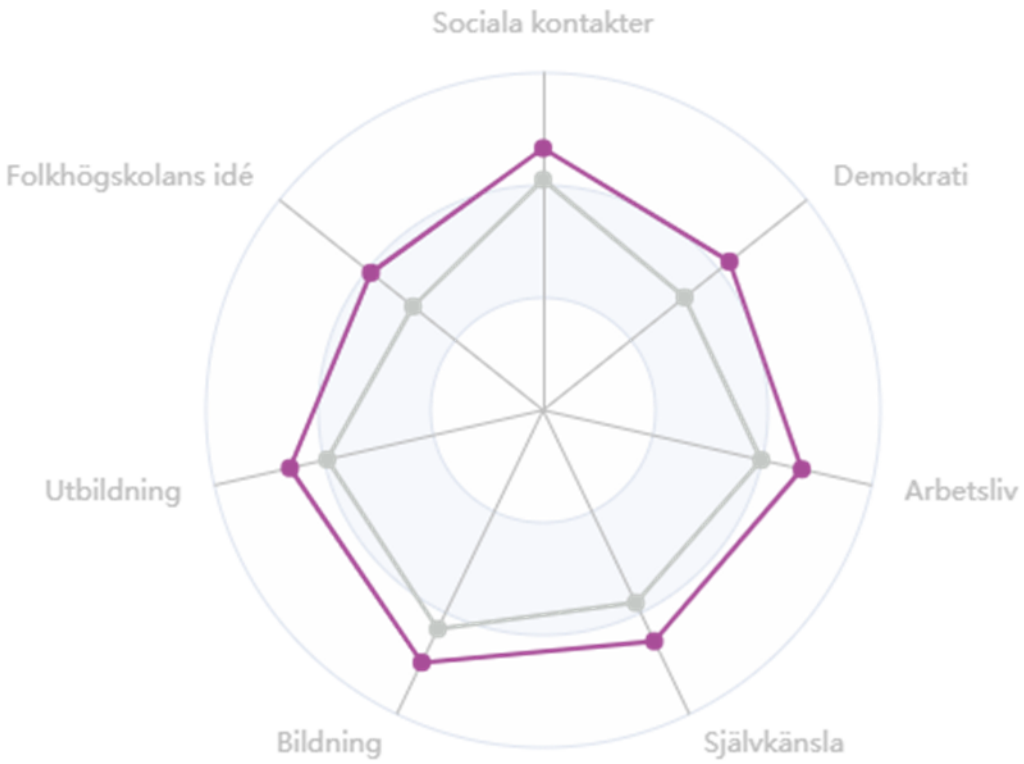
Utvärdering för 2023

Utvärderingar av verksamheten

Verksamheten genomför utvärderingar med deltagare som studerar på långa kurser, dels återkommande på respektive kurs, dels genom en skriftlig enkät som genomförs vid varje terminsslut, i december och i maj.

Vårterminen 2023

I maj deltog skolan i den nationella Folkhögskoleenkäten som görs varje år under maj månad. Nedan visar hur resultatet i det stora hela såg ut samt också hur resultatet såg ut i jämförelse med föregående år, 2022. Den lila linjen är 2023 års resultat och den gråa linjen är resultatet från 2022. Man kan se att skolan har ökat sin frekvens inom samtliga områden.
Svarsfrekvens: 56,4% (Riket: 41,3%.)



92 % anger att studierna på Tärna generellt har ökat deras kunskaper.
75 % tycker att studierna på skolan har ökat deras möjligheter att studera vidare.
79 % tycker att de har fått bättre självförtroende.
76 % har blivit bättre på att samarbeta.
87 % känner att de har blivit en del av en gemenskap.
71 % har fått inspiration att studera vidare på högskola/yrkeshögskola.

82 % vill arbeta vidare med det som utbildningen handlar om.
84 % anger att studierna har ökat deras möjligheter på arbetsmarknaden.
91 % har fått inspiration att fortsätta jobba med den personliga utvecklingen.
92 % har fått inspiration till att fortsätta lära sig nya saker.

Samtliga dessa siffror är förbättrade i jämförelse med resultatet för 2022.

Skolan gjorde även en speciell utvärdering till deltagare på internatboendet där man kunde utläsa att de var nöjda med servicen på skolan. Det har förekommit interna konflikter om städning och ordning i dagrummen. De boende tycker att den löpande informationen fungerar bra.

Höstterminen 2023
I december skapade skolan en egen enkät i Google. Enkäten skickades ut via mail till samtliga studerande.
Svarsfrekvens på Allmän kurs: ca 45%
Svarsfrekvens på Särskilda kurser: ca 85%

Lärandemål Allmän kurs
Skolan skapade en egen enkät om lärandemål utifrån Folkbildningsrådets riktlinjer om kvalitetssäkring. Skolan använder en skala 1-6. Nedan redovisas svar som fått minst en 4:a.
88% anser att de fått breddade kunskaper i ämnen, men också att de fått kunskaper om hur man kritiskt värderar och redovisar fakta.
90% anger att de lärt sig ta eget ansvar för sina studier samt kan välja olika metoder för att tillgodogöra sig ny kunskap.

Generell utvärdering för allmän kurs och särskilda kurser
Utöver ovanstående enkät så gjordes en muntlig utvärdering i respektive klass. Där alla klasser utgår från samma frågeställningar. Resultatet blev gott.
- Deltagarna är mycket nöjda med sina utbildningar i helhet
- Deltagarna lyfter fram skolans pedagoger; ”förberedda pedagoger”, ”pedagoger som anpassar uppgifter efter förutsättningar”, ”hjälpsamma och stöttande pedagoger”.

Citat från enkäterna som har gjorts under 2023
" Den hjälp vi har fått av lärare och andra pedagoger har varit väldigt givande. Vi har genom året fått mycket stöd och feedback på hur vi kan förbättra oss och utvecklas."

"Man får umgås och jobba med folk man kanske inte hade pratat med annars. Livskunskap"

"Skolan som helhet är helt fantastisk. Lugn och vacker miljö och ordning och reda. Alla har varit väldigt hjälpsamma och trevliga!"

"Vi har haft så roligt! Det har även varit jobbigt (blod, svett, tårar och skratt) men det har gett oss sån himla fin utveckling! Alla borde gå denna utbildning!"

6. Årets arbete för jämställdhet och mot diskriminering

Jämställdhetsarbete och jämställdhetsintegrering

Region Västmanland har en policy ”Hälsofrämjande arbetsplats”, som är beslutad i Regionfullmäktige 2023-11-14. Dokumentet ersätter tidigare dokument: Arbetsmiljö dok. nr. 2031, Jämställdhetspolicy dok. nr 2173, Policy om kränkande särbehandling, trakasserier och sexuella trakasserier dok. nr. 7315, Homosexuella, bisexuella, trans- och queerpersoner dok. nr. 7313.

”Regionen ska vara en hälsofrämjande arbetsplats. Det innebär att verksamhetsmål uppnås samtidigt som en god arbetsmiljö och förutsättningar skapas för ett hållbart arbetsliv för regionens medarbetare hela arbetslivet. Utgångspunkten för arbetet är framgångsfaktorer för en hälsofrämjande arbetsplats.”

” Målet för arbetsmiljöarbetet i Region Västmanland är hälsofrämjande arbetsplats med låg och stabil sjukfrånvaro samt en god, jämställd och jämlik arbetsmiljö för samtliga medarbetare.”

” Region Västmanland ska vara en arbetsplats fri från kränkande särbehandling, trakasserier och sexuella trakasserier. Sådana händelser är inte accepterade och ska, om de uppstår, hanteras skyndsamt. Medarbetare som gjort en anmälan eller bidragit med information i en utredning får ej utsättas för repressalier.”

De olika delarna är: Mål och uppdrag-Medarbetarskap och ledarskap - Delaktighet och gemenskap – Kommunikation och mötesforum - Systematiskt arbetsmiljöarbete - Hälsa, anpassning och rehabilitering -Likabehandling och jämställdhet - Lärande och utveckling. Som regionfolkhögskola så följer vi Regionens Policy ”Hälsofrämjande arbetsplats”. Region Västmanland gör olika uppföljningar som har med området att göra, till exempel vid medarbetarundersökning.

Region Västmanlands hållbarhetsprogram

Region Västmanland har sedan maj 2023 ett hållbarhetsprogram. Hållbarhetsprogrammet innehåller mål för resurseffektivitet och hållbara inköp, jämlikhet och jämställdhet, klimat, tillgänglighet och delaktighet samt biologisk mångfald och giftfri miljö.

Med hållbarhetsprogrammet 2023-2030 säkrar regionen ett samlat grepp om frågorna, genom att integrera de ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarhetsperspektiven i ett och samma program för att se till att regionens verksamheter är i linje med och bidrar till Agenda 2030. Hållbarhetsprogrammet säkrar Region Västmanland och att den egna organisationens arbete är hållbart samt att man arbetar för målen i programmet genom att integrera dem i styrprocessen och målstyrningen. Verksamheten ska utgå från rubrikerna Ekonomisk hållbarhet – Miljö – Miljöarbete i verksamheten – Kemikalier – Social hållbarhet/Mänskliga rättigheter.

Aktiviteter och mål
Tärnas förhållningssätt skall präglas av respekt för olika åsikter och därmed vara fri från diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, funktionshinder, religionstillhörighet, sexuell läggning eller ålder.
Skolan har en tydlig handlingsplan för vad som gäller vid kränkande särbehandling och diskriminering. (Se Riktlinjer kapitel 2, Kränkande särbehandling och diskriminering.)
Rutiner om hur skolan arbetar med jämställdhet har syfte att:

- stödja skolans jämställdhetsarbete
- stödja skolans hållbarhetsarbete

Tärna folkhögskola har, som en naturlig del i det vardagliga arbetet, som mål att kunskapenoch medvetenheten om genus- och jämställdhetsfrågor samt mänskliga rättigheter hos både medarbetare och studerande ska finnas. För att uppnå detta så har skolan löpande utbildning/diskussioner inom området vid personaldagar, föreläsare inom ämnet för deltagarna samt mentorsamtal varje termin där verksamheten tar upp frågan.

I undervisningen har verksamheten ett medvetet och aktivt förhållningssätt till genusfrågor och varje lärare ska se till att undervisningen till innehåll och upplägg präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Skolan har ett kursråd där det finns representanter för samtliga utbildningar samt för personalgruppen. Kursrådets uppgift är att fungera som remissinstans och därmed vara en slags kvalitetsgaranti för olika frågor kring verksamhetens planering, genomförande och uppföljning. I skolans antagningsprocesser strävas att i möjligaste mån få en så jämn könsfördelning bland kursdeltagare som möjligt.

