

Från filmavtal till statlig filmpolitik

En analys av verksamheten vid
Svenska Filminstitutet

MISSIV

DATUM
2019-04-26
ERT DATUM
2018-06-28

DIARIENR
2018/143-5
ER BETECKNING
Ku2016/01557/MF
(delvis)
Ku2018/01456/MF

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera verksamheten vid Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Regeringen gav den 28 juni 2018 Statskontoret i uppdrag att göra en analys av Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet). I uppdraget ingår att analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodell för svensk film som är i kraft sedan den 1 januari 2017. Statskontoret ska även följa upp de utvecklingsbehov som framkom i den analys som Statskontoret genomförde på regeringens uppdrag 2013.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet* (2019:9).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Pia Brundin, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Pia Brundin

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Sammanfattning | 9 |
| 1 | Utgångspunkter och genomförande | 13 |
| 1.1 | En ny filmpolitik för att stärka förutsättningarna för svensk film och svensk filmproduktion | 13 |
| 1.2 | Statskontorets uppdrag | 15 |
| 1.3 | Genomförande | 16 |
| 1.4 | Rapportens disposition | 18 |
| 2 | Nya förutsättningar och nya utmaningar för Filminstitutet | 19 |
| 2.1 | Rollfördelningen mellan Filminstitutet och filmbranschen har ändrats | 20 |
| 2.2 | Färre och mer övergripande mål styr Filminstitutets verksamhet | 22 |
| 2.3 | De delar av verksamheten som arbetar med filmstöd har påverkats mest | 25 |
| 2.4 | Filminstitutet kan hantera stödpengarna mer flexibelt än tidigare | 26 |
| 2.5 | Intäkterna är på ungefär samma nivå | 26 |
| 2.6 | Bristen på biografstatistik påverkar verksamheten negativt | 28 |
| 3 | Omställningen av formerna för branschens inflytande har varit svår | 29 |
| 3.1 | Ny sammansättning av styrelsen har gett ett mer övergripande fokus | 29 |
| 3.2 | Filminstitutet använder råden för att inhämta kunskap och branschperspektiv | 31 |
| 3.3 | Rådsarbetet har ännu inte funnit sin form | 34 |
| 3.4 | Oklarheter i roll och möjligheter till inflytande | 36 |
| 4 | Arbete kvarstår för ett mer transparent produktionsstöd | 41 |
| 4.1 | Produktionsstödet har ökat något sedan filmavtalet upphörde | 41 |
| 4.2 | Filmkonsulenter fördelar filmstöden | 44 |
| 4.3 | Insatser har genomförts för en mer transparent stödgivning efter 2013 | 46 |
| 4.4 | Den nya filmpolitiken har också medfört en ökad transparens och tydlighet | 49 |
| 4.5 | Tydligheten har ökat något men kriteriernas genomslag är svårt att se | 50 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.6 | Utebliven biografstatistik medför risk för en rättsosäker stödgivning | 51 |
| 4.7 | Filmkonsulenternas uppdrag har blivit tydligare men det är en utsatt roll | 54 |
| 5 | Den interna styrkedjan har stärkts men visst arbete kvarstår | 57 |
| 5.1 | Inga större förändringar i organisationen av verksamheten | 58 |
| 5.2 | Operationaliseringen av målen har blivit tydligare men arbete kvarstår | 61 |
| 5.3 | Resultatredovisningen har utvecklats med indikatorer för att tydliggöra effekter | 66 |
| 5.4 | Resultaten kopplas inte till de filmpolitiska målen | 68 |
| 5.5 | Uppföljningen av stödverksamheten har utvecklats men behöver stärkas ytterligare | 68 |
| 5.6 | Risker för verksamheten har identifierats | 71 |
| 6 | Utmaningar för arbetsmiljön och kompetensförsörjningen | 73 |
| 6.1 | Ökad arbetsbelastning inom delar av verksamheten | 73 |
| 6.2 | Det finns tecken på en pressad arbetsmiljö | 76 |
| 6.3 | Kompetensförsörjningen står inför utmaningar | 79 |
| 7 | För- och nackdelar med stiftelse respektive myndighet | 81 |
| 7.1 | Principiella skäl talar både för och emot en ombildning av Filminstitutet | 82 |
| 7.2 | Regeringen styr Filminstitutet på flera sätt | 84 |
| 7.3 | Fördelar med myndighetsformen | 84 |
| 7.4 | Fördelar med stiftelseformen | 87 |
| 7.5 | En ombildning försämrar förmodligen Filminstitutets effektivitet | 87 |
| 8 | Slutsatser och rekommendationer | 89 |
| 8.1 | Det ökade handlingsutrymmet har hittills inte använts fullt ut | 89 |
| 8.2 | Transparensen i produktionsstödet behöver öka ytterligare | 93 |
| 8.3 | Filminstitutet saknar ändamålsenlig statistik för uppföljning och stödgivning | 96 |
| 8.4 | Det finns skäl för både stiftelse- och myndighetsform | 96 |
| 8.5 | Utvecklingsområden framöver | 97 |
| 8.6 | Viktiga frågor för regeringens styrning | 102 |
| | Referenser | 105 |

Bilagor

1 Regeringsuppdraget

107

Sammanfattning

Filmavtalsmodellen inrättades 1963 och har därmed präglat svensk filmpolitik och den svenska filmbranschen i ett drygt halvsekel. Den 1 januari 2017 infördes en ny helstatlig filmpolitik som syftar till att svensk film ska få goda förutsättningar för att utvecklas och förnyas.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den nya statliga finansierings- och styrningsmodellen. Statskontoret ska även följa hur Filminstitutet har utvecklat sin verksamhet enligt de behov som Statskontoret fann i den analys som genomfördes på regeringens uppdrag 2013.

Den *nya* filmpolitiken är inte till sitt innehåll så ny, eftersom målen är i princip desamma som tidigare. Den största förändringen kommer av att filmavtalet sades upp. Detta har å ena sidan medfört positiva effekter för Filminstitutet i form av bland annat en minskad detaljstyrning. Å andra sidan har den uteblivna biografstatistiken medfört en försvårad stöd-givning och uppföljning. Delar av Filminstitutets verksamhet har sedan tidigare styrts och finansierats av staten, men för filmbranschen representerar den statliga filmpolitiken något helt nytt.

Filminstitutet har hittills inte använt det ökade handlingsutrymmet fullt ut

Statskontoret kan konstatera att Filminstitutets handlingsutrymme har ökat i och med att den detaljreglering som följde med filmavtalet har upphört. Detta har inneburit att Filminstitutets förutsättningar att bedriva sin verksamhet har förbättrats på en rad punkter:

- Samma mål och finansiering gäller för hela verksamheten.
- Målen är färre och mer övergripande.
- Filminstitutets stödpengar går att flytta mellan de olika stödsystemen utifrån mål och behov.

- Ändringar i stödverksamheten kan göras utan att invänta ett nytt filmavtal eller omförhandling i befintligt filmavtal.

Vidare har den nya filmpolitiken även medfört förbättrade möjligheter för Filminstitutet att verka mer strategiskt och långsiktigt, eftersom styrelsens nya sammansättning har inneburit ett mer övergripande fokus. Den nya filmpolitiken bidrar dessutom genom anslagsfinansieringen till något mera stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar jämfört med under filmavtalets tid.

Filminstitutet har dock bara till viss del använt det ökade handlingsutrymmet. Omställningen till den nya filmpolitiken har medfört en ökad arbetsbelastning för delar av personalen eftersom nya uppgifter har tillkommit och administrationen har ökat. Omställningen har framför allt berört avdelningen för Filmstöd. Filminstitutet genomförde vissa åtgärder i förväg men underskattade hur stora konsekvenser omställningen skulle få.

En del av den ökade arbetsbelastningen som omställningen medfört bedömer vi är övergående. Andra delar av de nya uppgifterna är av mer bestående karaktär. När Filminstitutet har kommit längre i sin omställning finns det möjlighet att i ökad utsträckning arbeta strategiskt och långsiktigt för att främja och utveckla svensk film.

Filminstitutet uppfyller ännu inte regeringens intentioner med branschinflytande

I och med den nya filmpolitiken har formerna för branschens inflytande förändrats, och sker nu via branschråd. Själva konstruktionen med branschråd innebär att inflytandet över Filminstitutets verksamhet minskar för den del av branschen som tidigare var avtalspart i filmavtalet. För att bättre spegla dagens filmbransch ingår däremot en bredare krets branschaktörer i råden. För dessa har branschråden inneburit en möjlighet till mer inflytande än tidigare.

Statskontoret bedömer att råden i praktiken har fått mindre inflytande än vad som varit regeringens intention. Arbetet i branschråden har hittills inte funnit sin form för fungerande samråd och inflytande.

Filminstitutet har organiserat formerna för samråd med filmbranschens företrädare. Branschens inflytande begränsas av att mötena i råden endast

hålls två gånger per år, vilket kan jämföras med att styrelsen har fem möten per år. Råden har inte heller fått återkoppling från Filminstitutet på hur deras synpunkter har omhändertagits. Företrädare för råden har vidare inte haft möjlighet att föredra rådets synpunkter för styrelsen inför beslut, vilket anges i propositionen.

Om dialogen mellan branschråden och Filminstitutet fungerar bättre kan det bidra till en mer effektiv samverkan med filmbranschen jämfört med att samråda med ett stort antal aktörer separat. Eftersom råden samlar en bred representation av aktörer kan de diskussioner som förs i rådet också bidra till att främja en helhetssyn på gemensamma branschutmaningar som kan gagna Filminstitutets verksamhet.

Arbetet med att öka transparensen i filmstödet har inte fått tillräckligt genomslag

Filminstitutet har arbetat för att göra stödgivningen till produktion av film mer transparent. Statskontoret kan dock konstatera att arbetet med att öka transparensen inte har implementerats fullt ut. Även om Filminstitutet har utvecklat kriterierna för sina bedömningar så har de inte fått något större genomslag i praktiken.

Statskontoret menar att kriterierna tydligare måste avspeglas i Filminstitutets bedömningar. Vi är medvetna om att det är svårt att sätta tydliga kriterier för konstnärlig verksamhet. Samtidigt är tydliga bedömningskriterier viktiga i ett system med ett så starkt subjektivt inslag som filmkonsulentsystemet. Kriterierna måste därför genomsyra både arbetet med att bedöma projektansökningarna och motiveringarna till de som söker stödet.

Filminstitutet saknar ändamålsenlig statistik

Filminstitutet har inte längre tillgång till fullständig biografstatistik. Att de inte har det gör det svårare för Filminstitutet både att fördela stöd och att följa upp verksamheten. Att Filminstitutet saknar en fullständig biografstatistik hotar enligt institutet på sikt rättssäkerheten i stödgivningen. Det finns därför anledning för Filminstitutet att nu göra ett omtag och från grunden gå igenom vilken statistik man behöver för att kunna göra en ändamålsenlig uppföljning och stödfördelning.

Statskontoret anser att Filminstitutet ska ta tillvara möjligheten med en bredare och utvecklad filmstatistik som kan utformas mer specifikt utifrån Filminstitutets behov och nya konsumtionsmönster när det gäller film. Ett förnyat grepp om statistikinsamlingen ger möjlighet att inkludera fler visningsfönster för film än enbart biografier.

Utvecklingsområden för Filminstitutet framöver

Statskontoret har identifierat följande områden där det är extra viktigt att Filminstitutet utvecklar och förbättrar sin verksamhet:

- förtydliga branschrådets roll
- planera verksamheten och redovisa resultaten utifrån de filmpolitiska målen
- utveckla och ta fram en bredare filmstatistik för uppföljning och stödgivning
- stärk arbetsmiljöarbetet

Vi kan också konstatera att Filminstitutet har arbetat med alla de utvecklingsbehov som vi identifierade i vår analys 2013. Men vi bedömer att Filminstitutet behöver göra ytterligare insatser inom vissa områden.

Viktiga frågor för regeringens styrning

Avslutningsvis vill Statskontoret peka på några områden som regeringen särskilt bör ta hänsyn till i det fortsatta arbetet med att styra Filminstitutet:

- för tillfället bör stiftelseformen behållas
- regeringen kan behöva göra rådets roll tydligare
- det kan finnas skäl att använda ett annat bedömningssystem
- stötta Filminstitutet i att utveckla en bredare filmstatistik

1 Utgångspunkter och genomförande

Under ett drygt halvsekel, från 1963 och framåt, finansierades svensk filmproduktion genom filmavtal som slöts för några år i taget mellan staten och filmbranschen. Stöden till att utveckla och producera ny svensk film fördelades genom Svenska Filminstitutet (Filminstitutet). Men med tiden började filmavtalen fungera sämre, bland annat som en följd av att sätten att konsumera film blivit allt fler. Från och med 2017 har därför staten tagit över finansieringen av den svenska filmpolitiken.

Statskontoret har fått i uppdrag att analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet efter dessa nya förutsättningar. I detta inledande kapitel redovisar vi våra utgångspunkter för analysen samt redogör närmare för hur uppdraget var utformat och hur vi genomfört det.

1.1 En ny filmpolitik för att stärka förutsättningarna för svensk film och svensk filmproduktion

Den 1 januari 2017 trädde en ny svensk filmpolitik i kraft.¹ I samband med det upphörde systemet med filmavtal. Filmavtalet innebar bland annat att tio procent av inkomsterna från biobiljetter gick till Filminstitutet som i sin tur fördelade pengarna i form av stöd till svenska filmproduktioner. Filminstitutet fick även pengar från de övriga avtalsparterna. Delar av Filminstitutets verksamhet har alltså styrts och finansierats av filmavtalet medan andra delar har styrts och finansierats av filmpolitiken och statsbudgeten.

¹ Prop. 2015/16:132, *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, Kulturutskottets betänkande 2015/16:KrU11, *Förutsättningar för svensk film*, samt Riksdagskrivelse 2015/16:289.

Svenska Filminstitutet

- Filminstitutet har drivits som en stiftelse sedan det bildades 1963. Men dess juridiska status och verksamhetsform förtydligades 1992 då ett stiftelseförordnande upprättades. Detta stiftelseförordnande reviderades 1999.
- Grundarna av stiftelsen var de som var avtalsparter till 1993 års filmavtal, det vill säga film- och videobranschernas organisationer, Sveriges Television AB samt Nordisk Television AB (nuvarande TV4 AB).
- Filminstitutet har som mål att främja värdefull svensk filmproduktion, visning och spridning av värdefull film och bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete inom filmens område.
- Filminstitutets bedriver sin verksamhet med utgångspunkt i den filmpolitiska propositionen (prop. 2015/16:132), regeringens årliga riktlinjebeslutet, Filminstitutets stiftelseförordnande samt förordning (2016:89) om statsbidrag till film.

I och med den nya filmpolitiken 2017 ersattes filmavtalet samma år av en ny finansierings- och styrningsmodell, där staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Genom denna förändring ville regeringen göra filmpolitiken till en helt integrerad del av kulturpolitiken och statsbudgeten. Regeringen styr nu filmpolitiken på liknande sätt som andra kulturpolitiska områden.

Den nya filmpolitiken kom till stånd på grund av att utvecklingen under filmavtalets sista år visade på ett antal brister i den dåvarande modellen. Film konsumeras i allt mindre utsträckning på biografer och dvd och i allt större utsträckning på andra plattformar, som exempelvis genom digitala strömningstjänster. Men sammansättningen av avtalsparterna speglade inte denna utveckling. Filmavtalet präglades även av en detaljreglering som återspeglade de olika särintressen som filmavtalets parter ville tillgodose. Detaljnivån gjorde det till exempel svårare att ändra filmstödet. Avtalen gällde också för allt kortare tid, vilket gjorde det svårare att skapa långsiktigt hållbara villkor för filmbranschen. Dessutom innebar avtalet att

filmstödet varierade relativt mycket, eftersom intäkterna från biobiljettförsäljningen varierade från år till år, och dessa intäkter bidrog till att finansiera stödet.²

Den 1 januari 2017 trädde därför den nya helstatliga filmpolitiken i kraft, en politik som syftar till att svensk film ska få goda förutsättningar att utvecklas och förnyas. Genom den nya politiken skulle regeringens roll bli tydligare när det gällde filmpolitikens inriktning och de övergripande prioriteringarna i filmstödet. Enligt den nya politiken ska Filminstitutet även i fortsättningen ansvara för att genomföra den statliga filmpolitiken och fördela de statliga filmpolitiska stöden.

Med den nya filmpolitiken infördes nya former för hur Filminstitutet ska samverka med branschen, så kallade branschråd. I dessa råd ingår dels de tidigare filmavtalsparterna, dels andra centrala aktörer i branschen.

Regeringen påpekade också principen om armlängds avstånd mellan politik och institutioner när det gäller beslut om det konstnärliga innehållet, och att filmpolitiken därför inte bör detaljregleras.³

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodell för svensk film som är i kraft sedan den 1 januari 2017.