Skolan har genom den nya utvecklingsplanen lyft fram två mål i Agenda2030 som har med jämställdhetsarbete och mänskliga rättigheter att göra; 5 - Jämställdhet, 10 - Minskad ojämlikhet. Dessa mål, tillsammans med de tre övriga identifierade målen från Agenda2030 mål 3, 4 och 12, kommer verksamheten att utgå från när skolan planerar utvecklingsarbetet med Agenda2030 och hur det ska synliggöras. Se sidan 9-11 där det står lite mer om detta arbete.

7. Sammanfattning

Tärna folkhögskola har en väl fungerande verksamhet som genom den unika utbildningsformen folkhögskola kompletterar övriga utbildningsverksamheter som finns i samhället. Skolledningen tycker att verksamheten har klarat året bra och all personal har visat en mycket lösningsinriktad

sida där alla hade som fokus att deltagarna på långa kurser skulle nå sina studiemål.

Skolan kan beskrivas som bra och uppskattad med en hög måluppfyllelse avseende utbildningskvalité och deltagarnöjdhet. Tärna folkhögskola har en stabil och professionell medarbetarstab som i hög grad bidragit till ett gott resultat.
Ett orosmoln under året har varit ekonomin och skolan visar ett minusresultat per den 31 december. Det har endast inträffat för ett verksamhetsår tidigare under 12 år. Övriga år har verksamheten uppvisat ett positivt ekonomiskt resultat. Skolledningen är orolig för ekonomin de kommande verksamhetsåren, 2025 och 2026, då det troligen inte blir någon uppräkning alls från regionen.

En av folkhögskolans stora utmaningar är att erbjuda vuxenutbildning till människor med låg utbildningsbakgrund och skapa förutsättningar för deras fortsatta lärande. Tärna folkhögskola kan konstatera att många av skolans deltagare upplever sina studier som meningsfulla och att studierna gjort dem bättre rustade för att gå vidare i livet. För många betyder det att de fått behörigheter för vidare studier. Skolan gläds också över att de som fullföljt de yrkesinriktade utbildningarna har goda chanser till jobb efter avslutad utbildning.

Tärna folkhögskola strävar efter att behålla en hög utbildningskvalité och samtidigt vara flexibel och anpassningsbar för att kunna möta framtida utmaningar och behov. En förutsättning för detta är att verksamheten också i fortsättningen kan rekrytera kvalificeradoch kompetent personal och erbjuda ett utbildningsutbud som lockar deltagare från såväl Västmanland som övriga Sverige.

Verksamhetens framtida utmaningar är:

- Bibehålla och utveckla det goda varumärket ”Tärna folkhögskola”. Skolan ska bedriva attraktiv folkbildning vilket ska genomsyra hela verksamheten.
- Arbeta praktiskt med utvecklingsplanen som riktar blicken mot 2030 och det behov som kommer att finnas i samhället och för individen. Utgångspunkt är bland annat Agenda 2030 samt den Regionala utvecklingsstrategin som finns i Region Västmanland.
- Arbeta aktivt med samhällets olika aktörer inom utbildning och arbetsmarknad.
- Använda en tydlig plan för marknadsföring för skolans olika verksamheter.
- Utveckla samarbete med Vård- och Omsorgscollege i Västmanland.
- Skolan har deltagare som har olika neuropsykiatriska diagnoser. Därför måste personalen fortbilda sig löpande inom detta så att Tärna kan ge dessa deltagare den stöttning och undervisning som de behöver för att lyckas.
- Uppfylla antal deltagarveckor.
- Nå de ekonomiska målen.

Sala 2024-03-13

Margareta Wistrand
Rektor/Verksamhetschef
Tärna folkhögskola

Folk
bildnings
rådet

Statsbidrag till folkhögskolor 2024

Villkor och fördelning

www.folkbildningsradet.se

Diarienummer 23/00770

Fastställt av Folkbildningsrådet den 19 december 2023.

Gäller från och med den 1 januari 2024.

FÖRORD

Den svenska folkhögskolan är en unik utbildningsform. Folkhögskolan riktar sig till vuxna och kombinerar begreppen bildning och utbildning. De första svenska folkhögskolorna grundades 1868. Redan tidigt kom folkhögskolorna att finansieras med offentliga medel i form av en kombination av statsbidrag, ursprungligen avsett för löner, samt landstingsbidrag, avsett främst för fastigheter. Undervisningen har samtidigt varit lagstadgat avgiftsfri för de studerande.

Folkhögskolan har sedan starten varit ett accepterat komplement till det ordinarie utbildningssystemet – ursprungligen folkskolan och i modern tid grund- och gymnasieskolan. Från folkhögskolan har deltagare kunnat gå vidare till högre studier. Folkhögskolorna har dessutom kunnat erbjuda egna yrkesutbildningar och en mängd estetiska utbildningar. För civilsamhällets organisationer har folkhögskolorna ofta spelat en viktig roll i den demokratiska skolningen av generationer av medlemmar.

I det folkbildningspolitiska dokumentet *Vägval & Vilja*[1] redovisar folkbildningens egna företrädare sin syn på folkbildningens roll och uppgifter i samhället. Folkhögskolan kan fungera som bildningscenter, utbildningsanordnare, kulturarena, demokratisk möjliggörare och som en del av civilsamhället. Folkbildningen har stor betydelse för demokrati, arbetsmarknad, mångfald och social sammanhållning. Det är framför allt den idémässiga grunden, pedagogiken och självständigheten som ger folkhögskolorna en särställning i förhållande till andra utbildningsanordnare.

Cirka tre fjärdedelar av folkhögskolorna ägs och drivs av nationella eller lokala rörelser i form av föreningar och stiftelser och cirka en fjärdedel av folkhögskolorna av regioner.

Detta dokument fastställer villkoren för statsbidrag till folkhögskolor.

[1] Folkbildningens Vägval och Vilja, Kombinera, Stockholm 2013.

INNEHÅLL

1 Inledning 6

1.1 Statens mål och syften 6

1.2 Folkbildningsrådet 6

2 Utbildningsformen folkhögskola 8

2.1 Allmänt 8

2.2 Självständiga folkhögskolor 9

2.3 Folkhögskolan är en fri och frivillig utbildningsform 9

2.4 Folkhögskolans pedagogiska idé och miljö 10

2.5 Allmän kurs ger tillträde till högre studier 11

2.6 Mångfald av kurser 12

2.7 Samverkan i civilsamhället 12

3 Villkor för utbildningsformen folkhögskola 14

3.1 Mottagare av statsbidrag 14

3.2 Grundläggande värderingar 15

3.3 Organisatoriska villkor 15

3.4 Verksamhetsvillkor 18

3.5 Verksamhetsformer 20

4 Rapportering av verksamhet 26

4.1 Anordnarskap 26

4.2 Deltagare och deltagarveckor 26

4.3 Kurslängd och heltidsstudier 27

4.4 Lärartäthet 28

4.5 Verksamhet som inte är statsbidragsberättigad 29

5 Uppföljning och rapportering 30

5.1 Uppföljning av statsbidragsvillkoren 30

6 Fördelningssystem för statsbidraget 35

6.1 Organisationsbidrag 35

6.2 Verksamhetsbidrag 35

6.3 Förstärkningsbidrag 36

6.4 Bidrag för språkligt stöd 36

6.5 Medfinansiering 37

Bilaga 1 Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen 38

1 Inledning

1.1 Statens mål och syften

Statens stöd till folkbildningen utgår från det mål som riksdagen beslutat för folkbildningspolitiken.

> Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.[2]

Statens stöd till folkhögskolorna regleras i förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen (nedan kallad statsbidragsförordningen, se bilaga 1). De fyra syftena med statens stöd till folkbildningen är att

- 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, och
- bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

1.2 Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet bildades 1991 för att ansvara för myndighetsuppgifter avseende folkbildningsområdet och har även till uppgift att bevaka folkhögskolan som utbildningsform i utbildningssystemet.[3]

Folkbildningsrådet är en ideell förening som består av tre medlemsorganisationer: Studieförbunden i samverkan, Sveriges kommuner

[2] Proposition 2013/14:172 Allas kunskap – allas bildning.

[3] Folkbildningsrådet är en ideell förening som, enligt 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, prövar frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

och regioner (SKR), samt Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO).

Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel. Folkbildningsrådet kan även besluta att en statsbidragsmottagare inte längre ska få statsbidrag. I Folkbildningsrådets uppdrag ingår att kontinuerligt följa upp och utvärdera den statsbidragsfinansierade folkbildningsverksamheten i förhållande till statens syften och till de villkor som Folkbildningsrådet angivit.

Allmän kurs är inplacerad i den nationella referensramen för kvalifikationer, SeQF.[4] Fullgjord grundskolenivå innebär SeQF-nivå 2 och fullgjord gymnasienivå innebär SeQF-nivå 4. Därav följer att Folkbildningsrådet ska granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna och folkhögskolornas eget kvalitetsarbete när det gäller denna utbildning inklusive utfärdande av intyg.

Folkbildningsrådet har av medlemmarna också fått i uppdrag att ge stöd till folkhögskolor vid ansökningar till den nationella referensramen för kvalifikationer, SeQF, gällande särskild kurs.

[4] SeQF, Swedish Qualification Framework, Sveriges referensram för kvalifikationer. I bilaga 2 till förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande finns en förteckning över nivåer på kvalifikationer vars resultat av lärande är författningsreglerat.

2 Utbildningsformen folkhögskola

2.1 Allmänt

Folkhögskolan är en utbildningsform för vuxna som kännetecknas av en balans mellan det formella och det icke-formella, utbildning och bildning.[5] Folkhögskolan kombinerar frågorna *Vad ska du bli?* och *Vem ska du bli?* Folkhögskolan ger formella kunskaper av olika slag i kombination med ett brett fokus på allmän bildning.

Det finns 156 folkhögskolor runt om i landet och de har både långa och korta kurser. Det finns allmänna kurser på grundskolenivå och gymnasienivå som kan ge behörighet till vidare studier. Det finns särskilda kurser antingen inriktade mot olika intresseområden eller olika målgrupper. Det finns också särskilda kurser som är yrkesutbildningar både på gymnasienivå och på eftergymnasial nivå. Därutöver finns en mångfald av korta kurser utifrån respektive folkhögskolas profil och kompetens. Det finns en folkhögskolekurs för alla – oavsett bakgrund och behov.