Statskontoret genomförde 2013 en analys av Filminstitutets verksamhet utifrån Statskontorets modell för myndighetsanalyser.⁴ I det nuvarande uppdraget ingår att följa upp de utvecklingsbehov som denna analys pekade ut. Med utgångspunkt i vad det nuvarande uppdraget visar ska Statskontoret lämna förslag på hur Filminstitutets kan utveckla sin verksamhet.

I analysen av hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den nya filmpolitiken ska vi särskilt belysa följande faktorer:

² Prop. 2015/16:132, *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 12.

³ Prop. 2015/16:132, *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 27–28.

⁴ Statskontoret (2013:8) *Scener ur ett Filminstitut*.

- Filminstitutets organisering och styrning av verksamheten,
- för- och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutets verksamhet,
- vilka förutsättningar regeringens styrning ger Filminstitutet.

1.3 Genomförande

I detta avsnitt redovisar vi vilka avgränsningar vi gör, vilket material som ligger till grund för vår analys samt de utvecklingsbehov som vi noterade i den analys av Filminstitutet som vi genomförde 2013.

1.3.1 Avgränsningar

Statskontorets analys inriktas på hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga filmpolitiken. Även om vi har intervjuat företrädare för målgrupper och branschorganisationer inom ramen för vår analys så gör rapporten inte anspråk på att beskriva hur den statliga filmpolitiken har tagits emot i en mer heltäckande bemärkelse.

I Statskontorets uppdrag ingår förutom att följa upp den nya statliga finansierings- och styrningsmodellen för svensk film även att följa upp de utvecklingsbehov för Filminstitutet som vi identifierade i vår tidigare analys från 2013. Uppdragets avgränsning i tid omfattar därmed Filminstitutets utveckling under de senaste dryga fem åren.

1.3.2 Material

Rapportens slutsatser bygger framför allt på dokumentstudier och intervjuer. Den filmpolitiska propositionen (prop. 2015/16:132), regeringens riktlinjer för Filminstitutet samt Statskontorets analys av Filminstitutets verksamhet från 2013 har varit viktiga utgångspunkter för Statskontorets analys.⁵ Andra viktiga underlag har varit Filminstitutets års- och resultatredovisningar, verksamhetsplaner, budgetunderlag, handlingsplaner, utvärderingar och andra sammanställningar som varit relevanta för den statliga filmpolitiken.

⁵ Statskontoret (2013:8) *Scener ur ett Filminstitut*.

Inom ramen för vår analys har vi intervjuat Filminstitutets vd och bolagsjurist, medlemmar av Filminstitutets styrelse, samtliga avdelningschefer och vissa enhetschefer om hur den nya filmpolitiken påverkat institutets styrning, verksamhet och organisation. Vi har också intervjuat filmkonsulenter om hur den nya filmpolitiken påverkat deras arbete och om hur stödgivningen fungerar i dag jämfört med under filmavtaltiden. Vi har även intervjuat fackliga företrädare vid institutet, samt delar av personalen, om hur de upplever övergången till en helstatlig filmpolitik.

Utöver intervjuerna på Filminstitutet har vi intervjuat branschföreträdare med koppling till de fyra branschråd som Filminstitutet har inrättat om hur de ställer sig till den nya filmpolitiken och till arbetet i råden. Vi har även intervjuat branschföreträdare som av olika skäl valt att ställa sig utanför branschråden.

1.3.3 Statskontorets analys 2013

I detta uppdrag ingår som vi tidigare nämnt att följa upp de utvecklingsbehov som Statskontoret lyfte fram i myndighetens rapport 2013 enligt myndighetsanalysmodellen. Vi bedömde i rapporten att Filminstitutet i flera avseenden fullgjorde sitt uppdrag, men att verksamheten behövde utvecklas inom vissa områden för att fungera bättre och bli mer effektiv. Statskontoret identifierade då följande utvecklingsbehov:

- Filminstitutet redovisar få effekter och kopplar inte resultaten till de insatta resurserna.
- Filminstitutet delar ut produktionsstöd på för otydliga grunder.
- Filminstitutet är inte fullt ut effektivt organiserat.
- Filminstitutets interna styrkedja säkerställer inte att institutet gör rätt saker.
- Filminstitutet lägger för stort fokus på sin position.
- Filminstitutet har inte i tillräckligt stor utsträckning prioriterat målet att göra film mer tillgänglig.
- Vissa brister i samverkan vid överlappande verksamheter.

Vi har i arbetet med den här rapporten analyserat hur Filminstitutet arbetat vidare med de utvecklingsbehov som vi lyfte 2013 och som sammanfattas

ovan. I den här rapporten redovisar vi detta arbete löpande i de olika kapitlen. Vi sammanfattar även resultaten i rapportens slutkapitel.

1.3.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Pia Brundin (projektledare) och Sanna Åkesson. Michael Borchers har genomfört en underlagsstudie om fördelar och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutet. Åsa von Sydow och Natalie Verständig har bistått projektgruppen i arbetets slutfas.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom en intern referensgrupp på Statskontoret. Regeringskansliet har lämnat synpunkter på kapitel 1, 2 och 7. Filminstitutet har lämnat synpunkter på ett rapportutkast.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för hur den nya filmpolitiken har påverkat styrningen och finansieringen av Filminstitutet. Därefter redovisar vi i kapitel 3 hur den nya filmpolitiken har påverkat rollfördelningen mellan branschen och Filminstitutet. I kapitel 4 behandlar vi filmstödet. Därefter i kapitel 5 analyserar vi Filminstitutets arbete med den interna styrningen. I kapitel 6 analyserar vi Filminstitutets arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Vidare i kapitel 7 diskuterar vi för- och nackdelar med att bedriva Filminstitutets verksamhet i stiftelse- eller myndighetsform. Slutligen redovisar vi i kapitel 8 Statskontorets slutsatser och rekommendationer.

2 Nya förutsättningar och nya utmaningar för Filminstitutet

I detta kapitel beskriver vi hur den nya helstatliga filmpolitiken har påverkat styrningen och finansieringen av Filminstitutet och hur det skiljer sig från tidigare, när även filmavtalet styrde och finansierade delar av verksamheten. Sammanfattningsvis gör vi följande iakttagelser:

- Den nya filmpolitiken innebär att branschen inte längre är med och sätter mål för de delar av Filminstitutets verksamhet som delar ut stöd eller finansierar dessa delar. Branschen har inte heller några ledamöter i styrelsen.
- Målen som styr verksamheten är nu färre och mer övergripande till sin karaktär. Det faktum att de filmpolitiska målen styr hela Filminstitutets verksamhet har gjort att Filminstitutet uppfattar sitt uppdrag som tydligare.
- Innehållet i de filmpolitiska målen är i stort sett detsamma nu som tidigare, förutom att det har tillkommit ett mål om att filmen ska bidra till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.
- En stor del av Filminstitutets verksamhet har inte påverkats av den nya filmpolitiken i någon större utsträckning. Det rör den del som sedan tidigare endast styrdes av de filmpolitiska målen och var finansierad av anslag.
- Filminstitutets intäkter är på ungefärligen samma nivå i dag som under filmavtalsåren 2014–2016.
- Den helstatliga filmpolitiken har medfört att stödpengar nu går att flytta mellan de olika stödsystem utifrån var Filminstitutet bedömer att behovet är störst. Under filmavtalstiden var flexibiliteten mindre när det gäller detta.
- Sedan filmavtalet upphörde har Filminstitutet inte längre tillgång till fullständig biografstatistik. Detta påverkar verksamheten negativt

eftersom Filminstitutet tidigare använde statistiken som underlag både i stödverksamheten och i uppföljningen.

2.1 Rollfördelningen mellan Filminstitutet och filmbranschen har ändrats

Omställningen till en helstatlig filmpolitik har inneburit att rollfördelningen mellan Filminstitutet och filmbranschens aktörer har förändrats. I och med att filmavtalet har sagts upp har branschen inte längre någon aktiv roll i att styra eller finansiera Filminstitutets verksamhet. För att se till att branschen får ett inflytande har regeringen därför valt att inrätta branschråd.

2.1.1 Branschen är inte längre med och sätter mål för verksamheten eller finansierar den

Fram till 2017 styrdes Filminstitutet dels genom regeringens riktlinjer med de anslag som följde med dem, dels genom ett filmavtal mellan staten och branschaktörer som bland annat bidrog till att finansiera institutet.

Filmavtal 1963-2016

- Det första filmavtalet slöts 1963 mellan företrädare för staten och filmbranschen. Avtalen omförhandlades regelbundet.
- Syftet med avtalen var att säkra finansieringen av svensk film.
- Både avtalens innehåll och uppsättningen av parter förändrades under årens gång. Parterna bestod av olika företrädare för staten, film-, tv- och videobranschen.
- Tio procent av inkomsterna från alla biobiljetter gick till Filminstitutet, som i sin tur fördelade pengarna i form av stöd till svenska filmproduktioner.
- Intäkterna från filmavtalet varierade. Men knappt hälften kom från staten, en dryg tredjedel från biografernas biljettintäkter och resten från andra parter i filmavtalet, framför allt tv-bolag.

Genom filmavtalet sattes mål för den del av Filminstitutets verksamhet som finansierades av intäkter från filmavtalet, det vill säga olika typer av stöd till ny svensk film. Filmavtalet reglerade även stödets utformning,

exempelvis stödets syfte, målgrupp och hur mycket pengar olika stöd fördelade. På så sätt hade branschen inflytande på den del av Filminstitutets verksamhet som fördelade stöd till filmproduktion, distribution och visning. I tabell 2.1 nedan anges hur Filminstitutets intäkter fördelades under åren 2010-2016.

Tabell 2.1 Filminstitutets intäkter från statsbidrag och filmavtal 2010–2016.

| Filmavtal | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Intäkter | | | | | | | |
| Statsbidrag | 185 000 | 185 000 | 185 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| SVT | 36 803 | 37 539 | 38 290 | 42 100 | 42 942 | 43 801 | 44 677 |
| TV4 | 8 659 | 8 833 | 9 009 | 11 200 | 11 424 | 11 652 | 11 886 |
| MTG | 4 330 | 4 416 | 4 505 | 4 600 | 4 692 | 4 786 | 4 882 |
| Kanal 5 | 2 165 | | | 2 300 | 2 346 | 2 393 | 2 441 |
| C More | 2 165 | 2 208 | 2 252 | 2 300 | 2 346 | 2 393 | 2 441 |
| Nätverket regional filmproduktion | | | | 7 500 | 7 650 | 7 803 | 0 |
| Producentföreningen | 2 000 | 1 296 | 685 | 1 085 | 1 283 | 1 300 | 2 138 |
| Biografintäkter | 138 332 | 147 449 | 167 384 | 158 310 | 151 747 | 169 352 | 180 962 |
| Summa intäkter | 379 453 | 386 741 | 407 125 | 429 392 | 424 430 | 443 480 | 449 425 |

Källor: Filminstitutets resultatredovisningar 2012, 2014, 2016.

2.1.2 Råd för att säkerställa och bredda branschens inflytande

Filminstitutet leds av en styrelse som är ansvarig för verksamheten. Filminstitutets styrelse bestod tidigare av fem ledamöter utsedda av regeringen och fyra⁶ ledamöter utsedda av filmbranschen. I och med införandet av den helstatliga filmpolitiken 2017 har inte längre filmavtalets parter rätt att nominera någon till styrelsen. Numera tillsätter regeringen samtliga nio

⁶ Sedan 2013 års filmavtal. Innan dess utsågs två av ledamöterna av filmbranschen.

ledamöter. Precis som tidigare tillsätter även regeringen styrelsens ordförande.

För att säkerställa branschens inflytande valde regeringen att inrätta branschråd. I förarbetena till den nya filmpolitiken poängterar regeringen att Filminstitutets verksamhet bör bedrivas efter samråd med branschens aktörer. Den nya filmpolitiken ska även bidra till att branschens insyn och möjligheter att påverka ska bli tydligare och mer relevant än tidigare.⁷ I och med införandet av branschråd deltar en bredare krets av branschaktörer, som är mer representativ för dagens filmbransch.

2.2 Färre och mer övergripande mål styr Filminstitutets verksamhet

I Statskontorets analys från 2013 konstaterade vi att målen som styrde Filminstitutets verksamhet var förhållandevis många och delvis överlappande. Det bidrog till att försvåra för institutet att formulera indikatorer och interna mål och att återrapportera till regeringen.⁸ Den nya filmpolitiken innebär att Filminstitutets verksamhet styrs av sju filmpolitiska mål. Regeringen styr även Filminstitutet genom att årligen ange riktlinjer för verksamheten, samt genom Filminstitutets stiftelseförordnande och förordning (2016:989) om statsbidrag (tabell 2.2).

⁷ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 27.

⁸ Statskontoret (2013:8) *Scener ur ett Filminstitut*.

Tabell 2.2 Riksdagens och regeringens mål och uppdrag för Filminstitutets verksamhet.

| Dokument | Vision, mål och uppdrag |
|--------------------------------------|---|
| Nationell filmpolitisk vision | Svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och attraktiv internationellt. |
| Filmpolitikens mål | <ul style="list-style-type: none"> • Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet • Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet • Filmavret bevaras, används och utvecklas • Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet • Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande • Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet • Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet |
| Filminstitutets stiftelseförordnande | <ul style="list-style-type: none"> • Att främja värdefull svensk filmproduktion • Att främja spridning och visning av värdefull film • Att främja bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse • Att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden |
| Regeringens riktlinjer 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • Aktivt verka för att filmpolitiken genomförs • Statsbidrag till film ska fördelas enligt förordningen (2016:989) om statsbidrag till film • Utse råd med sakkunniga personer som ska bistå i utformningen av de filmpolitiska stöden samt vara rådgivande i SFI:s arbete • Utveckla verksamheten för att kunna möta nya utmaningar på filmområdet • Ansvara för statistikinsamling, omvärldsanalys och uppföljning av svensk filmproduktion och filmpolitiska insatser • Samverka med berörda myndigheter och aktörer |

- Integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv i verksamheten samt främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete
- Kartlägga, kommentera och redovisa det regionala utfallet av verksamheten
- Delta i samverkansråd inom ramen för kultursamverkansmodellen
- Fördela särskilda medel för spridning och visning i hela landet 2016–2019
- Utveckla och medverka i insatser för att främja kulturella och kreativa näringar
- Verka och utveckla rollen som kontaktkontor inom EU-programmet Kreativa Europa 2014–2020

Den helstatliga filmpolitiken innebär att hela Filminstitutets verksamhet sedan 2017 styrs av samma mål och återrapporteringsrutiner. Regeringen anser att detta skapar förutsättningar för en mer effektiv och transparent verksamhet i enlighet med vad som förordats i Statskontorets analys 2013.⁹

2.2.1 Regeringen har fastställt en ny vision för filmpolitiken

I samband med den nya filmpolitiken har regeringen fastställt en vision för svensk film som ska vara vägledande när filmpolitikens mål och ambitioner omvandlas till konkreta åtgärder och insatser. Visionen är att svensk film ska ha hög kvalitet och uppvisa sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla. Svensk film ska vara ett självklart och tillgängligt val för publiken i hela landet och ska vara attraktivt internationellt.¹⁰

Syftet med visionen är att svensk film ska få goda förutsättningar att utvecklas och förnyas. Filmpolitiken bör utifrån visionen också bidra till

⁹ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 28.

¹⁰ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 18–19.

att motverka polariseringen mellan det som ofta räknas som smalare kvalitetsfilm och bredare, mer kommersiellt gångbar film.¹¹

2.2.2 Filmavtalets detaljmål har upphört

Den nya filmpolitiken har medfört att målen blivit färre. Tidigare styrdes Filminstitutet av 6 filmpolitiska mål och 14 mål inom ramen för 2013 års filmavtal. I dag styrs Filminstitutet endast av de sju filmpolitiska målen. Målen i filmavtalet var mer detaljerade än de filmpolitiska målen, vilket gjorde det svårare att exempelvis göra förändringar i filmstödet. Filminstitutet upplevde dessutom att målen i flera fall var motsägelsefulla.

2.2.3 Innehållet i filmpolitiken är i stort sett detsamma

De filmpolitiska målen är i stort sett desamma som tidigare. Den nya filmpolitiken har dock medfört att ett nytt mål har tillkommit: att filmen ska bidra till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet (se tabell 2.2).

Filminstitutet uppfattar inte att deras uppdrag har förändrats nämnvärt av den nya filmpolitiken, och de arbetar i stort sett på samma sätt med att nå målen.¹² Men personer i chefs- och ledningsställning vid Filminstitutet som vi har intervjuat anser att Filminstitutets uppdrag har blivit tydligare när målen har renodlats.