Undervisningen på folkhögskola är avgiftsfri och folkhögskolekurser berättigar till statligt studiestöd.

Regeringen ger också genom Arbetsförmedlingen folkhögskolan flera uppdrag som Studiemotiverande folkhögskolekurser för arbetssökande och Etableringskurser för nyanlända. Folkhögskolan har ett uppdrag att arbeta med asylsökande, *Svenska från dag ett*. På detta sätt har folkhögskolan flera uppdrag från regeringen. En del folkhögskolor ger också undervisning inom *Svenska för invandrare* (sfi) och gör även andra uppdrag från kommuner som till exempel verksamhet för unga under 20 år inom det kommunala aktivitetsansvaret.[6]

[5] Proposition 2013/2014:172 *Allas kunskap – allas bildning.*

[6] Enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) ska en hemkommun hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.

I folkhögskolan möts en mångfald av idéer och intressen. Folkhögskolorna har ofta flera olika utbildningar med olika inriktningar, på olika nivåer och för flera olika målgrupper. Folkhögskolorna är relativt små skolor, därför blir folkhögskolan en mötesplats för människor med olika ålder, bakgrund och behov.

2.2 Självständiga folkhögskolor

Statens stöd till folkhögskolan utmärks av en tilltro till folkhögskolornas förmåga att självständigt forma den verksamhet som är kopplad till stödet. Staten anger syftena med statsbidraget men inte målen för verksamheten. Statsbidragen hanteras i ett självförvaltningssystem av folkbildningens egen organisation, Folkbildningsrådet, som har myndighetsuppdraget att ta emot, fördela och följa upp statsbidraget. Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, *Statsbidrag till folkhögskolor – villkor och fördelning* och de villkorsanvisningar som Folkbildningsrådet beslutar om är de styrdokument som främst reglerar verksamheten.

Folkhögskolornas relativa frihet från statlig styrning ger möjlighet att utifrån sina skilda profiler och idémässiga bakgrunder utforma verksamheten. Självständigheten och folkhögskolans pedagogiska idé och miljö präglar utbildningsformen folkhögskola och ger folkhögskolorna en särställning i förhållande till andra utbildningsformer. Ingen folkhögskola är den andra lik, just variationsrikedomen är ett av utbildningsformens kännetecken.

Folkhögskolorna ska bedriva sin verksamhet utan kommersiellt syfte och fritt från vinstuttag. De folkbildnings- och folkrörelseanknutna idéerna i kombination med den demokratiska organisationsformen skiljer folkhögskolorna från privata aktörer. Privatpersoner eller företag kan inte starta folkhögskolor, det är alltid folkrörelser, organisationer eller regioner som är huvudmän.

2.3 Folkhögskolan är en fri och frivillig utbildningsform

Med begreppet **fri** menas att varje folkhögskola och dess huvudman själva anger målen för verksamheten. Utifrån målformuleringen kan folkhögskolan självständigt besluta om vilket kursutbud de vill erbjuda, vilka deltagare de antar samt anställa de lärare som de har behov av.

Folkhögskolorna är också fria att själva utforma kursinnehållet, sitt sätt att arbeta och organisera studierna; det finns inga nationella läroplaner eller kursplaner. Detta gäller såväl för den allmänna kursen som för de särskilda kurserna och kortkurserna. På så sätt skapas en stor variation och bredd i kursutbudet och även utrymme för deltagarinflytande.

Med begreppet **frivillig** menas att det är deltagarna själva som fritt och aktivt söker utbildning och väljer folkhögskola utifrån sina intressen och behov vid de tillfällen i livet som passar individen bäst. Folkhögskolan ger möjligheter till återkommande lärande.

Med friheten följer också ett stort ansvar. Det är viktigt att deltagarna får en bra utbildning och verksamhet och att anställda har goda arbetsförhållanden. För samhället är det dessutom angeläget att skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt. Folkhögskolornas ansvar ligger också i att följa statsbidragsvillkor, gemensamma anvisningar och den formalia som följer med de uppgifter som får betraktas som utbildningsformens myndighetsutövning som exempelvis att utfärda behörigheter och studieomdömen.

Folkhögskolorna har ansvar för att, var för sig och gemensamt, behandla etiska frågor och sätta gränser mot oönskad verksamhet. Det förutsätter en aktiv dialog om etiska vägval och gränsdragningar på såväl nationell som lokal nivå. Arbetet med etik- och gränsdragningsfrågor och ansvarstagandet för de studerandes situation påverkar utbildningsformens trovärdighet.

2.4 Folkhögskolans pedagogiska idé och miljö

Statens mål med folkbildningspolitiken är att ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället. Detta mål är en grundbult som återkommer i folkhögskolans verksamhet och pedagogik på flera sätt.

Ett viktigt kännetecken för folkhögskolan som utbildningsform är ett demokratiskt arbetssätt där deltagarna har stora möjligheter till inflytande över hur den utbildning de deltar i utformas. Folkhögskolan vill ge kunskaper för förändring, både på individnivå och på samhällsnivå.

Studierna är samtalsbaserade och bygger på aktivt deltagande i ett nära samarbete mellan deltagarna och lärarna, samt deltagarna emellan. Folkhögskolan har en pedagogik som möter hela individen där den befinner sig med sina erfarenheter och med individens egna mål som riktmärke. Det

kollaborativa lärandet i grupp där olikheter är ett verktyg för lärande, betoningen på gruppens gemensamma utveckling och det talade ordet; allt detta utgör basen för kunskapsbildningen och skapar mervärden till den personliga kunskapsutvecklingen. Läraren är vägvisaren i lärandeprocesserna som inbegriper socialt samspel, samarbete, diskussioner och reflektion.

Folkhögskolan arbetar ofta med mindre och mer sammanhållna studiegrupper med gemensamma kursstarter och sammanhållna kursdagar. Folkhögskolan strävar efter en hög lärartäthet och undervisningen präglas ofta av ett tvärvetenskapligt synsätt, ett ämnesövergripande helhetstänkande, med en blandning av teori och praktik. Målet är att varje studerande ska få en personlig relation till sina kunskaper.

Folkhögskolornas små enheter skapar en närhet som synliggör varje individ, vilket i sin tur leder till en tryggare skolmiljö. I socialpedagogiskt syfte genomförs ofta sociala och kulturella aktiviteter utöver den organiserade undervisningen. Detta är i samklang med statens syfte med stödet till folkbildningen om att bidra till att bredda intresset och öka delaktigheten i kulturlivet.

I det socialpedagogiska arbetet är också internatet ett viktigt verktyg. Det har ett pedagogiskt syfte och är därmed mer än bara en boendeform. Det kan också utgöra en nödvändig förutsättning för att vissa deltagare ska kunna genomföra sin utbildning.

2.5 Allmän kurs ger tillträde till högre studier

Ett annat av statens syften med stödet till folkbildningen är att bidra till att utjämna utbildningsklyftor. Varje folkhögskola har därför en allmän kurs, som kan ge kunskaper och leda fram till behörigheter till vidare studier. Längden på studierna kan variera beroende på deltagarnas kunskaper och erfarenheter från tidigare studier och arbete.

Folkhögskolans allmänna kurs på gymnasienivå har en egen behörighetsmodell för att ge tillträde till högskolestudier, yrkeshögskolestudier eller andra eftergymnasiala yrkesutbildningar. Denna modell är framtagen i samarbete med Universitets- och högskolerådet och Myndigheten för yrkeshögskolan och kombinerar studier enligt folkhögskolans arbetssätt och särart i allmän kurs med ett intygande av ämneskunskaper som motsvarar vissa av gymnasieskolans ämnesplaner.

Tillsammans ger detta deltagaren grundläggande behörighet till högre studier.

Folkhögskolorna har också en egen bedömningsmodell vilken innebär att deltagarna på allmän kurs kan få ett studieomdöme. Studieomdömet är inte ett betyg utan en samlad helhetsbedömning anpassad till folkhögskolans idé och arbetssätt. Bedömningen av den enskildes studieförmåga baseras på flera faktorer, bland annat kunskaper, färdigheter, förståelse, överblick, social förmåga med mera. Studieomdömet fyller sin främsta funktion vid tillträdet till högskolan som har en särskild urvalsgrupp för de folkhögskolestuderande.

2.6 Mångfald av kurser

Folkhögskolorna erbjuder utöver de allmänna kurserna också en mängd särskilda kurser – många vänder sig till särskilda målgrupper, medan andra har specifika intresseinriktningar. Flertalet särskilda kurser har en estetisk inriktning, såsom musik, teater, konst, vilka också kan förbereda för högre studier inom respektive område. Statens syfte med stödet till folkbildningen om att bredda intresset och öka delaktigheten i kulturlivet uppfylls både genom detta kursutbud och genom spridningseffekter till övriga deltagare på skolan och till det omgivande lokalsamhället.

Folkhögskolan erbjuder också många yrkesutbildningar både på gymnasienivå och på eftergymnasial nivå som till exempel utbildning till behandlingspedagog, fritidsledare, journalist, lärarassistent och personlig assistent.

För att kunna nå fler målgrupper och minska utbildningsklyftor har folkhögskolan utvecklat former och metoder för ett flexibelt lärande. Flera kurser kan studeras på distans, men även dessa erbjuds enligt folkhögskolans kännetecken och arbetsformer med den samlade studiegruppen som bas för lärandet.

2.7 Samverkan i civilsamhället

Folkhögskolan bidrar även till att stärka demokratin och skapa samhällsengagemang hos kursdeltagarna genom att vara en del av civilsamhället och genom att ha täta band till det civila samhällets organisationer. Många organisationer tillgodoser sina behov av kompetensutveckling och utbildning för förtroendevalda, ledare och andra med stöd av folkhögskolan.

Folkhögskolorna är också uppskattade mötesplatser i det lokala samhället och spelar ofta en viktig roll i lokalt och regionalt utvecklingsarbete. Kontaktytorna stärker folkhögskolans roll och betydelse för demokratins utveckling lokalt, regionalt och nationellt. Många folkhögskolor bidrar dessutom, både genom sitt kursutbud och genom sina kulturprogram, till det lokala och regionala kulturlivet.

3 Villkor för utbildningsformen folkhögskola

3.1 Mottagare av statsbidrag

- Mottagare av statsbidrag för folkhögskola ska vara en juridisk person.
- Ändring av juridisk person eller styrande organisation ska godkännas av Folkbildningsrådet.
- Om en folkhögskola vill överta eller överlåta statsbidrag i förhållande till en annan folkhögskola ska ansökan godkännas av Folkbildningsrådet.
- Varje folkhögskola ska ha en styrelse som ansvarar för att den statsbidragsberättigade folkbildningen följer statsbidragsvillkoren.
- En förening som är mottagare av statsbidrag ska anmäla till Folkbildningsrådet om den byter medlemmar eller antar nya.
- Förändring av folkhögskolans stadgar ska anmälas till Folkbildningsrådet.
- Varje av Folkbildningsrådet godkänd folkhögskola ska var för sig uppfylla statsbidragsvillkoren, även i det fall flera skolor tillhör samma juridiska person.[7]
- Varje av Folkbildningsrådet godkänd folkhögskola ska särredovisas, ekonomiskt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt.
- Den statsbidragsberättigade folkbildningsverksamheten ska tydligt särredovisas, ekonomiskt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt, från annan verksamhet som inte är bidragsberättigad.

[7] Godkända folkhögskolor redovisas på www.folkbildningsradet.se.

3.2 Grundläggande värderingar

Folkhögskolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet.

Folkhögskolan ska

- arbeta med aktiva åtgärder för att förebygga att deltagare i verksamheten diskrimineras,
- genom sin verksamhet bidra till att alla oavsett kön har samma makt att forma samhället och sina liv och
- särskilt nå deltagare som är korttidsutbildade, utrikes födda eller som har en funktionsnedsättning.

3.3 Organisatoriska villkor

Mottagare av statsbidrag från Folkbildningsrådet ska uppfylla vissa organisatoriska villkor. Villkoren ska säkerställa att folkhögskolans styrelse har förutsättningar att ta ansvar för verksamheten och kunskap om de villkor som gäller för mottagandet av statsbidrag.

3.3.1 Organisation

Folkhögskolan ska ha

- en ansvarig styrelse, som kan vara ansvarig för flera folkhögskolor,[8]
- en demokratiskt styrd organisation med stadgar eller reglemente för folkhögskolan,
- en organisationsform som inte är vinstutdelande eller ett i stadgarna inskrivet förbud mot vinstutdelning,
- en organisation som svarar mot de krav på verksamhetsrapportering, uppföljning och kvalitetsredovisning som ställs på mottagare av statsbidrag inom folkbildningsområdet,
- en organisation som har god kännedom om utbildningsformen samt god kunskap om formalia avseende behörigheter, SeQF, studieomdömen och studiestöd,

[8] 9 § statsbidragsförordningen.

- rektor som arbetar på uppdrag av folkhögskolans styrelse och som är ansvarig för den dagliga verksamheten, och
- ett säte, där rektor och lärare finns samt där verksamhet bedrivs.

Folkhögskolan ska årligen

- genomföra revision utförd av godkänd eller auktoriserad revisor.[9]

Vid byte av huvudsäte från en region till en annan ska ansökan godkännas av Folkbildningsrådet och folkhögskolan ska informera andra folkhögskolor i berörd region om Folkbildningsrådets beslut.

En folkhögskola kan utöver sitt huvudsäte också ha filialer. Med filial menas långkursverksamhet som bedrivs på annan plats än skolans huvudsäte.

Inför start av filial

- inom den egna regionen ska anmälan göras till Folkbildningsrådet i förväg samt meddelas folkhögskolorna i regionen,
- utanför den egna regionen ska ansökan godkännas av Folkbildningsrådet och folkhögskolan ska informera andra folkhögskolor i berörd region om Folkbildningsrådets beslut.

3.3.2 Anordnarskap

Folkhögskolan ska

- formulera målen för sin verksamhet utifrån statens syften med stödet till folkbildningen och sin profil,
- säkerställa att statsbidraget används till det ändamål det är avsett för och att det tydligt framgår att det är folkhögskolan som är ansvarig anordnare av verksamheten,
- årligen dokumentera och ge tydlig information om den bidragsberättigade folkbildningen, och
- lämna de uppgifter som Folkbildningsrådet begär för att kunna fullfölja sitt uppdrag.

Varje folkhögskola är ansvarig anordnare av folkbildning som finansieras med statsbidrag.

[9] Se *Villkorsanvisning för särredovisning och revision av folkhögskolor*.

I anordnarskapet ingår ansvaret för

- planering, kursledning, genomförande, uppföljning och kvalitetssäkring av folkbildning som finansieras med statsbidrag,
- information om och marknadsföring av folkhögskolans verksamhet samt rekrytering av deltagare,
- deltagarnas studiesituation och rättigheter, och
- utfärdande av behörigheter, studieomdömen och intyg.

Vid samverkan

- som rör allmän kurs, särskilda kurser och kortkurser ska samverkansavtal upprättas, där folkhögskolans ansvar för anordnarskapet tydliggörs.

Samverkan får inte ske med verksamhet som bedrivs i kommersiellt syfte.

3.3.3 Kvalitetsarbete

Folkhögskolans systematiska kvalitetsarbete ska:

- relatera till skolans egna mål- och styrdokument,
- bedrivas enligt fastställd plan, och
- dokumenteras och redovisas årligen.[10]

Folkhögskolan ska inom kvalitetsarbetet ha dokumenterade system för

- kvalitetssäkring av samtliga kurser och kursplaner samt antagning och urval,
- kvalitetssäkring på allmän kurs av omdömessättning samt av underlag till och utfärdande av behörigheter och SeQF-intyg,
- kvalitetssäkring av undersköterskeutbildning samt av underlag till och utfärdande av behörigheter,
- internkontroll och risk- och väsentlighetsanalys,
- ett studeranderättsligt arbete som tar till vara deltagarnas intressen,[11] och
- ett etik- och gränsdragningsarbete.

[10] Se 5.1.1.3 Anvisning för verksamhetsberättelse.
[11] 9 § statsbidragsförordningen.

3.4 Verksamhetsvillkor

Verksamhetsvillkoren anger ramarna för folkhögskolans ansvar för medlens användande, deltagarnas rättigheter och folkhögskolans personal. Statsbidraget ska användas till kostnader som är förenade med folkbildningen och avser endast den folkhögskola som är mottagare av statsbidraget.

3.4.1 Avgiftsfri undervisning

All statsbidragsberättigad undervisning är avgiftsfri.[12] Folkhögskolan kan ta ut avgifter för bland annat kost och logi, studieresor, studerandeförsäkring samt läromedel och material.

Folkhögskolan ska säkerställa

- att inga avgifter tas ut för ansökan, antagning, registrering, urvalsprocess, medverkande och deras omkostnader, studerandevård, undervisningslokaler, bibliotek eller medlemskap i studerandekår,
- att obligatoriska avgifter är kända före kursstart,
- att obligatoriska avgifter inte läggs till eller höjs under läsåret,
- att avgiftsbelagda aktiviteter som tillkommer ska vara frivilliga,
- att avgiftsbelagda fritidsaktiviteter ska vara frivilliga, vilket också gäller avgifter för tillgång till fritidslokaler och
- att eventuell samverkande organisation inte tar ut avgift av deltagarna för undervisningskostnader.
- att deltagare kan få en specifikation som visar vad som ingår i en obligatorisk avgift.

Bekräftelseavgift kan bara tas ut om den är ett förskott på andra kostnader under kurstid.

Avgiftsfriheten innebär vidare att folkhögskolan inte får ta ut ersättning från en tredje part eller deltagare för en enskild studieplats. I sådana fall ska dessa platser särredovisas som uppdragsutbildning.

[12] 10 § statsbidragsförordningen.

3.4.2 Deltagare

Folkhögskolan ska säkerställa

- att deltagarna i allmän kurs och särskild kurs har fyllt 18 år eller ska fylla 18 år under det kalenderår kursen börjar,
- att det finns organiserade former för studerandeinflytande,
- att deltagarna, i samband med antagning, ges information om
  - obligatoriska kostnader,
  - antagningspolicy,
  - vilka villkor folkhögskolan ställer för deltagande i kursen,
  - vilka villkor som gäller för att en kurs ska anses vara fullgjord,
  - vilka behörigheter allmän kurs kan leda fram till samt
  - om kursen berättigar till studieomdöme,
- att deltagarna i samband med kursstart ges information om
  - villkor för avstängning och avskiljande,
  - det studeranderättsliga arbetet,
  - former för deltagarinflytande och klagomålshantering samt
  - grunderna för behörigheter, intyg och studieomdöme,
- att deltagarna i allmän kurs och särskild kurs ges tillgång till studie- och yrkesvägledning, och
- att deltagarna i allmän kurs och särskild kurs ges tillgång till kurator.

3.4.3 Personal/lärare

Folkhögskolan ska säkerställa

- att lärartätheten motsvarar lägst 1,8 årslärartjänster per 1 000 deltagarveckor rapporterad verksamhet,
- att varje allmän kurs och särskild kurs har minst en ansvarig lärare som är anställd eller har sitt tjänsteställe vid anordnande folkhögskola, och
- att personalen beaktar att tystnadsplikt gäller i verksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att

den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.[13]

3.5 Verksamhetsformer

Folkhögskolan ska genom sina kurser bidra till att rusta deltagarna för fortsatta studier, arbete, samhällsengagemang och vardag. Detta inkluderar att öka den digitala kompetensen för deltagare och pedagogisk personal. Studiemedel kan utbetalas för allmän kurs och särskild kurs.[14] Detta förutsätter att kurserna först är godkända av CSN som A1, A2 eller B1.

Följande gäller för folkhögskolans verksamhetsformer/kurser:

3.5.1 Allmän kurs

Allmän kurs är främst avsedd för deltagare som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning.[15] Allmän kurs kan leda till behörigheter för högre studier motsvarande dem som kan fås genom det offentliga skolväsendet. Ettåriga allmänna kurser ska kunna vara en del i en längre behörighetsgivande studiegång.

Allmän kurs ska

- årligen utgöra minst 15 procent av folkhögskolans rapporterade deltagarveckor,[16]
- omfatta minst 35 veckors heltidsstudier eller motsvarande omfattning vid deltid,
- bedrivas på grundskole- eller gymnasienivå,
- under minst halva kurstiden ha en bredd av ämnen vilket i detta sammanhang innebär olika ämnen/teman, inte bara olika nivåer, som skiljer sig från en eventuell profilinriktning,[17]
- under minst halva kurstiden på grundskolenivå bestå av förberedande ämnen inför gymnasienivå, eller

[13] 23 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[14] Enligt 3 kap. 5 § *studiestödslagen* (1999:1395) gäller att studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor.
[15] 11 § statsbidragsförordningen.
[16] 11 § statsbidragsförordningen.
[17] Se 4.2 Deltagare och deltagarveckor.