2.3 De delar av verksamheten som arbetar med filmstöd har påverkats mest

Olika delar av verksamheten har påverkats olika mycket av omställningen till en helstatlig styrnings- och finansieringsmodell. Den avdelning som påverkats mest av den nya filmpolitiken är avdelningen för Filmstöd. Verksamheten vid denna avdelning var tidigare till stor del finansierad och reglerad av filmavtalet. Vissa avdelningars verksamhet, till exempel avdelningen för Filmavdelningen och till stor del Film och samhälle, styrdes redan före 2017 av de filmpolitiska målen och var redan anslagsfinansierad.

¹¹ Ibid.

¹² Svenska Filminstitutet (2018). *Resultatredovisning för 2017*, s. 44.

råde. Under våra intervjuer framkommer att dessa delar av verksamheten påverkats i mindre utsträckning.

2.4 Filminstitutet kan hantera stödpengarna mer flexibelt än tidigare

Omläggningen till helstatlig styrning och finansiering har inneburit att stödverksamheten i dag är mindre detaljreglerad. Detta har ökat Filminstitutets handlingsutrymme när det gäller att fördela stödpengarna utifrån de filmpolitiska mål som regeringen har fastställt. Övergången till en helstatlig filmpolitik har också gjort det lättare för Filminstitutet att förändra i stödssystemet om det behövs.

De stöd som reglerades via filmavtalet var reglerat i detalj, både när det gällde de ekonomiska ramarna för respektive stöd och de enskilda stödformerna. Den helstatliga filmpolitiken har medfört att stödpengar numera går att flytta mellan de olika stödssystemen utifrån de behov som finns. Under filmavtalet var pengarna öronmärkta och pengar som inte gick åt fördes över till nästa år i samma stödssystem. Ansvariga för filmstödet anser att den nya flexibiliteten gör det lättare för Filminstitutet att arbeta för svensk film som helhet.

2.5 Intäkterna är på ungefär samma nivå

Filmavtalsmodellen innebar att filmstödet varierade relativt mycket. Det berodde på att intäkterna från biobiljettförsäljningen varierade från år till år.¹³ I och med den nya filmpolitiken är det enbart staten som finansierar stöd för produktion, distribution och visning av ny svensk film på statlig nivå.¹⁴ Den nya filmpolitiken finansieras delvis genom en höjning av mervärdesskatten för tillträde till biografreställningar, från 6 procent till 25 procent, även om dessa momsintäkter inte är öronmärkta för ändamålet. För flertalet biografier har det inneburit en nettohöjning med 9 procent eftersom biografavgiften på 10 procent inte längre finns. Men för

¹³ Prop. 2015/16:132, *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 12.

¹⁴ Film finansieras också på annat sätt, exempelvis på regional nivå av de regionala produktionscentrumen eller av tv-bolagen.

drygt 100 biografier som var befriade från biografavgiften har det inneburit en nettohöjning med 19 procent. Dessa biografier ligger på mindre orter och har betydligt mindre omsättning än storstadsbiograferna.

Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2016 att Filminstitutets finansiering skulle vara på motsvarande nivå som under filmavtalet.¹⁵ I propositionen bedömdes att omställningen sammantaget skulle öka resurserna för svensk film och filmproduktion, genom att medel skulle tillkomma från andra finansiärer, exempelvis produktionsbolag inom TV och film.¹⁶

Filminstitutets nuvarande intäkter är på ungefär samma nivå som under de sista filmavtalsåren, med undantag för 2016 då intäkterna var högre än övriga år (se tabell 2.3 nedan). Att intäkterna var högre 2016 beror bland annat på att Filminstitutet fick särskilda anslag som var cirka 34 miljoner kronor högre detta år.¹⁷ Intäkterna från försäljningen av biobiljetter var också på en högre nivå 2016. Under 2018 ökade Filminstitutets intäkter återigen och uppgår därmed till nästan samma nivå som den genomsnittliga intäktsnivån för åren 2014–2016 (550 543 tkr).

Tabell 2.3 Filminstitutets intäkter från offentliga bidrag och filmavtalet 2016–2018, tkr.

| Intäkter Filminstitutet | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Statsbidrag och andra offentliga bidrag | | | 332 734 | 545 141 | 549 374 |
| Filmkultur anslag | 100 935 | 199 626 | | | |
| Filmavtalet | 424 430 | 443 480 | | | |
| Övriga intäkter från filmavtalet | | | 249 425 | - | - |
| Summa intäkter | 525 365 | 544 106 | 582 159 | 545 141 | 549 374 |
| <i>Förändring över åren</i> | | | 38 053 | -37 018 | 4 233 |

Källa: Filminstitutet, samt Filminstitutets resultatredovisning 2018.

¹⁵ Prop. 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016*. Utgiftsområde 17.

¹⁶ Prop. 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016*. Utgiftsområde 17, s. 34.

¹⁷ Dessa anslag innefattade bland annat stöd till att stärka mindre biografier i glesbygden (25 mkr) och digitalisering (7,5 mkr).

2.6 Bristen på biografstatistik påverkar verksamheten negativt

Filminstitutet behöver biografstatistik för att kunna fördela vissa av filmstöden och för att bedöma hur väl filmpolitiken uppfyller sina mål. Filminstitutet hade tidigare tillgång till en landsomfattande statistik över antalet biografvisningar. Insamlingen av statistiken skedde inom ramen för filmavtalet genom Filmägarnas Kontrollbyrå som rapporterade in samtliga biobesök på landets biografier till Filminstitutet.¹⁸ Sedan filmavtalet sades upp har statistiken inte vidarebefordrats till Filminstitutet.

Sedan 2017 samlar därför Filminstitutet själva in viss biografstatistik genom nya rutiner som bygger på att distributörer, producenter och biografägare själva lämnar in publikstatistik. Men statistiken som har samlats in på detta vis har inte varit fullständig, utan har enbart täckt cirka 20 procent av alla biobesök, det vill säga de filmer som har fått stöd.¹⁹ Detta gör det svårare för Filminstitutet att följa upp hur väl de uppfyller sina mål. Statistiken blir inte heller ett effektivt underlag i stödgivningen.

¹⁸ Filmägarnas Kontrollbyrå (FKB) ägs av Sveriges Filmuthyrareförening. Sveriges Biografägareförbunds medlemmar rapporterar in till FKB.

¹⁹ Svenska Filminstitutet (2018). *Resultatredovisning för 2017*, s. 44.

3 Omställningen av formerna för branschens inflytande har varit svår

Den nya filmpolitiken har medfört nya organisatoriska former för branschinflytande. I detta kapitel belyser vi vad de nya formerna har inneburit för Filminstitutet och för filmbranschens aktörer. Sammanfattningsvis gör vi följande iakttagelser:

- Styrelsens nya sammansättning har gett den ett mer övergripande och strategiskt fokus. Den nya styrelsen har en bredare kompetens, men har inte längre samma direkta branschkunskap.
- Branschråd har införts för att säkerställa branschens inflytande. En fördel med branschråden är att fler aktörer inom filmbranschen numera får möjlighet till inflytande. Diskussionerna i rådet kan även vidga perspektiven så att förslag kan utformas som främjar branschen som helhet.
- Formerna för branschinflytande har ännu inte satt sig. Branschråden används av Filminstitutet för att få synpunkter, men råden upplever att deras roll är oklar och att styrelsen inte tar tillvara deras kunskap i tillräcklig utsträckning. Råden fungerar också olika väl.

3.1 Ny sammansättning av styrelsen har gett ett mer övergripande fokus

I samband med att den helstatliga filmpolitiken infördes 2017 tillsattes en ny styrelse med ledamöter utsedda enbart av regeringen. Den filmpolitiska propositionen anger att styrelsen ska representera en balanserad och bred sammansättning när det gäller kompetenser och bakgrund. Ledamöterna bör därför tillsättas utifrån personlig kompetens och inte som representan-

ter för olika delar av branschen, även om konstnärlig och kulturell kompetens är värdefull.²⁰

3.1.1 Styrelsen har en bredare kompetens

Ledamöterna i den nya styrelsen har primärt en annan bakgrund än inom film och kommer inte från filmbranschens organisationer. Däremot har styrelsen en bred erfarenhet från kultursektorn. Flera av ledamöterna har dessutom erfarenhet från tidigare styrelseuppdrag och myndighetsstyrning. Detta var också tanken med den nya filmpolitiken.

Filminstitutets styrelse²¹

- Ansvarar för beslut av viktigare principiella åtaganden och frågor av ekonomisk vikt. Fastställer Filminstitutets årliga budget.
- Beslutar om Filminstitutets mål, samt strategiska frågor och frågor av särskild betydelse.
- Fastställer övergripande organisation och beslutar om riktlinjer för stöd samt riktlinjer för institutets filmkonsulenter.
- Utser verkställande direktör som ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Verkställande direktören beslutar även om Filminstitutets stöd-givning.

Filmavtalets parter har inte längre platser i styrelsen, vilket har inneburit att styrelsen inte längre har samma direkta branschfarenhet som tidigare. Under våra intervjuer framkommer att representanter från olika aktörer ser olika på detta. Filminstitutet anser att den nuvarande styrelsen har tillräcklig kompetens inom filmområdet, medan branschföreträdare anser att styrelsen behöver stärka sin branschfarenhet.

Filminstitutets ledning anser att den nya styrelsen fungerar bättre än den tidigare, med sin bredare erfarenhet från kultursektorn och sin erfarenhet från tidigare styrelseuppdrag. En återkommande synpunkt under våra

²⁰ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 30.

²¹ Filminstitutet (Dnr SFI-2017-353): ”Delegation av ansvar och befogenheter”.

intervjuer med Filminstitutet är att förändringen av styrelsens sammansättning har inneburit att styrelsen fokuserar mer på övergripande frågor än tidigare. De intervjuade anser till exempel att den nya styrelsen i större utsträckning än tidigare ser till hela verksamheten och inte bara den del som berör stöd till lång spelfilm.

Enligt vad som framkommer i våra intervjuer tenderade ledamöterna som representerade branschen i den föregående styrelsen att driva sina egna intressen. Detta medförde att styrelsen agerade på en mer operativ nivå. I den nya styrelsen förekommer inte särintressen hos ledamöterna på samma sätt vilket har ökat styrelsens utrymme för att hantera strategiska frågor. Enligt Filminstitutet har detta bland annat resulterat i en mer strategisk verksamhetsplan och en mer strategisk inriktning om hur distribution och digitalisering påverkar filmens väg till publiken.

3.1.2 Filminstitutet har stärkt sin ställning i förhållande till styrelsen

Det ligger i styrelseformens konstruktion att styrelsen har ett informationsunderskott i förhållande till vd, vilket begränsar styrelsens inflytande.²² Styrelsen är till exempel beroende av information från vd som också bereder beslutsunderlagen. När nu styrelsen inte längre besitter samma branschkunskap inom området filmproduktion som tidigare har Filminstitutets ledning sannolikt fått en starkare ställning gentemot styrelsen.

3.2 Filminstitutet använder råden för att inhämta kunskap och branschperspektiv

När filmavtalet sades upp förlorade de branschaktörer som var en del av filmavtalet sitt inflytande över de delar av Filminstitutets verksamhet som filmavtalet finansierade (stödverksamheten). Regeringen valde då att inrätta branschråd för att säkerställa branschens inflytande.²³ Branschråd inrättades även för de delar av verksamheten som tidigare legat utanför

²² Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken* (Om offentlig sektor 34).

²³ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 30

filmavtalet. Propositionen om den nya filmpolitiken betonar särskilt rådets inflytande när det gäller utformningen av filmstöden.²⁴

3.2.1 Branschråd för att säkerställa branschens inflytande

Förarbetena till den nya filmpolitiken anger att Filminstitutets verksamhet bör bedrivas efter samråd med branschens aktörer. Vikten av samråd betonas eftersom filmbranschen och Filminstitutet är ömsesidigt beroende av varandra. Filmpolitiken kan inte genomföras utan en livskraftig bransch samtidigt som branschen är beroende av offentligt stöd för att verka och utvecklas. Regeringen anser att samråd och dialog även är viktigt utifrån att Filminstitutet har fått ökat ansvar och ökade befogenheter i och med den nya filmpolitiken. Den nya filmpolitiken ska enligt regeringen bidra till att branschens insyn och möjligheter att påverka blir tydligare och mer relevant än tidigare.²⁵

3.2.2 Branschen har fått en bredare representation

Ledamöterna i branschråden består både av filmavtalets gamla parter och andra centrala aktörer inom filmbranschen som tidigare stod utanför filmavtalet, exempelvis företrädare för nya visningsformer, branschorganisationer och fackförbund. Detta har bland annat inneburit att nya aktörer inom filmbranschen har fått mer insyn och inflytande i och med att de nu är med i råden. Av våra intervjuer framgår att de nytillkomna organisationerna upplever att det nu har blivit lättare att ta upp olika typer av frågor med Filminstitutet.

3.2.3 Fyra råd för att inhämta kunskap och branshperspektiv

Fyra branschråd inrättades i samband med att den nya filmpolitiken trädde i kraft 2017, Rådet för filmarvsfrågor, Rådet för utveckling och produktion, Rådet för spridning och visning och Rådet för filmpedagogiska frågor.

²⁴ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 29.

²⁵ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 27.

Filminstitutet använder råden för att inhämta kunskap och branschperspektiv. Synpunkter inhämtas till exempel på förslag på förändringar i stödordningen, i kombination med att institutet har bilaterala dialoger med de branschaktörer som varit mest berörda av förändringen. Filminstitutet uppger att de som regel väntar med att föreslå förändringar i stödordningen till styrelsen tills den har tagits upp i råden. När det inte varit möjligt har de hämtat in synpunkter från branschen via skriftligt förfarande.

De chefer på Filminstitutet som vi har intervjuat uppger att de även använder råden för att få synpunkter på sin verksamhet. Cheferna anser att en fördel med råden är att de samlar branschaktörerna och att det är ett bra sätt att få in synpunkter från dem.

Branschrådets arbete

- Branschråden har möten två gånger per år.
- Mötena leds av rådets ordförande som utses bland rådsledamöterna.
- Vid rådets möten närvarar en eller flera cheftjänstepersoner från Filminstitutet.
- Filminstitutet ansvarar för att skriva protokoll, som sedan lämnas till Filminstitutets styrelse.
- Inför varje möte skickas en dagordning ut som har tagits fram av rådets ordförande tillsammans med den cheftjänsteperson från Filminstitutet som hjälper till utifrån de frågor som är aktuella inom verksamheten. Rådsledamöterna kan komplettera dagordningen med egna frågor.
- Cheftjänstepersonen från Filminstitutet kan ge råden underlag inför ett möte om något sådan finns.

3.2.4 Branschens synpunkter når styrelsen via Filminstitutet

Filminstitutet omhändertar synpunkterna från branschråden när de bereder beslutsunderlag. Filminstitutet uppger att de tydligt visar för styrelsen hur de har vägt in branschrådets synpunkter i beslutsunderlagen.

Beslutsunderlaget till förändringar i stödordning till produktion och utveckling kommenterar till exempel rådets synpunkter och redogör för i fall justeringar gjorts utifrån rådets synpunkter. Styrelsen har även tillgång till protokollen från branschrådets möten. Våra intervjuer med personer i styrelsen visar att de är nöjda med denna ordning.

Våra intervjuer med branschföreträdare i råden visar att de inte är lika nöjda utan efterfrågar tillgång till styrelsen i större utsträckning. Det förekommer ingen direktkontakt mellan styrelsen och branschråden, med undantag från något enstaka möte mellan representanter från branschråden och styrelsens ledamöter.

3.2.5 Råden kan bidra till helhetssyn och motverka särintressen

En fördel med råden som både representanter för Filminstitutet och branschråden framhåller är att råden är ett forum där aktörer från branschen träffas för att diskutera gemensamma frågor om svensk film. Detta kan minska splittringen mellan olika inriktningar inom filmbranschen och även vidga branschaktörernas perspektiv utanför deras egenintresse. På så sätt kan diskussionerna i råden bidra till en helhetssyn som skulle kunna generera konstruktiva lösningar på de utmaningar som filmbranschen står inför.

Ordförande i rådet för utveckling och produktion anser till exempel att samtalen i rådet har bidragit till en ökad förståelse mellan den kommersiella och den mer konstnärliga inriktningen. Rådet, som både består av filmavtalets gamla parter och aktörer som tidigare befann sig utanför filmavtalet, präglas dock fortfarande av särintressen och diskussionerna om svensk film ur ett helhetsperspektiv har ännu inte fullt ut infunnit sig.

3.3 Rådsarbetet har ännu inte funnit sin form

Branschråden har i skrivande stund funnits i ungefär två år. Statskontoret noterar att det skiljer sig hur väl råden fungerar, både internt och i relation till Filminstitutet.

3.3.1 De interna diskussionerna fungerar olika väl

Diskussionerna i råden behöver fungera för att dialogen med Filminstitutet ska fungera. Det är svårt för råden att få ett inflytande om de är alltför splittrade i sin uppfattning för att effektivt förmedla sina synpunkter. Vi noterar att det varierar hur väl de interna diskussionerna i råden fungerar. Allra bäst anses diskussionsklimatet vara i rådet för filmarvsfrågor, som beskrivs som öppet och konstruktivt.