- under minst halva kurstiden på gymnasienivå bestå av minst fyra behörighetsgivande ämnen med ämnesbredd och
- benämnas allmän kurs i all information.

3.5.2 Särskild kurs

På en särskild kurs ägnas större delen av studietiden åt ett speciellt ämnesområde. Vissa särskilda kurser är yrkesutbildningar, och andra riktar sig till speciella målgrupper.

Särskild kurs ska

- omfatta minst 15 kursdagar.

3.5.3 Undersköterskeutbildning på folkhögskola

Undersköterskeutbildning ska kunna leda till arbete som undersköterska med rätt att använda den skyddade yrkestiteln. Utbildningen ska vara utformad så att den ger en kompetens som motsvarar den som uppnås genom utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.[18]

Undersköterskeutbildning ska

- omfatta minst 1,5 läsår eller tre terminer om sammanlagt minst 52 veckors heltidsstudier eller motsvarande omfattning vid deltid,
- ha ett innehåll som minst motsvarar det av Skolverket fastställda nationella yrkespaketet med kurser från vård- och omsorgsprogrammet,
- uppfylla samtliga villkor för allmän eller särskild kurs och rapporteras därmed och
- benämnas undersköterskeutbildning i all information.

3.5.4 Kortkurs

På en kortkurs ägnas större delen av kurstiden åt ett speciellt ämnesområde ofta med anknytning till folkhögskolans profil.

[18] Jämför 11 a § statsbidragsförordningen.

Kortkurs ska

- omfatta minst en dag och högst 14 dagar samt ha minst fem deltagare, och
- ha deltagare som är 13 år eller äldre.

3.5.5 Kulturprogram

Ett kulturprogram bidrar till och delger allmänheten olika former av kulturella inslag tillsammans med folkhögskolans kursdeltagare. Ett kulturprogram motsvarar två deltagarveckor. Rapporteringen förutsätter att skolan har kostnader för arrangemanget som inte täcks av samverkande organisation eller av entréavgifter eller dylikt.

Kulturprogram ska

- omfatta maximalt 200 deltagarveckor per folkhögskola,
- omfatta minst 60 minuter, och
- vara ett öppet arrangemang med minst tio deltagare förutom folkhögskolans deltagare och anställda.

3.5.6 Utbildningar på distans

Allmän kurs, särskild kurs och kortkurs kan ges på distans. För distanskurser gäller samma villkor som för övriga kurser.

Distanskurser ska

- hållas samman med gemensam kursstart och gemensamt kursslut,
- kännetecknas av en pedagogisk miljö som möjliggör ett lärande i samarbete,
- omfatta kommunikation inte enbart mellan lärare och deltagare utan också mellan deltagarna, och
- ha minst lika mycket lärar- eller handledarresurser som vid skolförlagd undervisning.

3.6 Intyg, behörigheter, omfattningskrav SeQF-nivåer och studieomdömen

Intygande av behörigheter, omfattningskrav, SeQF-nivåer och studieomdöme är att betrakta som myndighetsutövning och är alltid rektors ansvar. Är rektor förhindrad att underteckna kan intyget

undertecknas av den som är i rektors ställe enligt skolans delegationsordning och denne anges då som tillförordnad rektor. Villkoren ska säkerställa att folkhögskolorna agerar rättssäkert gentemot deltagarna.

3.6.1 Allmän kurs

3.6.1.1 Intyg, behörigheter, omfattningskrav, SeQF-nivåer

Folkhögskolan har en egen modell för att intyga behörigheter till högre studier. Den kombinerar studier enligt folkhögskolans arbetssätt i den allmänna kursen med ett intygande av kunskaper i vissa ämnen som motsvarar grundskolans eller gymnasieskolans ämnesplaner.

Folkhögskolan ska

- varje år upprätta en studieplan tillsammans med varje deltagare i allmän kurs. Studieplanen ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om både kursinnehåll och omfattningskrav.[19]
- för deltagare i allmän kurs som varaktigt lämnar skolan, utfärda folkhögskolans eget kursintyg,
- för deltagare i allmän kurs på grundskolenivå, årligen dokumentera behörigheter och på begäran utfärda intyg om inhämtade kunskaper,[20]
- till deltagare, som efter genomförd allmän kurs på grundskolenivå har bedömts kunna tillgodogöra sig studier på gymnasial nivå, utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på grundskolenivå från folkhögskola,[21]
- för deltagare i allmän kurs på gymnasienivå, årligen dokumentera behörigheter i enskilda ämnen och på begäran utfärda dessa,
- till deltagare, som efter genomförd allmän kurs på gymnasial nivå har uppnått de krav som ställs för grundläggande behörighet till högskolestudier eller yrkeshögskolestudier, utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på gymnasial nivå från folkhögskola, SeQF 4, [22]
- för deltagare i allmän kurs på gymnasienivå som varaktigt lämnar skolan eller som har fullgjort allmän kurs, utfärda intyg om

[19] Folkbildningsrådets *Villkorsanvisning om folkhögskolans intyg.*
[20] Se föregående not.
[21] Folkbildningsrådets *Villkorsanvisning för SeQF och folkhögskolans allmänna kurs.*
[22] Se föregående not.

behörigheter till högskolestudier respektive yrkeshögskolestudier,[23] [24]

- bevara utfärdade intyg och behörigheter för deltagare i allmän kurs.[25]

3.6.1.2 Studieomdömen

Studieomdöme kan ges på allmän kurs och är en sammanfattande bedömning av deltagarens studieförmåga.[26]

Folkhögskolan ska

- under läsåret informera deltagare om de grunder som tillämpas vid omdömessättning,
- sätta studieomdöme i enlighet med Folkbildningsrådets villkorsanvisning,
- varje läsår sätta studieomdöme för samtliga deltagare som fullgjort ett år på allmän kurs på gymnasienivå,
- varje läsår sätta studieomdöme för samtliga deltagare på övriga allmänna kurser som skolan beslutat ska vara studieomdömesberättigade,
- utfärda studieomdömen för samtliga deltagare på allmän kurs på gymnasienivå, som uppnått omfattningskravet för högskolestudier respektive yrkeshögskolestudier,[27] [28] och
- bevara satta studieomdömen för deltagare i allmän kurs.[29]

3.6.2 Intyg och behörigheter på särskild kurs

- för deltagare i särskild kurs på gymnasienivå som varaktigt lämnar skolan och har uppnått motsvarande lägst godkänd nivå i något

[23] Folkbildningsrådets *Villkorsanvisning om folkhögskolans intyg.*
[24] Behörigheter och studieomdöme utfärdas på det av Folkbildningsrådet, Universitets- och högskolerådet och Myndigheten för yrkeshögskolan fastställda dokumentet *Behörighetsintyg Allmän kurs.*
[25] Folkhögskolan ska följa intentionerna avseende arkivvård i arkivlagen (1990:782) och bevara behörigheter, intyg och omdömen i minst 50 år.
[26] Folkbildningsrådets *Villkorsanvisning för folkhögskolans studieomdömen.*
[27] Studerande kan begära att studieomdöme inte ska utfärdas.
[28] För studerande som inte uppnått omfattningskravet kan studieomdöme utfärdas på folkhögskolans eget kursintyg.
[29] Folkhögskolan ska följa intentionerna avseende arkivvård i arkivlagen (1990:782) och bevara behörigheter, intyg och omdömen i minst 50 år.

behörighetsgivande ämne, utfärda intyg om behörigheter till högskolestudier respektive yrkeshögskolestudier,[30]

- för deltagare i särskild kurs utfärda folkhögskolans eget intyg efter fullgjord kurs och
- bevara utfärdade intyg och behörigheter för deltagare i särskild kurs.[31]

3.6.3 Intyg och behörigheter på undersköterskeutbildning

Folkhögskolan ska

- för deltagare i undersköterskeutbildning, årligen dokumentera behörigheter i enskilda ämnen och på begäran utfärda dessa,
- för deltagare i undersköterskeutbildning som varaktigt lämnar skolan och har uppnått motsvarande lägst godkänd nivå i något behörighetsgivande ämne, utfärda intyg om behörigheter till högskolestudier respektive yrkeshögskolestudier,[32] [33]
- för deltagare i undersköterskeutbildning som varaktigt lämnar skolan utfärda folkhögskolans eget kursintyg och
- bevara utfärdade intyg och behörigheter för deltagare i undersköterskeutbildning.[34]

[30] Behörigheter utfärdas på det av Folkbildningsrådet, Universitets- och högskolrådet och Myndigheten för yrkeshögskolan fastställda dokumentet *Behörighetsintyg Särskild kurs.*
[31] Folkhögskolan ska följa intentionerna avseende arkivvård i arkivlagen (1990:782) och bevara behörigheter, intyg och omdömen i minst 50 år.
[32] Folkbildningsrådets Villkorsanvisning om folkhögskolans intyg.
[33] Behörigheter utfärdas på det av Folkbildningsrådet, Universitets- och högskolerådet och Myndigheten för yrkeshögskolan fastställda dokumentet *Behörighetsintyg undersköterskeutbildning.*
[34] Folkhögskolan ska följa intentionerna avseende arkivvård i arkivlagen (1990:782) och bevara behörigheter, intyg och omdömen i minst 50 år.

4 Rapportering av verksamhet

4.1 Anordnarskap

- Den folkhögskola som är anordnare av en kurs kan rapportera kursen som underlag för statsbidrag.
- Av rapporteringen ska framgå i vilken kommun kursen anordnats och om den anordnats i samverkan med annan part.
- Vid samverkan får inte folkhögskolan schablonmässigt förmedla bidrag till samverkande part.
- Folkhögskolan kan inte genomföra hela sin verksamhet enbart i form av distansutbildning.

4.2 Deltagare och deltagarveckor

- Som deltagare i allmän kurs eller särskild kurs räknas den som påbörjat kursen och fortfarande deltar den 15:e kursdagen per termin.
- Som deltagare i kort kurs räknas den som är närvarande minst 50 procent av kurstiden.
- Personer som är folkbokförda i Sverige eller medborgare i EU- och EFTA-länder ska vid beräkning motsvara minst 95 procent av deltagarveckorna.[35]
- Vid kurser förlagda utomlands kan endast deltagare folkbokförda i Sverige utgöra underlag för statsbidrag.
- Deltagare som antagits till allmän kurs och som genom individuella val fått ett kursinnehåll som motsvarar villkoren för särskild kurs, ska rapporteras på särskild kurs.