De fyra råden är olika stora och sammansättningen av deltagare varierar när det gäller homogenitet. I rådet för spridning och visning har det varit svårt att få till stånd bra diskussioner och samsyn i olika frågor. Rådet är det största av branschråden med 16 representanter från olika organisationer. De representanter i rådet som vi har intervjuat anser att rådets storlek och breda sammansättning försvårar diskussionen och möjligheten att enas kring gemensamma synpunkter.

Vidare anser samtliga råd att det behövs fler möten än två per år för att få kontinuitet i diskussionerna. Flera av råden har också haft egna möten utöver de tillfällen som Filminstitutet arrangerar. Ledamöter i råden har även framfört behov av reseersättning för de ledamöter som kommer tillresande från övriga delar av landet.

3.3.2 Formerna för dialog och kunskapsöverföring mellan råd och Filminstitutet är inte på plats

Filminstitutet har kommit olika långt med att hitta former för samråd med de olika branschråden. Rådet för filmarvsfrågor har exempelvis en fungerande dialog med Filminstitutet och är relativt befriat från konfliktytor. Ledamöterna har ingen ekonomisk beroendeställning gentemot Filminstitutet och delar målsättning för området. Även om ledamöterna sinsemellan har olika ingångar och företräder olika intressen har de filmarvet som gemensam nämnare och de är mycket engagerade i frågan. Filminstitutet har haft nytta av rådets kompetens och av att rådet har tillfört Filminstitutet ny kunskap. I utskicken inför rådsmötena presenterar Filminstitutets företrädare förslag på ändringar eller något som Filminstitutet ska börja arbeta med som rådet får ge synpunkter på. Rådet kan även lyfta frågor till Filminstitutet, vilket de också har gjort (exempelvis om att bevara filmares privata arkiv).

Filminstitutet har inte kommit lika långt med att hitta fungerande former för samråd med de andra råden. I rådet för filmpedagogiska frågor upplever rådets ordförande att rådets roll är oklar. Chefen för film och samhälle uppger att de, i dialog med rådet, är på gång med att utforma hur rådet kan ge dem kunskap.

Inte heller har formerna för samråd kommit på plats i rådet för visning och spridning och rådet för utveckling och produktion. I våra intervjuer med Filminstitutet framkommer att dialogen med råden har varit påfrestande. Det har ibland varit högt tonläge i diskussionerna under rådsmötena, vilket bland annat beror på att branschrepresentanterna har ett ekonomiskt beroendeförhållande gentemot Filminstitutet. Representanter i rådet för visning och spridning uppfattar att företrädarna för Filminstitutet har känt sig trängda och hamnat i försvarsställning. Men cheferna från Filminstitutet upplever också att flera av samtalen har varit bra och att dialogen har blivit mer konstruktiv med tiden. Men de uppger också att de ännu inte har hittat fullt fungerande sätt att arbeta på gentemot råden.

3.3.3 Bilateral samverkan fortsätter vid sidan om branschråden

Under filmavtalet samverkade Filminstitutet till en del med branschen genom icke-formaliserade samråd som de genomförde med relevanta aktörer vid behov. Statskontoret noterar att det fortfarande förekommer bilaterala dialoger mellan Filminstitutet och vissa enskilda aktörer från branschen för att lösa olika frågor. Till exempel har enheten för produktionsstöd och Film och tv-producenterna löpande månatliga möten.

Filminstitutet menar att dialogen med branschen är helt nödvändig. Men de anser att det är lättare att lösa frågor i dialog med de enskilda aktörer som berörs av frågan, eller med mindre grupper med relevanta representanter från branschen, snarare än genom samtal i råden.

3.4 Oklarheter i roll och möjligheter till inflytande

Filminstitutet var kritiska till förslaget om att införa branschråd i sitt remissvar till utredningen om helstatlig filmpolitik. De ansåg att Filminstitutet redan hade etablerade kanaler för att hämta in synpunkter från

filmbranschens aktörer. De menade även att införandet av branschråd kan medföra en otydlighet i förhållande till Filminstitutets styrelse som är ytterst ansvarig för att fatta beslut om inriktningen för verksamheten, bland annat om stödordningarna. Vidare menade de att personerna i ett bestämt råd inte alltid är de bäst lämpade att hämta in synpunkter från i det enskilda fallet.²⁶ Filmbranschen ställde sig i remissvaren i stort sett positiva till förslaget om branschråd. Några ställde sig frågande till formerna för inflytande och andra anmälde sitt intresse för att delta i råden.

Under våra intervjuer med ordförande och ledamöter i de fyra branschråden framkommer att flera branschråd uppfattar att deras roll är oklar. De anser också att rådets inflytande över Filminstitutets verksamhet inte lever upp till propositionens skrivelser.

3.4.1 Råden uppfattar sin roll som oklar och att Filminstitutet inte tar tillvara deras kunskap

Filminstitutet och företrädare för filmbranschen har olika uppfattningar om vad samråd och inflytande enligt propositionen innebär. Propositionen anger att Filminstitutet varken måste eller bör följa varje önskemål från branschens aktörer, men att det är avgörande att verksamheten bedrivs på ett sätt som accepteras och stöds av branschen för att filmpolitiken ska fylla sitt syfte. Enligt propositionen bör företrädare för råden ges möjlighet att föredra rådets synpunkter för Filminstitutets styrelse inför beslut. Efter samråd är det dock alltid styrelsen som slutgiltigt fattar beslut.²⁷

Den kritik som branschråden lyfter fram handlar framför allt om att de upplever att Filminstitutet inte tar tillvara råden som kunskapsresurs i tillräcklig utsträckning. Flera råd uppger att det känns oklart vad man ska diskutera på mötena eftersom de inte har ombetts av Filminstitutet att komma med synpunkter på en fråga. De anser även att Filminstitutet inte omhändertar rådets synpunkter i tillräcklig utsträckning. Kritiken handlar bland annat om i vilket skede av beslutsprocessen som råden får komma

²⁶ Svenska Filminstitutet (2015). *Framtidens filmpolitik* (Ds 2015:31). Remissvar (Dnr SFI-2015-479-2).

²⁷ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 34–35.

med synpunkter. Råden anser även att återkopplingen från Filminstitutet har varit bristfällig.

Mycket av kritiken bottnar i en oro över att styrelsen inte tar del av branschens synpunkter i tillräcklig utsträckning för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Flera av branschrådens ordförande poängterar att de är medvetna om att branschrådens inflytande inte handlar om att bestämma.

3.4.2 Filminstitutet ser sig som förmedlande instans mellan branschen och styrelsen

Filminstitutet anser å sin sida att branschrådens synpunkter är viktiga för att styrelsen ska fatta väl underbyggda beslut. Däremot anser de att branschråden inte ska ha fri tillgång till styrelsen utan att dialogen ska ske via Filminstitutet som förmedlande instans. Filminstitutet betonar att det är viktigt att branschråden inte ska ha inflytande över de slutliga förslag som styrelsen ska fatta beslut om.

Filminstitutet uppger vidare att de har lyssnat på och tagit till sig rådets synpunkter och att de har gjort vissa mindre justeringar i förslagen utifrån vad som har framkommit. I en utvärdering av arbetet i branschråden som påbörjades av Filminstitutet under 2018 förberedde Filminstitutet för en bättre återkoppling till råden. Filminstitutet betonar även att det är viktigt att ta del av den kunskap om branschen som finns i branschråden, men att de måste sila bort särintressena.

3.4.3 Både branschen och styrelsen vill att branschrådets roll och inflytande förtydligas

Det finns en arbetsordning som anger hur ofta råden ska ha möten, vem som leder dem samt Filminstitutets roll vid och inför mötena. Denna arbetsordning har godkänts av råden och formellt beslutats av styrelsen. Arbetsordningen säger att syftet med råden är att ”bistå i utformningen av förändringar av de filmpolitiska stöden, samt andra för filmen väsentliga förändringar”. Det framgår också att minnesanteckningar ska föras vid de två årliga mötena och att dessa efter justering ska lämnas till styrelsen

tillsammans med eventuellt andra skrivelser som har kommit in om de frågor som har tagits upp på mötet.²⁸

Den nuvarande arbetsordningen är tydlig på dessa punkter. Men vi bedömer att arbetsordningen inte klargör formerna för rådets inflytande eller hur Filminstitutet ska omhänderta synpunkterna från branschråden.

Filminstitutet har tagit fram förslag till en reviderad arbetsordning, efter den utvärdering av råden som gjordes 2018. Några av parterna i ett av branschråden har med anledning av detta i ett brev till Kulturdepartementet uttryckt önskningar om att departementet förtydligar branschrådets roll och inflytande. Filminstitutets styrelse har svarat till Kulturdepartementet att de håller med om att branschrådets roll och inflytande behöver förtydligas.

²⁸ Arbetsordningen kompletteras av dokumentet Rådets sammansättning, form och funktion, beslutad av styrelsen efter remissynpunkter från branschaktörerna.

4 Arbete kvarstår för ett mer transparent produktionsstöd

I detta kapitel analyserar vi Filminstitutets arbete med att fördela produktionsstöd. Vi tittar närmare på konsulenternas uppdrag, de insatser som Filminstitutet har genomfört för att öka transparensen i stödgivningen och konsekvenserna av den uteblivna biografstatistiken. Sammanfattningsvis gör vi följande iakttagelser:

- Filminstitutet eftersträvar en tydligare och mer transparent stöd-givning.
- Filminstitutet har stärkt rutinerna för filmkonsulenternas arbete. Karenstid har införts och jävsfrågor uppmärksammas mer efter att den statliga filmpolitiken infördes.
- Tre kvalitetskriterier har tillkommit i bedömningen av stöd till filmproduktion, vilket kan bidra till en tydligare stöd-givning.
- Trots insatser för en tydligare stöd-givning och en ökad transparens ser vi dock inte att detta arbete har fått något tydligt genomslag i avslagen på projektansökningar om filmstöd.
- En ökad personalomsättning kan noteras bland filmkonsulenterna. Synpunkter har framkommit bland filmkonsulenterna på ett högt arbetstempo och en upplevd ökad styrning.
- Den uteblivna biografstatistiken försvårar Filminstitutets stöd-givning, framför allt när det gäller det publikrelaterade efterhandsstödet och biografstödet.

4.1 Produktionsstödet har ökat något sedan filmavtalet upphörde

Filmpolitiken genomförs till stor del genom olika former av ekonomiska stöd, varav merparten fördelas av Filminstitutet.

4.1.1 Produktionsstödet har ökat något

Filminstitutet fördelar stöd till utveckling, produktion och lansering av ny svensk film. Vidare fördelas stöd till visning, spridning och tillgängliggörande av film, samt stöd för att stärka biografstrukturen i Sverige. Stöd fördelas även till filmkulturell verksamhet och regionala samarbeten med avsikten att barn och unga ska få goda kunskaper om film. Produktionsstödet är den största stödposten, och omfattar 11 underkategorier av stöd (tabell 4.1).

Med den statliga finansieringen har stödgivningen kunnat hållas på en stabil nivå, utan de fluktuationer som tidigare uppstod från biljettförsäljningen och som påverkade Filminstitutets intäkter. Produktionsstödet för 2017 och 2018 uppgick till 315 miljoner kronor. Detta kan framstå som en minskning jämfört med det sista filmavtalsåret 2016, men som framgår av tabell 4.1 utgör 2016 ett toppår för produktionsstödet, vilket beror på att intäkterna från biobiljetter var avsevärt högre detta år. Eftersom biobiljettförsäljningen påverkade Filminstitutets stödgivning kunde stöden variera från år till år. Och som framgår av tabellen är produktionsstödet högre idag jämfört med den genomsnittliga nivå som rådde under filmavtalets senare tid (248 431 tkr under åren 2010–2016).

Propositionen uttryckte en förväntan från regeringen om att övriga filmfinansiärer skulle möta upp det statliga stödet så att det sammanlagda stödet till svensk filmproduktion skulle öka. Vi har inte kunnat hitta några siffror som visar hur utfallet har blivit.

Tabell 4.1 Filminstitutets produktionsstöd (Antal tusen kr).

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Internationella samproduktioner | | | 14 110 | 13 373 | 14 439 | 14 560 | 13 950 | 12 000 | |
| Dramaseriestöd | | | 20 116 | 19 711 | 20 849 | 21 836 | 0 | 0 | |
| Långfilm vuxna | 134 621 | 144 850 | 161 458 | 99 508 | 104 247 | 107 439 | 101 860 | 87 800 | 78 400 |
| Långfilm barn och unga | 29 139 | 31 423 | 36 636 | | | | | 25 000 | 25 000 |
| Marknadsstöd | | | | 31 113 | 32 910 | 34 318 | 31 000 | 28 000 | |
| Regionala produktionscentrum | | | | 6 065 | 6 415 | | | | |
| Dokumentärfilm | 14 749 | 18 347 | 18 634 | 30 760 | 32 700 | 32 400 | 36 156 | 36 650 | 40 000 |
| Kortfilm | 16 062 | 17 564 | 18 613 | 12 000 | 10 500 | 10 350 | 15 242 | 8 000 | 7 600 |
| Nysatsning | | | 14 000 | 13 000 | 14 200 | 14 618 | 13 000 | 14 000 | |
| Utvecklingsstöd | 11 915 | 683 | 5 901 | 14 594 | 7 242 | 9 569 | 12 526 | 4 600 | 15 000 |
| PRS (Publikrelaterat stöd) | | | | | | | 80 000 | 80 000 | 80 000 |
| Producentstöd | | | | | | | 15 000 | 15 000 | 15 000 |
| Övriga stöd | | | 31 753 | | | | 8 945 | 0 | 0 |
| Summa produktionsstöd | 206 484 | 212 868 | 241 241 | 236 841 | 237 951 | 248 570 | 355 061 | 315 000 | 315 000 |

Källor: Filminstitutet, Resultatredovisning 2014 s. X, 2016 s. 48 och Resultatredovisning 2018, s. 70.

4.2 Filmkonsulenter fördelar filmstöden

Filminstitutet har använt systemet med filmkonsulenter sedan 1993, då det ersatte ett tidigare nämnds-system. Förlagan till det svenska konsulent-systemet finns i Danmark, som arbetat på detta sätt sedan 1972. En fördel med stödgivning genom filmkonsulenter anses bland annat vara att ansvaret är tydligt, genom att synliga personer tar ansvar för hur olika projekt bedöms.

4.2.1 Konsulenterna arbetar självständigt

I dagsläget finns sju konsulenter: två för långfilm, en för kortfilm, två för dokumentärfilm, en för barn och unga samt en för lågbudgetlångfilm. I konsulentens uppgift ingår att fördela utvecklings- och produktionsstöd till filmprojekt i enlighet med målen för svensk film och riktlinjer för de enskilda stöden, samt inom ramen för fastställd budget. Filmkonsulenterna fördelar stöd till professionella producenter, manusförfattare och regissörer.

Konsulenterna arbetar i hög grad självständigt och värderar projekt-ansökningarna utifrån ett konstnärligt, publikt och finansiellt perspektiv. Filmkonsulenten samarbetar även med en produktionscontroller som går igenom de ekonomiska delarna av projektansökan, och har även löpande avstämningar med chefen för produktionsstödsenheten som har en större överblick över hur mycket medel som förbrukas.

Stödgivningsprocessen

- Filminstitutets styrelse beslutar om riktlinjer för stöd, samt om riktlinjer för filmkonsulenterna.
- Filmkonsulenter beslutar om utvecklingsstöd enligt fastställda riktlinjer och tilldelad budget. Belopp som överstiger 500 000 kronor ska godkännas av enhetschefen och belopp som överstiger 1 000 000 kronor ska godkännas av verkställande direktören.
- Filmkonsulenterna har sex veckor på sig att behandla projektansökningar efter att de inkommit till Filminstitutet.
- Ansökningar om produktionsstöd kan lämnas in under hela året.
- En långfilmsansökan som fått avslag av en filmkonsulent kan lämnas in på nytt till den andra konsulenten.
- Projektansökningar som avslagits går inte att överklaga.

4.2.2 Kriterier för att bedöma ansökningarna bör inte vara för specifika enligt Filminstitutet

Filminstitutets kriterier för att bedöma stöd till produktion av kortfilmer, långfilmer samt dokumentärfilmer är relativt likartade. Därför avgränsar vi oss här till kriterierna för produktion av lång spelfilm, vilka fördelas utifrån en bedömning av:

- Filmens originalitet, hantverksskicklighet och angelägenhet
- Projektets möjlighet att nå en publik i hela landet
- Konstellationen regi/manus/producent
- Förutsättningar för genomförande
- Huruvida filmen bidrar till en bred repertoar
- Möjligheten att nå ut internationellt

Kriterierna är av övergripande karaktär och lämnar ett stort utrymme för konsulenten att avgöra vilka projekt som uppfyller dem. De som vi har intervjuat motiverar detta med att stödgivningen rör sig om en konstnärlig bedömning, och att kriterierna därför inte bör vara alltför specifika. Utöver

kvalitetskriterierna bedömer konsumenten den konstnärliga konstellationen bakom filmen samt dess förutsättningar för genomförande.

4.2.3 Konsulenterna ska göra professionella bedömningar och hålla distans till de sökande

Enligt riktlinjerna för filmkonsulenter ska konsulentens värdering av projektet präglas av en professionell bedömning där personlig smak och privata preferenser inte får styra. Det framgår också av riktlinjerna att det är viktigt att konsumenten behåller sin distans och inte skapar alltför starka lojalitetsband med de sökande.²⁹

I våra intervjuer framkommer att konsulenterna måste avväga hur mycket återkoppling de ska ge på projektansökningarna. Filmkonsulenternas dialog med manusförfattare riskerar att bli styrande, eftersom manusförfattarna mer eller mindre medvetet kan anpassa sitt manus efter synpunkter från filmkonsulenterna för att få stödpengar. Filmkonsulenterna försöker motverka detta genom att ställa frågor kring projekten istället för att själva komma med färdiga lösningar och förslag.

4.3 Insatser har genomförts för en mer transparent stödgivning efter 2013

I analysen 2013 framhöll vi bland annat vikten av att tydliga bedömningskriterier bör ligga till grund för fördelning av stöd baserat på statliga medel. Statskontoret ansåg att de kriterier som Filminstitutet tillämpade vid fördelning av stöd inte var tillräckligt tydliga.

Filminstitutet har 2015 låtit utvärdera filmbranschens syn på konsulent-systemet i förhållande till andra tänkbara sätt att fördela stöd till konstnärliga projekt.³⁰ Det fanns en bred samstämmighet bland intervju-

²⁹ Svenska Filminstitutets riktlinjer för filmkonsulenter (dnr. SFI-2018-855-30).

³⁰ Mediamentorerna AB (2015). *Svenska Filminstitutets konsulentsystem – en reflekterande studie*. Yrkespersoner inom följande kategorier intervjuades i studien: långfilmsproducenter, dokumentärfilmsproducenter, manusförfattare, regissörer, filmkritiker, företrädare för internationell filmindustri, tidigare anställda inom stödsystemet, filmuthyrare, biografägare, Sveriges Television, regionala resurs- och produktionscentra och utbildningsväsendet.

personerna gällande bristen på förutsägbarhet och förståelse kring vilka filmprojekt som i slutänden får stöd. En allmän uppfattning var att gemensamma kriterier saknades. I rapporten konstaterades ändå att det rådde ett brett stöd för Filminstitutets konsultentsystem.

Filminstitutet har under senare år arbetat på olika sätt med att förtydliga och öka transparensen i sin stödgivning.

4.3.1 Kvalitetskriterier för att förtydliga bedömningarna men konsulentens bedömning är fortfarande avgörande

Bland de bedömningskriterier som filmkonsulenterna använder sig av infördes 2014 *originalitet, hantverksskicklighet och angelägenhet* för att tydliggöra de kvalitetsmässiga grunder som filmkonsulenterna utgår ifrån i sin bedömning av projektansökningarna.

Fördelningen av produktionsstöd sker genom en sammanvägning av konstnärliga och kvalitetsmässiga kriterier med mer formella kriterier. Genom de tre kvalitetskriteriernas övergripande karaktär överlämnas alltså en stor del av bedömningen till filmkonsulenten.

En tänkbar risk med att använda sig av ett fåtal kvalitetskriterier är att den subjektiva bedömningen får en större betydelse, och att det kan bli svårare för de sökande att förstå på vilka grunder ansökan avslås. Danska Filminstitutet använder sig till exempel av dubbelt så många kvalitetskriterier för att bedöma ansökningar om stöd till produktion av långfilm. De danska kvalitetskriterierna innefattar originalitet, tematik, berättargrepp, uttryck, karaktärer samt filmens ”universum”, där varje kriterium ges en närmare definition.

4.3.2 Stärkta rutiner och mer offentlig verksamhet

Filminstitutet har arbetat internt med att stärka upp sina rutiner inom stödgivningen och därigenom öka transparensen, vilket vi bedömer som positivt.

En ny lanseringskonsulent anställdes 2016 för att arbeta med uppsökande verksamhet och för att föra dialog med långfilmskonsulenter, producenter och distributörer.³¹

Under 2017 infördes en ”konsulentverktygslåda” med bland annat gemensamma rutiner, professionell handledning som stöd till konsulenter, ett gemensamt enhetsöverskridande repertoarforum för att säkra bredden i repertoaren och Pre Production Meetings med en films samtliga intressenter samlade inför produktionsstart under ledning av konsulenten.

Under 2018 uppdaterades riktlinjerna för konsulenternas arbete i och med införandet av det nya stödsystemet. I verksamhetsplanen för 2018 framhålls vikten av transparens kring beslutsprocessen, och att konsulentens sätt att arbeta ska vara i fokus när Filminstitutet kommunicerar det nya stödsystemet.

Transparensen har även förstärkts av att stödverksamheten numera lyder under offentlighetsprincipen, vilket innebär att beslut om avslag respektive beviljande av stöd är offentliga handlingar som kan begäras ut.

Under 2018 upprättade Filminstitutet handlingsplaner för områdena långspelfilm, film för barn och unga, samt för kortfilm och dokumentärfilm. Handlingsplanerna för de olika filmstöden redogör för på vilka grunder stöd delas ut och finns upplagda på filminstitutet.se, vilket också bidrar till ökad transparens.

För drygt ett år sedan började Filminstitutet även att utveckla en digital ansökningstjänst för alla stöd (omkring 35–40 stycken). Avsikten är att tjänsten ska lanseras under 2019 och förenkla ansökningsförfarandet externt och internt. Men detta förutsätter att samtliga 30 medarbetare på avdelningen för Filmstöd hinner utbilda sig och ställa om sina arbetsätt. Därtill har en administrativ tjänst permanentats 2019.³²

³¹ Lanseringskonsulent har dock funnits sedan 2011.

³² Svenska Filminstitutet (2018). *Verksamhetsplan för 2019*, s. 9.

4.4 Den nya filmpolitiken har också medfört en ökad transparens och tydlighet

Omställningen till en helstatlig filmpolitik har fört med sig en ny stödordning, och flera insatser för ökad transparens och tydlighet kring filmstöden.

4.4.1 Ny stödordning 2018

En ny stödordning för utveckling och produktion infördes den 1 januari 2018, efter beslut av Filminstitutets styrelse den 4 december 2017. Bakgrunden till det nya stödsystemet var dels att det gamla systemet tillämpats under lång tid och behövde moderniseras, dels de ökade krav på transparens och tydlighet som den statliga filmpolitiken medfört. Den nya stödordningen har i flera delar behållit grunden från det gamla systemet. Urvals- och bedömningskriterierna för samtliga stöd har emellertid förtydligats och anges på Filminstitutets webbplats.³³

För att kunna mäta att Filminstitutet uppnår de mål för svensk film som antagits av Filminstitutets styrelse upprättade Filminstitutet handlingsplaner för områdena lång spelfilm, film för barn och unga, samt för kortfilm och dokumentärfilm med konkreta mål som ska mätas över tid. När det gäller lång spelfilm mäts exempelvis hur stöden fördelas mellan olika sorters film. Ett annat mått är hur stor del av film för barn och unga som fördelas till olika åldersmålgrupper.

4.4.2 Karenstid för konsulenter har införts

I samband med den statliga filmpolitiken infördes en karenstid för att säkerställa konsulentens oberoende. Filmkonsulenter anställs för tre år, med möjlighet till förlängning på som mest ytterligare två år. Maximalt kan därmed en konsulent förordnas på fem år. Efter att filmkonsulenten avslutat sin anställning följer sedan 2017 tre månaders karenstid med ersättning från Filminstitutet. I vissa fall kan karenstiden frångås, om omständigheterna är sådana att konsulentens oberoende inte påverkas.

³³ Svenska Filminstitutet (2019). *Resultatredovisning för 2018*.

4.4.3 Frågor om jäv uppmärksammas mer

Våra intervjuer visar att frågor kring jäv uppmärksammas mer efter att den statliga filmpolitiken infördes 2017. Filmkonsulentens anställningsavtal reglerar bland annat frågor om jäv och bisysslor. I samband med sin anställningsstart ska filmkonsulenten lämna in en lista på förekommande jäv. Vidare ska konsulenten informera Filminstitutets ledning om omständigheter som kan innebära jäv.

En filmkonsulent får inte delta i handläggning eller beslut i ett ärende om det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för konsulentens opartiskhet i ärendet. Grundregeln är att konsulenten inte får ha någon bisyssla, men enhetschefen kan bevilja undantag i särskilda fall.

4.4.4 Ny rutin skapar förutsättningar för nya konsulenter

Filminstitutet har infört en ny rutin som innebär att ansökningstiden hos en ny filmkonsulent startar två veckor efter att konsulenten har tillträtt sin tjänst. Eftersom det blir möjligt att ansöka på nytt när en ny konsulent börjar är det initialt ofta ett extra starkt söktryck då. I och med den nya rutinen får Filminstitutet tid att introducera den nya filmkonsulenten till arbetet innan hon eller han börjar hantera ansökningar.

4.5 Tydligheten har ökat något men kriteriernas genomslag är svårt att se

I analysen 2013 bedömde vi att Filminstitutets produktionsstöd delades ut på för oklara grunder. Bland annat ansåg vi att kriterierna för bedömningarna inte var tillräckligt tydliga och att Filminstitutet inte motiverade de skriftliga avslagen i någon större utsträckning. I Filminstitutets utvärdering från 2015 var en allmän uppfattning bland intervjupersonerna att gemensamma kriterier saknades.³⁴

Statskontoret anser att det är särskilt viktigt med skriftliga motiveringar av avslag i ett system med ett så starkt subjektivt inslag som konsulent-

³⁴ Mediamentorerna AB (2015). *Svenska Filminstitutets konsulentsystem – en reflekterande studie*.

systemet. Motiveringarna är viktiga både för den sökande och för lärandet inom organisationen, liksom för att säkerställa att rätt filmer får stöd.

Filminstitutets riktlinjer till filmkonsulenterna anger att avslag bör gå ut snabbast möjligt, och ska präglas av tydlighet och ödmjukhet. Konsulenterna ska själv läsa alla inkomna projekt.

Statskontoret har jämfört ett antal avslag på projektansökningar som Filminstitutet gjorde 2013 med avslag från 2018. Samtliga avslag är relativt kortfattade och omfattar mindre än en sida. Avslagsbrev från 2013 anger främst att konkurrensen är hård och att Filminstitutet har valt att prioritera andra, starkare ansökningar. Vissa avslagsbrev anger helt kort något om skälen till att ansökan avslås.

Avslagsbrev från 2018 anger i något större utsträckning motiven till varför ansökan avslås. Men motiveringarna utgår främst utifrån det subjektiva intryck och/eller känslor som ansökan har väckt hos konsulenterna. De utgår inte från kriterierna, och de ger inte heller någon egentlig vägledning om vad som saknas eller skulle behöva utvecklas vidare i en eventuell förnyad ansökan.

Det är svårt att se någon märkbar skillnad i avslagsbrevens tydlighet 2018 jämfört med 2013. Brevens detaljeringsgrad verkar snarare bero på vilken konsulent som handlagt dem. Det är oklart om de sökande uppfattar den nuvarande stödgivningen som mer transparent i dag, eftersom någon ny utvärdering av konsulentsystemet och stödgivningen ännu inte har genomförts.

4.6 Utebliven biografstatistik medför risk för en rättsosäker stödgivning

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 att den statliga filmpolitiken bland annat skulle finansieras genom en höjning av mervärdesskatten för tillträde till biografställningar, från 6 procent till 25 procent. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.³⁵ I och med att filmvtalet sades upp och att momsens på biobiljetter höjdes upphörde

³⁵ Prop. 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016*, s. 132, Finansutskottets betänkande 2015/16: FiU1. *Statens budget 2016*, samt Riksdagsskrivelse 2015/16:51.

Filmägarnas Kontrollbyrå (FKB) att rapportera den samlade biografstatistiken till Filminstitutet som tidigare gjorts.

Filminstitutet har haft en dialog med Biografägareförbundet, som rapporterar in sina besökssiffror till FKB, för att försöka lösa frågan. Bland annat har Filminstitutet erbjudit sig att betala för statistiken, något som även skedde under filmavtalets tid. Dialogen har dock inte resulterat i en lösning av frågan och läget uppges vara låst.

I och med att filmavtalet har sagts upp finns det inget som förbinder Biografägareförbundet att som tidigare rapportera in statistiken. Enligt en representant för Biografägareförbundet som vi har talat med finns det heller ingen vilja eller intresse från deras sida att fortsätta att lämna ut statistiken. Detta trots att det inom Biografägareförbundet har förekommit påtryckningar från flera mindre biografägare om att lämna ut statistiken till Filminstitutet. I grunden finns ett missnöje med den nya filmpolitiken som gjort att Biografägareförbundets inflytande över filmpolitiken har minskat. Sammantaget har detta medfört stora problem för Filminstitutet när det gäller bedömningar och beslut om stöd.

4.6.1 Statistik behövs som underlag för att fördela stöd

De stöd som har påverkats mest av bristen på statistik är det publikrelaterade efterhandsstödet och biografstödet. Det publikrelaterade efterhandsstödet baseras på publiksiffror och information behövs därför om antalet visningar av samtliga filmer för att uppskatta vilka filmer som är aktuella för stödet. Tidigare kunde motsvarande underlag inhämtas från de uppgifter som inrapporterades från Filmägarnas Kontrollbyrå. Numera baseras stödgivningen endast på de uppgifter som de sökande producenterna själva rapporterar in.

Även biografstödet baseras på uppgifter som de stödsökande biografägarna själva lämnar in. Filminstitutet har svårt att bedöma dessa uppgifter eftersom de saknar egna uppgifter om biografernas ekonomiska situation på olika orter. Därmed anser Filminstitutet att det är oklart om de fattar beslut om dessa stöd på korrekta grunder.

Biografstatistiken fungerade tidigare som underlag för Filminstitutet för att göra bedömningar av biografernas behov. Genom biografstatistiken hade institutet tillgång till jämförelsesiffror, genom vilka man kunde sätta

den sökande biografens siffror i relation till ett rikssnitt av biobesök. Numera kan dock Filminstitutet endast göra jämförelser med de biografer som sedan tidigare sökt stöd från Filminstitutet.

Institutet har fått övergå till en tidkrävande manuell hantering av ansökningar och redovisningar av stöd från biografägare och distributörer. Systemet beskrivs av Filminstitutet som sårbart, och att det inte heller finns några garantier för att de inlämnade uppgifterna är korrekta. Fel kan också uppstå i institutets eget arbete som en följd av den mänskliga faktorn.³⁶

Filminstitutet har påpekat att det finns risk för att de beslutade biografstöden inte överensstämmer med biografens verkliga behov. Följden kan då bli att statsstödet bedöms vara olagligt och behöver återbetalas. Sammantaget medför den uteblivna biografstatistiken, enligt Filminstitutets bedömning, på sikt en ökad risk för rättsosäkerhet i stödgivningen. Filminstitutet bedömer att man än så länge kan hantera den uppkomna situationen, men räknar med att man kommer att behöva lägga ner eller omformulera sina stöd till biografägarna om frågan kring den uteblivna biografstatistiken inte går att lösa på ett tillfredsställande sätt.

4.6.2 Även möjligheten till analys begränsas

Andra områden som påverkas av den uteblivna statistiken är möjligheterna att analysera filmens situation i Sverige, och att uppskatta marknadsandelen för svensk film. Genom att man saknar en heltäckande bild av den nationella biografmarknaden blir det även svårt för Filminstitutet att analysera dess utveckling och att formulera mål och visioner om biografmarknaden.

4.6.3 Alternativ statistikinhämtning genom Kulturanalys

Filminstitutet har som nämnts erbjudit sig att köpa in biografstatistiken, men biografägarna har avvisat institutets förfrågan. Därför har Filminstitutet i stället diskuterat andra sätt att samla in statistik med Kulturdepartementet, däribland att regeringen ska ge Myndigheten för kulturanalys i uppdrag att samla in statistiken. Men ett sådant uppdrag

³⁶ Filminstitutet (2018): Verksamhetsplan 2019, s. 45.

förutsätter en förordningsändring. Eftersom Filminstitutet inte är en myndighet kan de inte på egen hand samla in den nödvändiga statistiken.

Filminstitutet har på uppdrag av Kulturdepartementet tagit fram ett underlag för hur det skulle kunna gå till att samla in statistiken.³⁷ Men de uppgifter som kan samlas in på denna väg ersätter inte fullt ut den uteblivna biografstatistiken.