[35] Se Folkbildningsrådets Kompletterande information rörande deltagare i folkhögskolekurser, Dnr 22/00477

- Deltagare som antagits till särskild kurs, som genom individuella val fått ett kursinnehåll som motsvarar villkoren för allmän kurs, ska rapporteras på allmän kurs.
- Deltagare kan inte rapporteras för mer än heltid även om denne deltar i flera kurser under terminstid vid folkhögskolan.
- Antalet deltagarveckor i en kurs beräknas genom att antalet deltagare och antalet kursdagar multipliceras och därefter delas med fem.
- Deltagarveckor ska rapporteras på det år/den termin verksamheten genomförts. Undantag är när en lång kurs passerar års-/terminskiftet med för få kursdagar för att kunna utgöra en ny lång kurs. De överskjutande kursdagarna rapporteras i det fallet på det år/den termin där kursen huvudsakligen bedrivits.
- Folkhögskolan ska säkerställa att den verksamhet som rapporteras som underlag för statsbidrag uppgår till högst 125 procent av ingångsvärdet.[36]
- All rapportering av deltagarveckor under ett verksamhetsår ska vara slutförd senast det stoppdatum efterkommande år som meddelats av SCB.

4.3 Kurslängd och heltidsstudier

- För den studerande ska heltidsstudier jämföras med heltidsarbete.
- Heltidsstudier ska innehålla schemalagt och lärarlett studiearbete med lägst fyra timmar à 60 minuter i genomsnitt per kursdag.
- Deltidskurs ska innehålla schemalagt och lärarlett studiearbete antingen om tre timmar à 60 minuter (75 procent), två timmar à 60 minuter (50 procent) eller en timme á 60 minuter (25 procent) i genomsnitt per kursdag.
- I kurstiden ingår inte exempelvis pauser, restid, hemuppgifter eller egen övningstid.
- Allmänna kurser och särskilda kurser kan rapporteras med högst fem kursdagar per vecka i genomsnitt.

[36] Med ingångsvärde menas antalet deltagarveckor som Folkbildningsrådet har tilldelat respektive folkhögskola samt i förekommande fall tilldelning av utökade platser.

- Helgdagar som infaller måndag – fredag under pågående kurs kan räknas in i kurslängden.
- Högst en lovdag i genomsnitt per treveckorsperiod kan räknas in i kurslängden.
- Terminens första och sista dag måste vara en vardag med schemalagd aktivitet.
- Ett läsår eller ett kalenderår måste i rapporteringshänseende delas upp på en höst- och en vårtermin.

4.3.1 Arbetsplatsförlagt lärande

Högst 15 procent av kurstiden i allmän kurs och särskild kurs kan vara arbetsplatsförlagt lärande med tillgång till lärarresurs från folkhögskolan. Därutöver kan kurstiden i en allmän kurs på gymnasienivå med yrkesinriktning eller i en särskild kurs på gymnasienivå eller eftergymnasial nivå med yrkesinriktning innehålla ytterligare 15 procent arbetsplatsförlagt lärande med tillgång till lärarresurs från folkhögskolan. Skolan ansvarar för planering, handledning och uppföljning så att det arbetsplatsförlagda lärandet integreras i kursens övriga delar.

Allmänna kurser med den högre nivån av arbetsplatsförlagt lärande måste fortfarande uppfylla villkoret att minst halva kurstiden ska ha en bredd av ämnen som skiljer sig från en eventuell profilinriktning. Eventuellt arbetsplatsförlagt lärande ingår i den allmänna kursens profilinriktning. Se punkt 3.5.1 allmän kurs.

4.4 Lärartäthet

- I underlag för lärartäthet inräknas all tjänstgöring av lärare inom statsbidragsberättigad verksamhet och undervisning som utförs av rektor eller annan personal som inte är lärare. Ideella ledare kan totalt högst utgöra 10 procent av underlaget för lärartäthet i allmän och särskild kurs.[37]
- I underlag för lärartäthet inräknas inte: lärartjänstgöring finansierad av förstärkningsbidrag eller språkligt stöd; lärares

[37] En skola kan ha ideella ledare utöver lärarna, men de tillåts enbart ersätta lärarna högst 10 procent av kurstiden. Denna tid är statsbidragsberättigad. Med ideell ledare avses ledare som inte är avlönade vare sig av folkhögskolan eller av eventuell samverkanspart.

uppdrag som inte ingår i lärartjänsten; undervisning inom uppdragsutbildning.

4.5 Verksamhet som inte är statsbidragsberättigad

Verksamhet där statsbidrag ur folkbildningsanslaget inte används, får heller inte rapporteras som statsbidragsberättigad verksamhet.

Statsbidrag kan inte användas till

- verksamhet som utgör en förenings ordinarie, interna eller organisatoriska verksamhet,[38]
- organisationsstöd,
- verksamhet med kommersiellt syfte,
- verksamhet som annan myndighet eller organisation än Folkbildningsrådet finansierar,[39]
- uppdragsutbildning,[40] eller
- vård och rehabilitering.

Kompetensutveckling av folkhögskolans personal är ett arbetsgivaransvar och kan finansieras med statsbidrag, men kan inte rapporteras som deltagarvecka eller underlag för verksamhetsbidrag.

[38] Exempel på detta är styrelsemöten, personalmöten och årsmöten samt medlemsaktiviteter av olika slag, till exempel gudstjänster och läger.
[39] Kompletterande finansiering kan förekomma om ett centralt avtal föreligger mellan Folkbildningsrådet och annan myndighet
[40] Ingen utbildning som genomförs på någons uppdrag och som riktar sig till en avgränsad målgrupp med skyldighet att delta kan vara bidragsgrundande.

5 Uppföljning och rapportering

Uppföljningen av bidragsvillkor bygger i grunden på en tillit till folkhögskolornas eget ansvar för verksamheten. Folkhögskolorna har som statsbidragsmottagare ansvaret för att visa att folkbildningen genomförts i enlighet med statens syften och Folkbildningsrådets statsbidragsvillkor. Rapportering ska ske korrekt och i rätt tid, vilket kräver kvalitetssäkring av interna processer. Folkhögskolorna ska som ansvarig anordnare formulera målen för, kvalitetssäkra och utveckla sin verksamhet, och därtill arbeta med internkontroll samt risk- och väsentlighetsanalys.

Detta avsnitt beskriver hur Folkbildningsrådets uppföljningsarbete av statsbidragsvillkoren går till, vad som gäller samt vad som krävs av folkhögskolorna för att Folkbildningsrådet ska kunna genomföra detta arbete.

5.1 Uppföljning av statsbidragsvillkoren

Folkbildningsrådets årliga uppföljning av de enskilda folkhögskolorna genomförs på tre sätt:

- Genom dokumentanalys för samtliga folkhögskolor med särskilt fokus på folkhögskolornas kvalitetsarbete
- Genom statistikanalys av inrapporterad verksamhet
- Genom besök på ett urval av folkhögskolor med särskilt fokus på utvalda frågor

Varje folkhögskola följs upp för sig, och resultaten sammanställs sedan i en gemensam uppföljningsrapport för alla skolor tillsammans. Denna rapport behandlas av Folkbildningsrådets styrelse och delges därefter samtliga folkhögskolor.

5.1.1 Dokumentation

Nedan återfinns de dokument som ska skickas till Folkbildningsrådet, vissa årligen, vissa vid uppdatering och vissa på begäran. Alla dokument ska:

- skickas digitalt, vara beslutade och daterade samt
- i förekommande fall vara undertecknade av behörig beslutsfattare.

För att kunna göra jämförelser över tid och mellan skolor är det viktigt att skolornas verksamhetsberättelser respektive årsredovisningar har ett relativt likartat innehåll, och därför finns anvisningar för detta nedan.

5.1.2 Årlig dokumentation

Nedanstående dokument ska vara Folkbildningsrådet tillhanda **senast 15 juni** årligen. Dokumenten ska skickas in digitalt via statsbidragsportalen.

- Årsredovisning,
- Verksamhetsberättelse,
- Revisionsberättelse,
- I förekommande fall årsmötesprotokoll,
- Verksamhetsplan för innevarande år.

5.1.3 Anvisning för årsredovisning

Den ekonomiska redovisningen ska följa årsredovisningslagen (1995:1554), samt Bokföringsnämndens allmänna råd. Följande gäller därutöver för den ekonomiska redovisningen:

- Verksamhetsår bör sammanfalla med kalenderår. I de fall dessa ej sammanfaller ska statsbidragen för respektive kalenderår redovisas i not med gjorda periodiseringar.
- Ingår folkhögskolan som en del i en juridisk person med bredare verksamhet än folkhögskola ska folkhögskolans ekonomi särredovisas i not.[41]
- Av årsredovisningen ska tydligt framgå hur mycket folkhögskolan erhållit i statsbidrag från Folkbildningsrådet och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, antingen på intäktssidan i resultaträkningen, eller i not. I de fall dessa poster inte överensstämmer med de belopp som fördelats ska eventuell periodisering eller annan omfördelning redovisas i not. Vid periodisering ska noten också hänvisa till aktuell balanspost.

[41] Se *Villkorsanvisning för särredovisning och revision av folkhögskolor.*

5.1.4 Anvisning för verksamhetsberättelse

Följande rubriker, eller motsvarande innehåll, ska täckas av verksamhetsberättelsen:

- Verksamhetsåret; viktiga händelser och resonemang kring dessa.
- Genomförda kurser; beskrivningar av innehåll inklusive eventuellt utvecklingsarbete; redovisning per termin av antal deltagare uppdelat på kön, samt antalet deltagarveckor summerat per kurstyp.[42]
- Kvalitetsarbete; redogörelse för koppling till mål- och styrdokument, arbetssätt och insamling av underlag, prioriterade områden för året, plan för åtgärder och uppföljning av dem.
- Organisation; övergripande beskrivning av struktur, roller och ansvarsfördelning, inklusive eventuellt utvecklingsarbete.
- Deltagarfrågor; beskrivning av arbetet med studerandeinflytande, studeranderättsliga frågor och andra processer som direkt berör deltagarna, samt eventuellt utvecklingsarbete.
- Årets arbete för jämställdhet och mot diskriminering utifrån nedanstående beskrivning under Övrig dokumentation.

5.1.5 Övrig dokumentation

Utöver ovanstående genomgång av årshandlingar sker årligen en fördjupning inom något eller några utvalda områden. Därför ska nedanstående handlingar från de enskilda folkhögskolorna finnas antingen i Folkbildningsrådets arkiv eller tillhanda på skolorna att skickas in på begäran från Folkbildningsrådet.