4.7 Filmkonsulenternas uppdrag har blivit tydligare men det är en utsatt roll

Filmkonsulenterna beskriver att förändringarna i konsulentsystemet har gjort uppdraget tydligare, men mer formellt. Dessutom har personalomsättningen ökat, vilket i viss mån beror på att konsulenterna har en utsatt och utmanande roll.

4.7.1 Uppdraget är tydligare men mer formellt

Bland de filmkonsulenter som vi har intervjuat är det tydligt att filmkonsulentsystemet har förändrats. Konsulenterna upplever att uppdragets ramar har blivit tydligare och att verksamheten har blivit mer transparent. Filmkonsulenterna anser att bedömningskriterierna fungerar bra som ett stöd vid deras bedömningar. Samtidigt finns en uppfattning bland konsulenterna att verksamheten har blivit mer formell och att filmkonsulenternas mandat har minskat. Man upplever en mer kontrollerande attityd från chefernas sida som antas böttna i en oro över att göra fel.

4.7.2 Personalomsättningen bland filmkonsulenter har ökat

Uppdraget som filmkonsulent har länge varit eftertraktat eftersom det anses ge en inblick i svensk filmproduktion som är svår att skaffa sig någon annanstans. Samtidigt finns tecken på förändringar. Personalomsättningen bland filmkonsulenter har ökat under senare år. De som vi har intervjuat bedömer att det delvis beror på den rådande högkonjunkturen. Men andra skäl framkommer också. Arbetet som filmkonsulent är

³⁷ Begäran om underlag inför förordningsändring (dnr. SFI-2017-2535-3) samt Överföring av statistiksekretess i Filminstitutets verksamhet (dnr. SFI-2017-2535-4).

påfrestande och tidvis utsatt. Filmkonsulenterna har mycket direktkontakt med branschen. Samtidigt har konsulenterna en tydlig maktposition gentemot branschen eftersom de avgör vilka som får stöd och därmed kan förverkliga ett filmprojekt.

I våra intervjuer framkommer att det tidigare fanns en större grad av konstnärlig dialog mellan filmkonsulenter och de sökande, men att den har minskat på senare år. De som vi har intervjuat vid Filminstitutet framhåller att filmkonsulenterna kan utveckla sin bedömning vid möten eller via telefon eller mejl. Flera sökande väljer också att höra av sig. Men Filminstitutet ändrar av princip inte ett beslut som inte är felaktigt, eftersom de då skulle riskera att sätta konsulentsystemet ur spel. I vissa fall har det förekommit hot mot filmkonsulenter av sökande som är kritiska till konsulentens bedömning av deras filmprojekt.

Filmkonsulenternas arbetstempo är tidvis högt, och konsumenten förväntas vara tillgänglig även på kvällar och helger. Dessutom är ansökningstrycket högt, vilket gör konsulentsystemet sårbart för incidenter och vakanser. Ansökningstrycket kan dock skifta mellan konsulenter och är olika över tid där perioder med både fler och färre ansökningar förekommer. Detta ställer krav på ett bra stöd från cheferna. Under våra intervjuer med filmkonsulenterna har det dock framkommit visst missnöje med chefsstödet. Bland annat har cheferna upplevts vara frånvarande och stressade.

5 Den interna styrkedjan har stärkts men visst arbete kvarstår

I detta kapitel beskriver vi hur Filminstitutet har utvecklat sin interna styrkedja. Vi undersöker närmare hur de har operationaliserat sina mål, deras resultatredovisning, hur de följer upp stödverksamheten samt hur de arbetar med att förebygga risker i verksamheten. Sammanfattningsvis har vi gjort följande iakttagelser:

- Omställningen till ny filmpolitik har inte inneburit några större organisatoriska förändringar. Däremot har förutsättningarna för att samverka mellan avdelningar och enheter förbättrats eftersom hela verksamheten lyder under ett regelverk med gemensam finansiering och styrning.
- Filminstitutet har stärkt arbetet med att operationalisera målen. Verksamhetsplanen knyter i dag an till filmpolitikens samtliga mål. De interna målen är i hög grad mätbara och det finns insatser kopplade till de interna målen.
- Det finns fortfarande kvar en rad utmaningar när det gäller Filminstitutets arbete med målen. Många olika nivåer av mål och riktlinjer resulterar i att det blir otydligt för medarbetare hur de filmpolitiska målen ska genomföras i verksamheten.
- Uppföljningen av stödverksamheten har utvecklats, bland annat genom att en kvalitetsindikator har tagits fram. Samtidigt saknas flera viktiga komponenter i uppföljningen.
- Filminstitutets knyter inte an till de filmpolitiska målen i sin resultatredovisning vilket gör det svårare för regeringen att värdera hur väl organisationen uppnår sina mål.
- Arbetet med intern kontroll har stärkts i och med att en riskanalys har antagits.

5.1 Inga större förändringar i organisationen av verksamheten

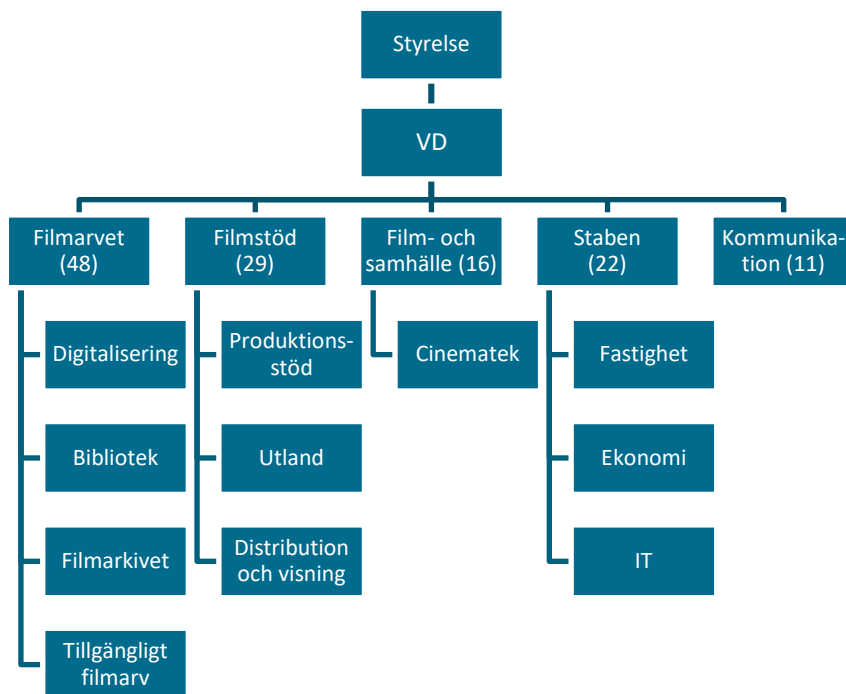
Övergången till helstatlig verksamhet har inte medfört några större förändringar i hur verksamheten organiseras. Enheten Tillgängligt filmarv inrättades 2017 för att förbättra förutsättningarna att tillgängliggöra filmarvet. Organisationsstrukturen är i övrigt densamma som tidigare (figur 5.1).

5.1.1 Filminstitutets avdelningar

Filminstitutets organisation är uppdelad på fem avdelningar: Filmstöd, Film och samhälle, Filmarvet, Staben och Kommunikation. Antalet heltidsanställda på Filminstitutet är i dagsläget cirka 130 personer. Det är lika många kvinnor som män som arbetar på Filminstitutet.³⁸

³⁸ I årsredovisningen för 2017 anges att 64 kvinnor respektive 64 män arbetar på Filminstitutet.

Figur 5.1 Filminstitutets organisation (inom parentes antal personer).³⁹



Källa: Filminstitutet 2019.

Avdelningen *Filmstöd* fördelar ekonomiskt stöd till svenska produktioner av långfilm, kortfilm och dokumentärfilm samt stöd till distribution och visning av både svensk och utländsk film. Vidare arbetar de med att föra ut svensk film internationellt. Enheter som ingår i Avdelningen Filmstöd är Produktionsstöd, Utland samt Distribution & visning. Därutöver ingår som en del av enheten Produktionsstöd Kreativa Europa Desk MEDIA, som informerar om EU:s stöd till den audiovisuella industrin.

Avdelningen *Film och samhälle* omfattar enheten Cinemateket, verksamhetsområdena Regioner, barn & unga, Guldbaggen, Filmrummet och

³⁹ I avdelningen Kommunikation ingår funktionen analys och statistik. I avdelningen Film och samhälle ingår funktionerna Region, Barn och unga och Filminstitutets biografier. I avdelningen Staben ingår funktionerna HR och Informationsförvaltning/juridik. I enheten Produktionsstöd ingår även Kreativa Europa Media.

verksamheten kring Filmhusets två biografier. Cinemateket visar det internationella filmarvet, och omfattar även Unga Cinemateket och Cinemateket Skola. Avdelningen *Filmarvet* är Sveriges nationalarkiv för film. Avdelningen verkar för att filmer och material om film bevaras och görs tillgängligt för nutida och kommande generationer. Avdelningen omfattar enheterna Filmarkivet, Biblioteket, Digitalisering samt Tillgängligt filmarv.

Staben har till uppdrag att stödja samtliga verksamheter inom Filminstitutet, och är uppdelad i enheterna Ekonomi, Fastighet och IT. Därutöver ingår även HR och Informationsförvaltning/Juridik. Avdelningen *Kommunikation* har ett övergripande och strategiskt ansvar för Filminstitutets externa och interna kommunikation. I avdelningen ingår även funktionen analys och statistik.

5.1.2 Filminstitutet är fortfarande en chefstät organisation

Filminstitutets organisation består av fem avdelningar med var sin avdelningschef, samt 12 enheter med var sin enhetschef. Sammantaget rör det sig om 17 chefer, utöver institutets verkställande direktör. Inom en organisation på 130 medarbetare innebär det ungefär 8 anställda per chef.

Statskontoret konstaterade i analysen av Filminstitutet från 2013 att chefstätheten i organisationen var hög. Filminstitutet hade då 1 chef per 6 anställda, vilket var klart över genomsnittet i staten, som då låg på 14 anställda per chef. I dag ligger den genomsnittliga chefstätheten i staten på 13 anställda per chef. Även om Filminstitutets chefstäthet har minskat är den alltså fortfarande hög jämfört med staten.

Den höga chefstätheten motiveras med att Filminstitutet hanterar många sakfrågor och att cheferna själva är operativa i verksamheten. Men en hög chefstäthet kan, enligt Statskontoret, medföra en risk för att stuprör uppstår i organisationen och därmed försämra det interna samarbetet. Filminstitutet arbetar för att motverka stuprör genom bland annat ett så kallat chefsforum där cheferna träffas för att diskutera sina respektive ansvarsområden och utmaningar tillsammans. Verksamheten är också indelad i fokusområden och nyckelaktiviteter som spänner över avdelningsgränserna (mer om detta finns att läsa i 5.2).

5.1.3 Möjligheten till intern samverkan har förbättrats

Statskontoret konstaterade i analysen från 2013 att samarbetet över enhets- och avdelningsgränserna behöver förbättras. Bland annat var stödgivningen ett exempel på ett sakområde där erfarenhetsutbytet mellan enheterna skulle kunna öka. Filminstitutet sammanförde 2014 de stödgivande enheterna i avdelningen för Filmstöd, vilket enligt Filminstitutet har lett till nya interna samarbeten. Institutet har också gjort insatser för att säkerställa att enheterna arbetar på ett likartat sätt, bland annat har de utbildat personal som arbetar med stödhanteringen. Filminstitutet har också förstärkt sin interna samverkan genom att arbeta med handlingsplaner och nyckelaktiviteter som löper tvärs över organisationen.

Den nya filmpolitiken har ökat möjligheterna till samarbete mellan enheter och avdelningar. Den gemensamma finansieringen och styrningen av hela verksamheten skapar förutsättningar för internt samarbete eftersom arbetet inte längre behöver delas upp utifrån om pengarna har kommit från filmavtalet eller från regeringen.⁴⁰ Utifrån den senaste medarbetarundersökningen 2019 fungerar samarbetet inom och mellan olika avdelningar också något bättre jämfört med mätningar från tidigare år (2015, 2017). På en sexgradig skala skattade medarbetarna samarbetet mellan avdelningarna till 4,0 år 2019, vilket kan jämföras med 3,7 år 2017 och 3,9 år 2015. Sedan den nya filmpolitiken infördes 2017 har ett samarbete som rör visning och spridning av filmarvet inletts mellan avdelningen för Filmstöd och avdelningen för Filmarvet. I övrigt kan Statskontoret ännu inte se någon större ökning av interna samarbeten med anledning av omläggningen till den nya filmpolitiken.

5.2 Operationaliseringen av målen har blivit tydligare men arbete kvarstår

I Statskontorets rapport från 2013 lyfte vi fram att Filminstitutet inte operationaliserade målen på ett tydligt sätt. Därmed riskerade Filminstitutet att genomföra insatser som inte utgår från regeringens mål eller som inte i tillräckligt hög grad bidrar till att uppfylla dessa mål. Det försvårade även för medarbetarna att se vilken riktning som pekas ut för

⁴⁰ Svenska Filminstitutet (2018). *Resultatredovisningen för 2017*, s. 44.

institutet och vilka arbetsuppgifter som de ska prioritera. I dag har operationaliseringen av målen på många sätt blivit tydligare även om det fortfarande finns utmaningar.

5.2.1 Operationalisering av målen har blivit tydligare

För att kunna styra verksamheten i den riktning som regeringen pekar ut genom de filmpolitiska målen behöver Filminstitutet bryta ned målen så att de går att följa upp. Det är i verksamhetsplanen som målen operationaliseras och strategier för att uppnå målen pekas ut. Verksamhetsplanen beslutas av styrelsen och styr därmed verksamheten. Verksamhetsplanen är sedan 2012 strukturerad utifrån tre fokusområden:

1. Stärka den svenska filmen.
2. Öka tillgängligheten till och kunskapen om svensk film.
3. Ett drivande och effektivt Filminstitut.

Varje fokusområde innehåller nyckelaktiviteter och interna mål. De interna målen hänvisar till de övergripande filmpolitiska målen, Filminstitutets tre antagna handlingsplaner (Representation, Jämställdhet, Barn och unga), regeringens riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet samt Agenda 2030.

I dag finns interna mål som täcker hela filmpolitiken

Regeringens mål har fått större genomslag i 2019 års verksamhetsplan jämfört med 2013. I 2013 års verksamhetsplan hade Filminstitutet endast brutit ned interna mål för fyra av regeringens nio mål. I verksamhetsplanen för 2019 är samtliga mål kopplade till ett eller flera av de filmpolitiska målen.

Målen är i högre utsträckning mätbara

I 2019 års verksamhetsplan är en stor del av de interna målen mätbara. Detta är en förbättring jämfört med 2013 då Filminstitutets interna mål i mindre utsträckning var formulerade på ett sätt som gjorde att de gick att följa upp om de uppnåts.

Fokusområdena ligger mer i linje med de filmpolitiska målen

Filminstitutet utgår i sin verksamhetsplan för 2019 från samma tre fokusområden som i 2013 års verksamhetsplan. Men tolkningen av vad

dessa fokusområden betyder har förändrats sedan 2013. Detta är särskilt tydligt när det gäller fokusområdet Ett drivande och effektivt filminstitut.

I verksamhetsplanen från 2013 hade Filminstitutet valt att konkretisera fokusområdet Ett drivande och effektivt filminstitut som att ”Filminstitutet ska ha en tydlig roll vid nästa avtalsförhandling”. Insatserna för att nå målet var bland annat att skapa relationer med politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Statskontoret bedömde i rapporten från 2013 att detta mål och de opinionsbildande insatserna låg utanför både regeringens riktlinjer och filmavtalet.

I 2019 års verksamhetsplan handlar fokusområdet Ett drivande och effektivt filminstitut mer om att skapa förutsättningar för att stärka filmens roll i samhället, snarare än om att stärka Filminstitutets roll i sig. I 2019 års verksamhetsplan konkretiseras fokusområdet med att ”Filmen har en central roll i samhället med hjälp av ett drivande och effektivt filminstitut”, och de interna målen som ryms inom fokusområdet handlar i högre utsträckning om hur Filminstitutet ska kunna bidra till den filmpolitiska måluppfyllelsen än 2013.

Tillgänglighetsmålet är tydligare operationaliserat

I Statskontorets analys 2013 konstaterade vi angående fokusområdet tillgänglighet att målet som helhet inte var uppfyllt även om tillgängligheten till film hade ökat i vissa avseenden. Bedömningen grundade vi bland annat på att den ökade tillgängligheten inte gällde alla grupper.

Tillgängligheten till film är en del av den svenska filmpolitiken och följsaktligen också ett av Filminstitutets fokusområden. Vi bedömer att den interna styrningen av arbetet med målet har förbättrats och tydligare prioriterats sedan 2013. Tillgängligheten har fått större utrymme och tydligare mål i verksamhetsplanen. Det finns också handlingsplaner och indikatorer kopplade till området. Vi ser vidare att tillgänglighet har ett större utrymme i resultatredovisningen. Dessutom har enheten Tillgängligt filmarv inrättats för att förbättra förutsättningarna för att göra filmarvet tillgängligt.