Följande ska finnas i aktuell version hos Folkbildningsrådet:

- Stadgar, reglemente eller motsvarande styrdokument
- Handlingsplan för förstärkningsbidraget
- Handlingsplan för arbetet med språkligt stöd

Följande ska finnas tillgängligt på folkhögskolorna:

- Organisationsplan samt delegationsordning

[42] Se http://www.folkbildningsradet.se/statistik/Statistik-om-folkhogskolan/Statistik-lansvis-for-folkhogskola/

- Skolans samlade mål för allmän kurs samt formulerade läranderesultat för SeQF nivå 2 respektive 4
- Studeranderättsliga dokument:
  - Beskrivning av kurser aktuella för uppföljningsåret med tillhörande antagningskrav, kursplanering och måldokument
  - Beskrivning av antagningsprocessen
  - Beskrivning av omdömesprocessen
  - Annan skriftlig information som lämnas till studerande i samband med kurs- eller terminsstart
- Samverkansavtal gällande långa och korta kurser som ges i samarbete med annan part
- Jämställdhet: beskrivning av hur verksamheten bidrar till att alla oavsett kön har samma makt att forma samhället och sina liv. Beskrivningen ska innehålla identifierade problem, mål, åtgärder och resultat eller motsvarande systematiskt tillvägagångssätt.
- Aktiva åtgärder mot diskriminering: beskrivning av hur folkhögskolan arbetar för att förebygga diskriminering. Beskrivningen ska innehålla nulägesbeskrivning, mål, åtgärder och resultat eller motsvarande systematiskt tillvägagångssätt.

5.1.6 Statistik

Under året genomförs uppföljning baserat på folkhögskolornas rapportering till Statistiska Centralbyrån, SCB. SCB är från och med 1 mars 2018 statistikansvarig myndighet för folkhögskolan, och har därmed ansvaret för datainsamling och granskning av vad som rapporterats. Statistik insamlad av SCB bearbetas och sammanställs av Folkbildningsrådet till underlag för uppföljning, återrapportering och bidragsgivning.

Se mer om vad som gäller vid rapportering i kapitel 4 samt under *Årlig rapportering* nedan.

Verksamhetsrapportering

Folkhögskolan ska varje år avrapportera den bidragsberättigade verksamheten i två delar:

- Statistikrapport med gruppuppgifter om deltagare per kurs.
- Deltagarstatistik med personuppgifter.

Dessa uppgifter rapporteras in till SCB fyra gånger per år. SCB publicerar tidsplan för rapporteringarna och datafilsbeskrivningar på http://www.scb.se/folkhogskola/.

Årlig rapportering

Nedan följer övriga uppgifter som folkhögskolan årligen ska rapportera in till SCB eller Folkbildningsrådet. All rapportering sker digitalt.

- Omdömen, både satta och utfärdade, samt utfärdade behörigheter rapporteras i deltagarstatistiken till SCB
- Uppgifter om den pedagogiska personalen rapporteras till SCB
- Folkhögskolans ekonomi rapporteras enligt särskilda anvisningar till SCB
- Antal sökande per studieplats rapporteras enligt anvisning till Folkbildningsrådet
- Antal helårstjänster inom folkbildningsverksamheten rapporteras till Folkbildningsrådet

Tidplan för ovanstående finns både på SCB:s och Folkbildningsrådets hemsida.

5.1.7 Besök på folkhögskolor

För att få en fördjupad bild av folkhögskolornas förutsättningar genomförs besök på ett urval av folkhögskolor under året. De frågeställningar som tas upp samt vilka skolor som får besök väljs ut årligen. Inför ett besök kan ytterligare handlingar begäras in utöver de som beskrivs i avsnittet *Dokumentation* ovan.

6 Fördelningssystem för statsbidraget

Tillgängligt statsbidrag prövas årligen av Folkbildningsrådet för eventuell omfördelning. Folkbildningsrådet ska väga värdet av en omfördelning i syfte att möta förändrade samhällsbehov mot värdet av förutsägbarhet för folkhögskolorna. Statsbidraget fördelas i form av:

- Organisationsbidrag ca 8 procent
- Verksamhetsbidrag ca 84 procent
- Förstärkningsbidrag ca 6 procent
- Bidrag för språkligt stöd ca 2 procent

6.1 Organisationsbidrag

Alla folkhögskolor tilldelas ett lika stort organisationsbidrag. Detta är avsett att täcka kostnader för administration och andra insatser som ska genomföras vid folkhögskolan oberoende av verksamhetsomfattning.

6.2 Verksamhetsbidrag

Folkbildningsrådet fastställer årligen ett ingångsvärde för respektive folkhögskola samt ersättningsnivån per deltagarvecka. Antalet deltagarveckor ligger till grund för verksamhetsbidraget. En deltagare som studerar fem dagar heltid motsvarar vid beräkning en deltagarvecka.

En folkhögskola som under ett verksamhetsår inte når upp till sitt ingångsvärde får sitt verksamhetsbidrag reducerat. Folkhögskolan behåller sitt ingångsvärde ytterligare ett år. Om volymminskningen kvarstår i två år reduceras ingångsvärdet.

En folkhögskola, som genomför verksamhet över sitt fastställda ingångsvärde erhåller inte automatiskt ett högre ingångsvärde.

Varje år tar Folkbildningsrådet ställning till hur återlämnade och extra resurser ska fördelas.

Medel kan också avsättas för gemensamma insatser för folkhögskolorna. I sådana fall beslutar Folkbildningsrådet efter samråd med medlemsorganisationerna om inriktningen för de gemensamma medlen.

6.3 Förstärkningsbidrag

Förstärkningsbidraget avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser för deltagare med funktionsnedsättning enligt Socialstyrelsens definition.[43] Förstärkningsbidraget söks årligen utifrån dokumenterade merkostnader.[44]

Folkhögskolan ska

- finansiera merkostnader inom det ordinarie verksamhetsbidraget motsvarande 300 000 kr per kalenderår,[45]
- dokumentera hur folkhögskolan konstaterat att deltagaren har en funktionsnedsättning,
- upprätta en handlingsplan för förstärkningsbidraget, och
- informera deltagare som utgör grund för förstärkningsbidrag om att de har rätt till stöd i studiesituationen och till inflytande över planeringen av detta stöd.

6.4 Bidrag för språkligt stöd

Bidrag för språkligt stöd avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser gällande utrikes födda deltagare med svårigheter i svenska språket. Det är endast deltagare med behov av särskild insats som berörs av stödet. Bidrag för språkligt stöd söks årligen utifrån dokumenterade merkostnader.[46]

---

[43] Funktionsnedsättning definieras av Socialstyrelsen som en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur.

[44] Ansökan om förstärkningsbidrag ska ske årligen i januari via Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), med möjlighet till kompletteringar avseende andra halvårets verksamhet. Förstärkningsbidraget utbetalas i form av förskott som slutredovisas halvårsvis utifrån det faktiska behovet. *Särskilt utbildningsstöd* söks inte via Folkbildningsrådet, utan direkt från SPSM.

[45] Merkostnad beräknas utifrån varje folkhögskolas genomsnittliga ordinarie lärartäthet, vilken lägst får utgöra 1,8 årslärartjänster per 1000 deltagarveckor.

[46] Merkostnad beräknas utifrån varje folkhögskolas genomsnittliga ordinarie lärartäthet, vilken lägst får utgöra 1,8 årslärartjänster per 1000 deltagarveckor.

Folkhögskolan ska

- dokumentera hur folkhögskolan konstaterat att deltagaren har behov av språkligt stöd,
- upprätta en handlingsplan för arbetet med språkligt stöd, och
- informera deltagare som är utrikesfödda och har behov av särskilt stöd, att de har rätt till stöd i studiesituationen och till inflytande över planeringen av detta stöd.

6.5 Medfinansiering

Utöver statsbidrag från Folkbildningsrådet utgår också medfinansiering till verksamheten i form av bidrag från den egna regionen samt mobilitetsersättning. Det är varje region som var för sig beslutar om bidragen, som därför kan variera, men Sveriges kommuner och regioners (SKR) rekommendation är 25 procent av deltagarveckans värde. Folkhögskolorna måste själva ansöka om såväl bidrag som mobilitetsersättning från respektive region.

Bidrag och mobilitetsersättning utgår inte för uppdragsutbildningar vid folkhögskola eller för folkhögskolekurser som finansieras av andra offentliga medel.

Utöver förstärkningsbidraget från Folkbildningsrådet kan folkhögskolorna söka särskilt utbildningsstöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) för deltagare med funktionsnedsättning i allmän och särskild kurs samt i korta kurser.[47] Bidraget rör bland annat löner för stödpersoner och merkostnader för undervisningsmaterial.

[47] Förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

Bilaga 1 Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till folkbildningen.

Syftet med statens stöd till folkbildningen är att

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,

2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,

3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och

4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

2 § Folkhögskolor och studieförbund bedriver utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet. Studerandeorganisationer inom folkhögskolan bevakar de studerandes intressen.

3 § Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna bedriver utbildnings- och bildningsverksamhet.

4 § Folkbildningsrådet är en ideell organisation, där organisationer som företräder folkhögskolor och studieförbund är medlemmar. Enligt organisationens stadgar har Folkbildningsrådet i uppgift att sprida kunskap om folkbildningen och bevaka folkhögskolan som utbildningsform i utbildningssystemet. I dokument som antagits av organisationen ger Folkbildningsrådet anvisningar för folkhögskolornas studieomdömen och intyg.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

*/Träder i kraft:2024-01-16/*Folkbildningsrådet beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel till folkhögskolor, till studieförbund och till studerandeorganisationer inom folkhögskolan.

Folkbildningsrådet får besluta att en mottagare av bidrag inte längre ska få statsbidrag om mottagaren inte uppfyller villkoren för att få statsbidrag.

6 § Statsbidrag enligt denna förordning får också lämnas till idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet.

Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna beslutar vilka som ska få statsbidrag och fördelar tillgängliga medel mellan dem.

7 § För att statsbidrag ska lämnas för en verksamhet ska verksamheten ha den inriktning som anges i 1 §.

Statsbidrag får inte användas till verksamheter med kommersiellt syfte eller för kostnader som inte har ett direkt samband med verksamhet som har den inriktning som anges i 1 §.

7 a § Bidrag får inte lämnas till en mottagare som

1. har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten,

2. är i likvidation, eller

3. är försatt i konkurs.