Vi har däremot i denna rapport inte behandlat området lika detaljerat som i föregående rapport och därmed inte heller bedömt i vilken grad målet uppfylls.

5.2.2 Vissa otydligheter i styrkedjan kvarstår

För att kunna bedöma i vilken utsträckning verksamheten styrs mot att genomföra de filmpolitiska målen är det viktigt att det finns en tydlig linje mellan regeringens styrning, Filminstitutets tolkning av denna och styrelsens/ledningens val av inriktning för verksamheten, samt de aktiviteter som genomförs på avdelningarna och enheterna. Vår analys visar att det fortfarande finns vissa otydligheter i styrkedjan, även om Filminstitutet har förbättrat den interna styrningen.

Verksamhetsplanen utgår från identifierade behov

Filminstitutets verksamhetsplanering utgår i första hand från de utmaningar och behov som de har identifierat utifrån de filmpolitiska målen.

Det finns också interna mål i verksamhetsplanen som motsvarar samtliga mål i filmpolitiken. Men verksamhetsplanen är inte strukturerad utifrån de filmpolitiska målen. I stället anger verksamhetsplanen under varje internt mål vilka av de filmpolitiska målen som detta svarar mot. Detta innebär att det är svårt att följa hur filmpolitikens mål har operationaliserats.

Blandningen av kort- och långsiktiga mål bidrar till otydlighet

Statskontoret lyfte i sin analys av Filminstitutet från 2013 fram att den dåvarande styrningen inte gav Filminstitutet tillräckliga förutsättningar för långsiktig styrning, och att det fanns ett behov av mer långsiktighet i filmpolitiken. De interna målen i verksamhetsplanen från 2013 hade i de flesta fall ingen tidplan, och i några fall skulle målet vara uppnått under verksamhetsåret eller året därpå.

I 2019 års verksamhetsplan är det tydligt att Filminstitutet vill styra mot mer långsiktiga mål. Planen innehåller både mål som ska uppnås under året och mål som ska uppnås till 2020, 2023 respektive 2025. Till grund för de mer långsiktiga målen finns Filminstitutets femårsplaner som tas fram i relation till nyckelaktiviteterna. Den första femårsplanen togs fram 2015, och arbetet med den nya femårsplanen inleddes under våren 2019.

Statskontoret ser positivt på att Filminstitutet har blivit mer strategiska i sin interna styrning. Men samtidigt blir den interna styrningen mer otydlig genom att blanda mål på kort och lång sikt i samma styrdokument samt genom att integrera de långsiktiga målen från femårsplanerna i den årliga verksamhetsplaneringen. Filminstitutet skulle kunna förtydliga detta

genom att dela upp de interna styrdokumenterna i en långsiktig strategi som definierar inriktningen och visionen för Filminstitutets verksamhet på exempelvis tre eller fem års sikt, och en årlig verksamhetsplan som definierar mål och insatser för det aktuella verksamhetsåret.

De många och olikartade målen är svåra att förhålla sig till

Statskontoret konstaterade i analysen av Filminstitutet från 2013 att medarbetarna hade många olika interna mål och styrdokument att förhålla sig till. Detta var delvis en följd av att filmavtalet förde med sig många mål. De olika interna målen hade inte heller någon tydlig koppling sinsemellan vilket gjorde det svårt för medarbetarna att se vilken inriktning som pekades ut för institutet, och därmed avgöra vilka arbetsuppgifter som de skulle prioritera.⁴¹

I dag finns fortfarande flera olika interna mål, strategier och insatser att förhålla sig till. När cheferna i samarbete med medarbetarna tar fram aktivitetsplaner på avdelnings- och enhetsnivå behöver de förhålla sig till ett antal olika typer av mål, aktiviteter och handlingsplaner (se tabell 5.2.). Cheferna ska koppla aktiviteter till filmpolitikens mål, Filminstitutets vision (de tre fokusområdena), de fem nyckelaktiviteterna från verksamhetsplanen samt Filminstitutets tre antagna handlingsplaner (Representation, Jämställdhet, Barn och unga).

Tabell 5.2 Filminstitutets mål- och styrdokument.

| Dokument | Ursprung |
|---|-------------------------------------|
| De filmpolitiska målen (7 mål) | Regeringens proposition 2015/16:132 |
| Filminstitutets vision (3 fokusområden) | Filminstitutets verksamhetsplan |
| Filminstitutets interna mål (34 mål) | Filminstitutets verksamhetsplan |
| Nyckelaktiviteter (5) | Filminstitutets verksamhetsplan |
| Handlingsplaner (3) | Filminstitutets verksamhetsplan |

Medarbetarundersökningen från januari 2019 visar att medarbetarnas uppfattning huruvida ”det finns en tydlig koppling mellan mina mål, enhetens mål och organisationens mål” har förbättrats något i jämförelse

⁴¹ Statskontoret (2013:8) *Scener ur ett Filminstitut*.

med tidigare år (2015, 2017). Undersökningen visar även att medarbetarna anser att målen på den egna enheten har blivit tydligare.

Samtidigt beskriver medarbetare i våra intervjuer att det är otydligt hur de filmpolitiska målen har brutits ner. Medarbetarna upplever också att det finns flera parallella spår och överlappningar mellan olika målnivåer, vilket gör det svårt att förhålla sig till de interna målen. Dessutom kopplas verksamheten inte enbart till målen utan också till nyckelaktiviteter, handlingsplaner och fokusområden.

Avdelnings- och enhetschefer upplever att kopplingen mellan mål och verksamhet är mer tydlig än medarbetarna, enligt våra intervjuer. Detta pekar på att arbetet med att stärka upp operationaliseringen av målen inte har fått fullt genomslag i organisationen.

5.3 Resultatredovisningen har utvecklats med indikatorer för att tydliggöra effekter

Statskontoret lyfte i analysen från 2013 fram en rad utvecklingsbehov som är kopplade till hur Filminstitutet följer upp och redovisar sina resultat. Det handlade bland annat om att kopplingen var otydlig mellan Filminstitutets insatser, dess resultat, och måluppfyllelse.

Filminstitutet redovisar resultaten av sin verksamhet senast den 22 februari varje år, i enlighet med regeringens riktlinjer. Detta sker i form av en resultatredovisning. Institutets årsredovisning redovisas den 31 maj, i enlighet med stiftelseförordnandet. I vår analys har vi framför allt undersökt resultatredovisningen. Vår analys visar att resultaten fortfarande behöver knytas till de filmpolitiska målen på ett tydligare sätt.

5.3.1 Filminstitutet redovisar framförallt prestationer

Vanligtvis brukar man prata om två typer av resultat av myndigheters verksamhet: prestationer och effekter. Prestationer är de tjänster eller produkter som organisationen åstadkommer för att uppfylla sitt uppdrag. Effekter är förändringar eller tillstånd i samhället som blir en följd av organisationens insatser, och som annars inte skulle ha inträffat. Statskontoret har tidigare konstaterat att det är svårt att utvärdera effekter av just kulturverksamheter. Detta beror på att kulturpolitiska mål ofta liknar visioner, och därför är svåra att omvandla i kvalitativa och kvantitativa

termer.⁴² Exempel på effekter av Filminstitutets verksamhet är att barn och unga får ökade kunskaper om film och rörlig bild, att filmarvet blir mer tillgängligt eller att film stärker yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Filminstitutet redovisar huvudsakligen resultat i form av prestationer. Detta är förståeligt med tanke på hur svårt det är att mäta effekter av kulturverksamhet. Men effekter bör ändå redovisas i den mån det är möjligt. Detta påpekade vi också i analysen från 2013.

Resultaten som presenteras i Filminstitutets resultatredovisning är ofta av prestationer som lämnar organisationen och når mottagare i samhället. Det handlar till exempel om antalet beviljade stöd, antalet besökare på Cinematekets visningar och antalet digitaliserade filmer.

5.3.2 Indikatorer har tagits fram

I vissa fall redovisar Filminstitutet indikatorer som är tänkta att visa på i vilken utsträckning de har uppnått olika effekter. Indikatorer som redovisas är till exempel andelen av de digitaliserade filmerna som finns tillgängliga via hyr- och köptjänster på internet (vod) eller dvd, andelen kvinnor i nyckelpositioner i spelfilmer med och utan stöd från Filminstitutet, och antalet långa spelfilmer med lanseringsstöd som nått över 100 000 besökare. Det handlar alltså om mått på effekter som sker till följd av Filminstitutets insatser.

Att Filminstitutet har tagit fram och redovisat vissa indikatorer som ett sätt att visa effekter av verksamheten gör att det är lättare att se och bedöma institutets resultat. Filminstitutet bör fortsätta att sträva efter att redovisa indikatorer där det är möjligt, och framför allt koppla dem till målen på ett tydligare sätt.

⁴² Statskontoret (2017:22). *Riksteatern – en turnerande nationalscen som bygger på ideellt engagemang*.

5.4 Resultaten kopplas inte till de filmpolitiska målen

I vår analys 2013 påpekade vi att Filminstitutet i sin resultatredovisning inte i tillräcklig utsträckning kopplar sina insatser till redovisade resultat. Detta medförde att det blev svårt att utläsa om och hur Filminstitutets insatser bidrar till att uppfylla målen.

Resultatredovisningen för 2018 utgår från Filminstitutets tre fokusområden och återger sedan aktiviteter och vissa resultat inom respektive fokusområde. Men resultaten som Filminstitutet presenterar i resultatredovisningen kopplas inte till de filmpolitiska målen. Detta gör det svårt att följa om önskade resultat inom respektive mål har uppnåtts eller inte.

5.4.1 Resultat och kostnader redovisas fortfarande inte samlat

Vi påpekade även i vår analys 2013 att Filminstitutet i större utsträckning behöver koppla resultat till de resurser som använts genom att redovisa kostnader tillsammans med resultat. Syftet är att göra det möjligt att bedöma effektiviteten av Filminstitutets verksamhet.

I resultatredovisningen för 2018 redovisas kostnader endast i vissa fall kopplat till resultaten. I slutet av resultatredovisningen presenteras en separat ekonomisk översikt med kostnader för verksamheten.

5.5 Uppföljningen av stödverksamheten har utvecklats men behöver stärkas ytterligare

Det är viktigt att det finns en väl utvecklad uppföljning för att Filminstitutet ska kunna utveckla sin egen verksamhet, men också för att på ett tydligt sätt kunna redovisa resultaten för regeringen. I 2019 års verksamhetsplan skriver Filminstitutet att de inte i tillräcklig utsträckning kan mäta och följa de uppsatta målen för verksamhetens olika aktiviteter på ett kvalitetssäkert och tillgängligt sätt. Därför har Filminstitutet identifierat

vissa utvecklingsområden som de planerar att arbeta med framöver för att stärka uppföljningen.⁴³

Vi har undersökt uppföljningen av stödgivningen eftersom den är en central del av Filminstitutets verksamhet. I Statskontorets analys 2013 konstaterade vi att Filminstitutet behöver följa upp stödets enskilda och samlade effekter för att undersöka i vilken omfattning stöden uppfyller de filmpolitiska målen. Vi ansåg även att Filminstitutet behöver utveckla mått för att mäta kvalitet. Vi kan nu konstatera att uppföljningen av stöden har utvecklats, men att det fortfarande finns brister som kräver fortsatt arbete.

5.5.1 Uppföljningen har stärkts genom att utveckla en kvalitetsindikator

Verksamhetsplanen för 2018 anger att uppföljning och utvärdering av de nya stöden måste pågå kontinuerligt för att i god tid kunna upptäcka det som behöver justeras eller som inte fungerar.⁴⁴ Vi kan se att uppföljningen av stöden har stärkts, framför allt genom att utveckla en av kvalitetsindikator.

Viss uppföljning av stödgivningen genomförs

Vår analys visar att Filminstitutet i viss utsträckning genomför uppföljning av stödgivningen och stödets effekter. Detta gäller till exempel vilka grupper som tar del av filmstödet utifrån målet att stödet ska fördelas jämnt mellan män och kvinnor. I resultatredovisningen redovisar Filminstitutet andelen kvinnor i olika nyckelroller (regi, manus och producent) bland de filmer som har fått stöd.

Kvalitetsindikatorn och arbetet med strategiska nyckeltal är steg i rätt riktning

Filminstitutet har utvecklat en kvalitetsindikator som används för att följa upp kvaliteten i de filmer som har fått produktionsstöd. Indikatorn består av ett kvalitetsindex som bygger på en kombination av en films festivalframgångar och betyg av recensenter.

⁴³ Svenska Filminstitutet (2018). *Verksamhetsplan för 2019*, s. 14.

⁴⁴ Svenska Filminstitutet (2017). *Verksamhetsplan för 2018*, s. 17.

Filminstitutet har även tagit fram en modell för att kunna utvärdera svenska filmer som de kallar för framgångsdiagrammet. Framgångsdiagrammet har funnits i flera år, men redovisades till fullo först i resultatredovisningen för 2018. Diagrammet bygger på två axlar där antalet biobesök mäts på den horisontella axeln och kvalitetsindexet mellan 0–7 mäts på den vertikala axeln. Tanken är att ge en helhetsbild av kvalitet som bygger på både publikens och professionella bedömares perspektiv.

Modellen utvecklas fortfarande. Den täcker inte alla aspekter av kvalitet, och säger heller ingenting om till exempel filmens angelägenhet för yttrandefriheten och det offentliga samtalet. Filminstitutets ambition är även att inkludera fler visningsfönster än biografier.

Filminstitutet har även utvecklat en rad andra indikatorer, bland annat för att mäta filmens tillgänglighet för medborgare i hela landet. Indikatorerna används i Filminstitutets resultatredovisning från och med 2019.

I verksamhetsplanen för 2019 har Filminstitutet även satt upp ett mål om att etablera ”strategiska nyckeltal” till 2020. Det kan enligt verksamhetsplanen till exempel handla om nyckeltal för jämställdhet, representation, biografstatistik, filmer, ansökningar och stöd. Filminstitutet konstaterar att sådana nyckeltal behöver redovisas på ett tydligare sätt, både internt och externt.

5.5.2 Det saknas fortfarande viktiga komponenter i uppföljningen

Vår analys visar att det fortfarande saknas ett antal viktiga komponenter i uppföljningen av filmstöden. Det kan göra det svårt för Filminstitutet att utveckla verksamheten, och redovisa sina resultat. Uppföljningsarbetet har också blivit svårare till följd av att Filminstitutet inte längre har tillgång till biografstatistik.

Det görs ännu ingen analys av effekterna på svensk filmproduktion

Samtliga nya stöd som infördes 2018 (17 olika stöd, både förhands- och efterhandsstöd) kommer enligt Filminstitutet att utvärderas efterhand från och med våren 2019. Utvärderingarna görs enligt institutet tidsmässigt i relation till de olika stödens införande och möjliga effekt.

Filminstitutet har inte stärkt uppföljningen av konsumtion av svensk film

Vi konstaterade även i analysen 2013 att Filminstitutet inte redovisar det totala genomslaget för svensk film, eftersom de främst redovisar biografstatistik och i mindre utsträckning statistik över andra visningsfönster. Detta gör det svårt för Filminstitutet att bedöma vilka effekter deras insatser för att främja svensk film får.

Filminstitutet har inte stärkt sin uppföljning av konsumtion av svensk film. Filminstitutet har inte utvecklat metoder för att följa upp konsumtion av svensk film i andra visningsfönster. Uppföljningen av genomslaget för svensk film har även blivit svårare av att Filminstitutet inte längre har tillgång till fullständiga uppgifter om antalet biografvisningar.

Filminstitutet redovisar därmed fortfarande inte det totala genomslaget för svensk film. Enligt Filminstitutet gör inget annat europeiskt land den typen av mätning, eftersom statistiken i stor utsträckning är dold. Institutet uppger att de arbetar med att hitta metoder för att samla in statistik från andra visningsfönster, men att de har stött på svårigheter med att få ut information från kommersiella aktörer. Arbetet har därmed inte resulterat i några konkreta resultat. Statistik från andra visningsfönster, till exempel vod, är nödvändigt för att Filminstitutet ska kunna utvärdera framtida stödbehov samt utforma och tillämpa nya stöd.

Avsaknaden av fullständig biografstatistik försvårar även för Filminstitutet att följa hur filmbranschen och biografmarkanden utvecklas. Det går till exempel inte att uppskatta marknadsandelarna för svensk film och det går heller inte att göra internationella jämförelser.⁴⁵ Detta försvårar för Filminstitutet att följa upp de filmpolitiska målen.