Bidrag får inte heller lämnas till en mottagare som har skulder avseende återkrav av bidrag enligt denna förordning hos Kronofogdemyndigheten.

8 § För att få statsbidrag ska folkhögskolor och studieförbund dessutom uppfylla de villkor som anges i 9-11 a §§ respektive 12 §.

Särskilda villkor för statsbidrag till folkhögskolor

9 § En folkhögskola ska ha en ansvarig styrelse. Styrelsen får vara gemensam för flera folkhögskolor.

Folkhögskolan ska ha en ordning för hantering av studeranderättsliga frågor. Folkhögskolan ska även ha en ordning för att ta tillvara de studerandes intressen i övrigt.

10 § Undervisningen ska vara avgiftsfri för de studerande.

11 § En folkhögskola ska anordna allmänna kurser främst avsedda för studerande som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Allmänna kurser ska årligen utgöra minst 15 procent av folkhögskolans verksamhet.

Folkhögskolan ska för allmän kurs

1. ställa krav på resultat av lärande som motsvarar de krav som ställs på motsvarande utbildning inom grundskolan respektive gymnasieskolan,

2. utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på grundskolenivå från folkhögskola till en studerande som efter genomförd allmän kurs på grundskolenivå bedöms kunna tillgodogöra sig studier på gymnasial nivå, och

3. utfärda intyg om godkänt resultat från allmän kurs på gymnasial nivå från folkhögskola till en studerande, som efter genomförd allmän kurs på gymnasial nivå uppnår de krav som ställs för grundläggande behörighet till högskolestudier enligt högskoleförordningen (1993:100) eller yrkeshögskolestudier enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Till en plats på allmän kurs som finansieras med statsbidrag enligt denna förordning får folkhögskolan anta den som har fyllt 18 år eller ska fylla 18 år under det kalenderår kursen börjar. Förordning (2018:738).

11 a § Folkhögskolan ska för utbildning med yrkesinriktning mot arbete som undersköterska

1. ställa krav på resultat av lärande som motsvarar de krav som ställs på motsvarande utbildning inom gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, och

2. utfärda intyg till den studerande där omfattningen och innehållet i utbildningen framgår och i vilka delar den studerande har uppnått kunskaper som motsvarar minst godkänd nivå i gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.

Särskilda villkor för statsbidrag till studieförbund

12 § Ett studieförbund ska ha en ansvarig styrelse.

Studiecirkelverksamhet med gemensamma, planmässigt bedrivna studier ska utgöra basen för verksamheten.

I varje studiecirkel eller kulturaktivitet ska det finnas en ledare som är godkänd av en lokal studieförbundsavdelning.

Beslut om statsbidrag

13 § Beslut om statsbidrag ska innehålla uppgifter om bidragsbeloppet, de villkor som är förenade med bidraget och ordningen för utbetalning.

Hinder mot utbetalning

13 a § Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna får besluta att ett bidrag som rådet eller studieförbundet har beslutat fördela till en mottagare helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre uppfyller villkoren för att få statsbidrag eller om det finns grund för återbetalning enligt 16 §. Beslutet gäller omedelbart.

Uppföljning och redovisning

14 § Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska varje år lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen enligt de riktlinjer som regeringen meddelar.

15 § Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till de syften som anges i 1 § och de villkor som föreskrivits för att statsbidrag ska lämnas.

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska, i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar, lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering.

Folkbildningsrådet ska granska kvaliteten i utbildningen inom de allmänna kurserna och folkhögskolornas eget kvalitetsarbete när det gäller denna

utbildning inklusive utfärdande av intyg. Kvalitetsgranskningen ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.

15 a § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna som rådet respektive studieförbundet begär för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

En revisor ska granska den ekonomiska redovisningen. Även annan redovisning ska granskas av revisor om rådet eller studieförbundet begär det. Revisorn ska vara en auktoriserad eller godkänd revisor. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Återkrav

16 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

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

2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. statsbidraget inte används för de ändamål det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 15 a §, eller

5. villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.

16 a § Om en mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig enligt 16 §, ska Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

Revision

17 § Staten ska ges möjlighet att utse en revisor i Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska ersätta staten för kostnaderna för denna revision.

Behandling av känsliga personuppgifter

17 a § Bestämmelsen i 17 d § tillämpas vid behandling av personuppgifter hos studieförbund i den verksamhet som statsbidrag enligt denna förordning har beviljats för.

17 b § Bestämmelsen i 17 d § kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Termer och uttryck i 17 d § har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

17 c § Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns även i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

17 d § Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) som avslöjar etniskt ursprung eller som rör hälsa får med stöd av artikel 9.2 g i samma förordning behandlas av ett studieförbund.

1. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller

2. i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förvaltningslagens tillämplighet

18 § Vid handläggningen av ärenden enligt denna förordning tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,

- 10 § om partsinsyn,

- 16-18 §§ om jäv,

- 23 § om utredningsansvaret,

- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,

- 25 § om kommunikation,

- 31 § om dokumentation av beslut,

- 32 § om motivering av beslut, och

- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till.

Folkbildningsrådet Ringvägen 100, 118 60 Stockholm 08-412 48 00 info@folkbildningsradet.se www.folkbildningsradet.se

15

RV230391

Socialdemokraterna
REGION VÄSTMANLAND

Inför en lokförarutbildning tillsammans med länets kommuner

Socialdemokraterna i Region Västmanland vill ta initiativ till en lokförarutbildning i länet för att kunna möta framtidens behov tillsammans med kommunerna. Detta då länets pendlare under en lång tid har drabbats av olika tågproblem, vilket har gjort det svårt för många att ta sig till jobbet, skolan eller andra arbetsplatser. Detta i sin tur riskerar inte bara jobben utan även kompetensförsörjningen i framtiden.

Tågpendlandet i länet expanderar och godstrafiken ökar kontinuerligt. Tåg ses som det mest energieffektiva, kapacitetsstarka och miljövänliga sättet för transporter, vilket gör att denna utveckling behöver fortsätta i framtiden. Tåg är det miljövänligaste motordrivna färdmedlet i Europa för persontransporter, om man ser till utsläpp av växthusgaser, vilket framgår av två transport- och miljöstudier utförda av Europeiska miljöbyrån (EEA).

Västmanland är en tillväxtregion med starka industrier och populära studier på MDU. Detta ställer höga krav på att tågtrafiken fungerar väl och är punktlig, så att pendlare kan lita på den och nå sina destinationer utan problem.

Så för att bryta den negativa trend vi nu ser i vårt län och för att säkra upp framtidens kompetensförsörjning och jobba för klimatets bästa yrkar därför Socialdemokraterna på att:

- Region Västmanland initierar ett arbete, i samverkan med länets kommuner, för att ta fram en lokförarutbildning

Marino Wallsten (S)

YTTRANDE ÖVER MOTION OM LOKFÖRARUTBILDNING

Marino Wallsten (S) föreslår i en motion inkommen 2023-04-05 att regionen ska initiera ett arbete, i samverkan med länets kommuner, för att ta fram en lokförarutbildning

Regionala utvecklingsnämndens yttrande

Den rådande bristen på lokförare är en realitet i hela landet. Bakgrunden är bland annat den osäkra situationen under pandemin och svårigheterna att utbilda under pandemiåren. Resandet har kommit tillbaka, samtidigt som exempelvis ambitionsnivån för det regionala utbudet kraftigt har ökat runt om i Sverige. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) bedömer att det behöver utbildas ungefär 400 – 500 lokförare per år de kommande åren. Utbildningar anordnas idag både inom ramen för YH samt av tågoperatörerna själva.
Bristen på LIA-platser är ett hinder för att kunna utbilda många lokförare i ett och samma närområde. Inom Västmanlands närområde finns det flera etablerade utbildningar till lokförare. Det finns utbildningsplatser i Stockholm, Solna, Eskilstuna, Örebro, Borlänge och Hallsberg. Tågbolagen och operatörerna har ett stort ansvar att erbjuda platser, vilket vi driver på för i de bolag Region Västmanland har samarbete med.

För att förbättra situationen med brist på lokförare behövs ett mångfacetterat arbete. En del är att tillse att det finns tillgång till rätt utbildningar med rätt antal utbildningsplatser och tillhörande praktikmoment. Vidare måste också arbetsgivare arbeta med att öka attraktiviteten för yrket och med sin egen strategiska kompetensförsörjning. Ett sätt för arbetsgivare att erhålla efterfrågad kompetens är att på redan befintliga utbildningar köpa specifika kurser eller hel utbildning i form av uppdragsutbildning för att höja kompetensen hos redan anställd personal. Det kan användas för att exempelvis utbilda fler lokförare till länet.

Utmaningarna inom järnvägen är fler än den brist på lokförare som råder. För att skapa en mer tillförlitlig och störningsfri tågtrafik, krävs det stärkt underhåll och ny teknik, därför är de tekniska yrkesrollerna minst lika viktiga för järnvägen som tillgången på lokförare. Efterfrågan på järnvägsteknisk kompetens är stor och möjligheterna att få jobb efter examen god, enligt MYH. Sveriges järnväg har stora utvecklingsbehov inom alla sina delområden. Det gäller järnvägssystem med underbyggnad, spår, ledningar, signalsystem samt stationer, terminaler och depåer. Det gäller rullande materiel med lok och vagnar, tågoperatörer samt trafikplanering, ledning och styrning. Två utbildningar med direkt koppling till järnvägsbranschen som finns i Västmanland är Systemtekniker spårfordon och mätningstekniker. Mälardalsrådet har också visat på behovet av och bristen på övningsanläggningar för järnvägsteknik. En av de utpekade platserna som är

lämplig för en övningsanläggning är Tillberga utanför Västerås. Region Västmanland är engagerade i det påverkansarbete som bedrivs för att fler övningsanläggningar ska komma till stånd och allra helst i Västmanland.

Regionala utvecklingsnämnden har i förvaltningsplanen för 2024 fattat beslut om att verka för att ett branschråd inom järnväg skapas. Regionen kommer i de dialoger som förs med berörda aktörer lyfta frågan kring behovet av fler utbildningar i länet för att möta efterfrågan på kompetens inom järnvägen. Regionen kommer tillsammans med relevanta aktörer verka för att utbildningsanordnare ansöker om att få starta ytterligare utbildningar med inriktning som är relevant för Västmanland. Denna dialog med berörda aktörer kan resultera i att andra utbildningar inom järnväg än specifikt lokförare bedöms som det mest ändamålsenlig att bedriva i Västmanland.

Regionala utvecklingsnämndens förslag till regionfullmäktiges beslut

Motionen anses besvarad.