5.6 Risker för verksamheten har identifierats

Vi föreslog 2013 att Filminstitutets styrelse skulle se till att risker för verksamheten identifieras och hanteras samt överväga inom vilka områden kompletterande riktlinjer behöver utarbetas. Filminstitutets nya styrelse

⁴⁵ Ibid.

har tagit fram en riskanalys, som antogs den 6 december 2018. Den nya styrelsen har även infört halvårsanalyser av verksamheten.

Enligt riskanalysen är de huvudsakliga riskområdena för Filminstitutets organisation kompetensförsörjning, arbetsmiljö, fysisk miljö och rätts-säkerhet. Riskanalysen innehåller bedömningar av riskernas konsekvens och sannolikhet, vilket tillsammans ger ett så kallat riskvärde. Det finns även föreslagna åtgärder för att förebygga riskerna.

Det är positivt att styrelsen har tagit fram en riskanalys för verksamheten. Ett medskick till den nya styrelsen är att fortsätta det påbörjade arbetet. Vi konstaterade 2013 att den dåvarande styrelsen inte på något mer systematiskt sätt hade följt upp den åtgärdsplan som beslutats efter den riskanalys som hade tagits fram 2009. Styrelsen hade inte heller sedan 2009 års riskanalys på något annat sätt behandlat Filminstitutets samlade arbete med intern styrning och kontroll. I dessa frågor bör alltså nuvarande styrelse ha ett mer systematiskt arbete än tidigare styrelse.

6 Utmaningar för arbetsmiljön och kompetensförsörjningen

I detta kapitel beskriver vi Filminstitutets arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Omställningen till helstatlig filmpolitik har på olika sätt och i olika grad påverkat Filminstitutets arbetsmiljö. Sammanfattningsvis gör vi följande iakttagelser:

- Filminstitutet har infört nya rutiner och nya arbetsuppgifter för att anpassa verksamheten till den nya filmpolitiken och den nya stödordningen för utveckling och produktion.
- Omställningen har ökat arbetsbelastningen, framför allt på avdelningen för Filmstöd. Även branschens missnöje med den nya filmpolitiken har påverkat personalens arbetsmiljö, och det har också förekommit några hotfulla situationer, framför i allt konsulenternas arbete.
- Den arbetsrelaterade långtidssjukfrånvaron har ökat på avdelningen för Filmstöd. Även den totala sjukfrånvaron och personalomsättningen på Filminstitutet har ökat något.
- Filminstitutet analyserade inte riskerna för arbetsmiljön inför omställningen till den nya filmpolitiken. Däremot stärkte de upp vissa stödfunktioner och medarbetarna erbjöds utbildning i offentlighetsprincipen.
- Kompetensförsörjningen står inför utmaningar, bland annat på grund av att vissa specialistkompetenser börjar bli en bristvara på arbetsmarknaden.

6.1 Ökad arbetsbelastning inom delar av verksamheten

I resultatredovisningen för 2018 anger Filminstitutet att arbetsbelastning och arbetsmiljö är en utmaning för dem. Filminstitutet har i sin riskanalys

också lyft fram att arbetsbelastningen är en risk för verksamheten, eftersom den på sikt riskerar att leda till en ökad sjukfrånvaro.

Vi ser också att det finns tecken på arbetsmiljöproblem inom delar av organisationen som kan härledas till införandet av den nya filmpolitiken. De arbetsmiljömässiga konsekvenserna av den nya filmpolitiken har varit mest kännbara för medarbetare och chefer på avdelningen för Filmstöd. Denna avdelning har genomgått störst förändringar samtidigt som de också har hanterat de utmaningar som följt av den nya filmpolitiken. De övriga verksamhetsdelarna har inte berörts i lika stor utsträckning av övergången till helstatlig filmpolitik. I medarbetarundersökningen från 2019 syns till exempel inga tecken på att arbetsbelastningen har ökat generellt på Filminstitutet jämfört med mätningar från tidigare år.

6.1.1 Nya arbetsmoment och rutiner har inneburit ökad arbetsbelastning på avdelningen för Filmstöd

Den nya filmpolitiken har inneburit att nya arbetsuppgifter och rutiner har tillkommit som har ökat arbetsbelastningen på avdelningen för Filmstöd. Hela avdelningen lyder nu under offentlighetsprincipen, vilket innebär att diarieföring och hantering av begäran av utlämnande av allmän handling har tillkommit som arbetsuppgifter. Eftersom Filminstitutet inte längre får in biografstatistik utan måste samla in denna själva har de också infört nya arbetssätt och rutiner som har ökat administrationen. Det har även tillkommit nya stöd som en direkt följd av den helstatliga filmpolitiken. Enheten för distribution och visning har fått påtagligt fler ansökningar i samband med att regeringen tillförde nya medel som ska delas ut som stöd till biograferna. Enheten har gått från att hantera 500 till 1 200 stödärenden.⁴⁶

Det är svårt att bedöma i vilken omfattning arbetsbelastningen har ökat. Avdelningen för Filmstöd har i stort sett lika många anställda som innan den nya filmpolitiken infördes. Filminstitutet uppger att de under 2017 tillsatte en extra resurs på avdelningen för Filmstöd för att avlasta personalen. Tjänsten var en projektanställning på heltid inom administration och informationsförvaltning. Denna tjänst har nu blivit permanent.

⁴⁶ Svenska Filminstitutet (2018). *Verksamhetsplan för 2019*, s. 9.

6.1.2 En viss del av arbetsbelastningen är övergående

I samband med övergången till helstatlig verksamhet utvecklade Filminstitutet sitt ärendehanteringssystem till att även innefatta ett diarium för hela verksamheten. Dessutom infördes ett nytt ekonomisystem. Avdelningen för Filmstöd förändrade sin struktur för stödgivning för att uppfylla offentlighetskraven. Samtidigt gjorde Filminstitutet om stödordningen för utveckling och produktion.

Dessa förändringar har medfört behov av att kompetensutveckla och utbilda Filminstitutets medarbetare. Medarbetare behöver också utbildning och stöd eftersom en betydligt större andel av Filminstitutets material har blivit allmänna handlingar. Filminstitutet anordnade i samband med övergången till helstatlig verksamhet en kurs för medarbetarna i offentlighetsprincipen. Kursen har getts vid olika tillfällen och ges fortfarande till nyanställda. Det har inte varit obligatoriskt att gå kursen men Filminstitutet uppger att de har uppmanat medarbetarna att delta. Filminstitutet har även utbildat personal som arbetar med stödhantering för att säkerställa att de arbetar på ett likartat sätt.

De chefer på Filminstitutet som vi har intervjuat säger att omställningen har skapat viss oro hos medarbetarna eftersom de vill göra rätt. Men Statskontoret bedömer att stress förenat med en oro att göra fel förmodligen kommer att gå över i takt med att medarbetarna blir trygga med de nya arbetssätten. Därmed borde en viss del av arbetsbelastningen endast gälla på kort sikt.

6.1.3 Omställningen påverkade mer än Filminstitutet förutsåg

Filminstitutet tog inte fram någon konsekvensanalys inför omläggningen till helstatlig verksamhet för att bedöma följderna för arbetsmiljön och riskerna för ohälsa hos medarbetarna. De arbetsmiljömässiga konsekvenserna analyserades inte heller när Filminstitutet gjorde om stödordningen för utveckling och produktion. Detta går tvärtemot Filminstitutets arbetsmiljöpolicy som anger att arbetsgivaren ska bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa hos medarbetarna vid planering av förändringar i verksamheten. Även Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete anger att arbetsgivaren ska genomföra riskbedömningar av arbetsmiljö i samband med förändringar i verksamheten.

Arbetet med att förbereda omställningen gjordes i samband med att Filminstitutet tog fram 2017 års verksamhetsplan. Enligt Filminstitutets ledning missbedömde de hur omfattande förändringen skulle vara för verksamheten, vilket berodde på att det inte fanns någon tidigare erfarenhet av liknande förändringar inom organisationen. Däremot uppger Filminstitutet att de förstärkte HR-stödet samt det juridiska och administrativa stödet inför omställningen till helstatlig verksamhet, eftersom de insåg att behovet av dessa stöd skulle öka i verksamheten.

6.2 Det finns tecken på en pressad arbetsmiljö

Det finns tecken på att arbetsmiljön på Filminstitutet till viss del är pressad. Personalomsättningen och sjukfrånvaron har ökat. Antalet hotincidenter för personal som hanterar stöd har också ökat.

6.2.1 Arbetsmiljöansvaret fungerar olika väl

Filminstitutets arbetsmiljöarbete beskrivs i deras arbetsmiljöpolicy och i rehabiliteringsriktlinjerna. Arbetsmiljöpolicyen räknar upp ett antal aktiviteter som används för att undersöka arbetsmiljön och upptäcka risker för ohälsa och sjukskrivning hos medarbetarna. Dessa är:

- skyddsronder (en gång per år)
- fastighetsmöten (i Rotebro, cirka åtta gånger per år)
- medarbetarsamtal (en gång per år)
- medarbetarundersökning (en gång vartannat år)
- incidentrapportering och utredning av incidenter (vid behov)

Filminstitutet har även en skyddskommitté som ansvarar för att kontrollera och lyfta fysiska och psykosociala arbetsmiljöfaktorer.

Skyddsronderna gäller den fysiska arbetsmiljön. För att undersöka psykosociala aspekter som stress och arbetsbelastning genomför Filminstitutet medarbetarsamtal och medarbetarundersökningar. I samband med medarbetarundersökningarna genomförs även efterföljande workshops där handlingsplaner tas fram utifrån de problem som eventuellt framkommer. Både handlingsplanerna och medarbetarsamtalen följs enligt Filminstitutet upp. Undersökningarna och samtalen görs vartannat respektive en gång

per år. Mellan denna tid är ansvaret för att upptäcka stress och ohälsa hos medarbetarna delegerat till chefer och annan arbetsledande personal. Tanken bakom det delegerade arbetsmiljöansvaret är att det är de chefer som befinner sig närmast medarbetarna som är mest lämpade att upptäcka tidiga tecken på ohälsa hos personalen.⁴⁷

Filminstitutet har utbildat cheferna i att upptäcka tidiga tecken på ohälsa. Filminstitutets rehabiliteringspolicy uppmanar också cheferna till att genomföra samtal med de medarbetare som har upprepad korttidsfrånvaro eller uppvisar andra tecken på ohälsa. Medarbetare som uppvisar tidiga tecken på ohälsa erbjuds bland annat samtalsstöd. Filminstitutet uppger även att det finns former för samtal mellan chef och medarbetare i det dagliga arbetet för att diskutera arbetssituation och prioriteringar.

För att cheferna ska kunna leva upp till sitt arbetsmiljöansvar behöver de både ha förutsättningar och kunskap. De måste dessutom prioritera arbetsmiljön. Våra intervjuer visar att arbetsmiljöansvaret fungerar olika bra i linjeorganisationen beroende på vem som är ansvarig chef. På avdelningen för Filmstöd har även chefernas arbetsbelastning ökat i och med omställningen till den nya filmpolitiken, vilket har försvårat deras möjlighet att stötta medarbetarna.

6.2.2 Personalomsättningen har ökat på Filminstitutet

Filminstitutets personalomsättning har ökat, från 9 procent 2017 till 15 procent 2018. Därmed har personalomsättningen också ökat jämfört med det statliga genomsnittet som 2017 låg på 12 procent. Enligt Filminstitutet beror detta i första hand på den rådande högkonjunkturen, som skapat en allmänt högre rörlighet på arbetsmarknaden och i andra hand på Filminstitutets lönenivå.

6.2.3 Ökad långtidssjuksjukfrånvaro på Filmstöd

Sjukfrånvaron på Filminstitutet har ökat från 2,75 procent 2016 till 2,9 procent 2017 och 3,41 procent 2018. Filminstitutets sjukfrånvaro ligger

⁴⁷ Statskontoret (2017:14). *Myndigheternas arbete med att förebygga och minska sjukfrånvaron*.

dock fortfarande under snittet för sjukfrånvaro i statliga myndigheter som 2017 var på 4,0 procent.⁴⁸ Enligt Filminstitutet har sjukfrånvaron minskat under inledningen av 2019.

På avdelningen för Filmstöd har antalet långtidssjukskrivna medarbetare ökat med en person under 2018. På denna avdelning fanns under 2018 fyra av de totalt tio långtidssjukskrivna på Filminstitutet. Antalet som var sjukskrivna på grund av psykosociala orsaker som varit helt eller delvis arbetsrelaterade ökade dessutom från två till fyra personer på avdelningen. Det totala antalet som är långtidssjukskrivna av psykosociala orsaker har inte ökat inom organisationen sedan införandet av den nya filmpolitiken.

6.2.4 Antalet hotfulla situationer har ökat

Vissa medarbetare och chefer har påverkats av de spänningar som finns mellan Filminstitutet och delar av filmbranschen. Spänningar har alltid funnits, men enligt våra intervjuer med medarbetare och chefer på Filminstitutet har situationen förvärrats i och med att den nya filmpolitiken infördes. Personal och chefer, framför allt på avdelningen för filmstöd, har fått ta emot vissa branschaktörers missnöje med den nya filmpolitiken, till exempel under branschrådsmöten, konferenser, presentationer och dialoger.

Bland annat har filmkonsulenterna påverkats av branschens missnöje med den nya filmpolitiken. Filmkonsulenterna har mycket kontakt med branschen både när de handlägger stödansökningar och vid externa sammankomster. Under våra intervjuer har det framkommit att några filmkonsulenter har varit med om incidenter där de har känt sig hotade. Men dessa incidenter har inte incidentrapporterats och finns inte dokumenterade. Filmkonsulenter som har avslutat sina tjänster har uppgett att det har varit tufft att ha möten med branschen och att detta är en utmaning för konsulentsystemet. Detta framkommer även i våra intervjuer med nuvarande filmkonsulenter.

Vid tillbud och olyckor på arbetsplatsen ska detta rapporteras till närmaste chef som i samråd med HR och andra berörda ska utreda händelsen.

⁴⁸ Statskontoret (2018:101). *Sjukfrånvaron i staten år 2017 – myndigheter och sektorer*. PM.

Chefen ansvarar även för att vidta åtgärder för att förebygga liknande händelser framöver. Filminstitutet uppger att incidenter har hanterats av både av närmaste chef och HR och att de har kallat in relevant expertis, både i form av samtalsstöd och utökad säkerhet. Men det finns inte några riktlinjer eller handlingsplaner om att motverka och förebygga hotfulla incidenter. Filminstitutet uppger att de kommer att ordna utbildning till chefer och andra medarbetare om säkerhet, hot och våld utifrån upplevt behov under 2019.

Utifrån intervjuer med filmkonsulenter är det ovanligt att hotfulla incidenter rapporteras och stödet från cheferna upplevs inte fungera fullt ut. Alla känner heller inte till att det finns möjlighet till samtalsstöd efter en incident. Filminstitutet uppger att de har erbjudit samtalsstöd till konsulenter och att det också har tagits emot av de konsulenter som har behövt det. Filminstitutet uppger även att konsulenter sedan hösten 2017 har haft regelbunden grupphandledning med en extern samtalsledare.

6.3 Kompetensförsörjningen står inför utmaningar

Filminstitutet står inför utmaningar när det gäller kompetensförsörjning. Det handlar både om att det är svårt att rekrytera en viss typ av kompetens som det råder brist på både inom organisationen och på arbetsmarknaden samt att vara en attraktiv arbetsgivare för mer rörliga yrkesgrupper.

I Filminstitutets riskanalys är ett riskområde att nyckelpersoner slutar (exempelvis konsulenter, chefer, vissa handläggare och specialister). I riskanalysen konstaterar de vidare att det är svårt att rekrytera nya medarbetare på grund av ett lågt löneläge. Det gäller framför allt filmkonsulenterna samt yrkesgrupper inom verksamhetsområden där det inte finns någon direkt koppling till film, till exempel it och administration. Dessa grupper har oftast flera valmöjligheter på arbetsmarknaden där lön kan vara en faktor som påverkar deras val av arbetsgivare.

Filminstitutet uppger att de har frångått sin lönetrappa vid nyrekrytering av kompetenser inom it och ekonomi för att motivera dem att arbeta på Filminstitutet. För tjänster inom stödhanteringen begränsas Filminstitutets möjlighet att konkurrera med andra arbetsgivare enligt institutet av att

deras administrativa kostnader för stödhanteringen inte får överstiga 7 procent av den totala budgeten.

Det finns även yrkesgrupper som är svåra att rekrytera för att det råder brist på deras kompetens på arbetsmarknaden, både i Sverige och globalt. Filminstitutet lyfter själva fram att det är svårt att rekrytera medarbetare med olika spetskompetens. De menar att de själva behöver säkerställa att vissa specialkompetenser kommer att finnas även på lång sikt framöver, genom till exempel lärlingsprogram, utbildning, fortbildning och rekrytering från andra delar av världen. En åtgärd som Filminstitutet har vidtagit i detta syfte är att de har infört ett lärlingsprogram inom det analoga labbet.

Filminstitutet arbetar även med att kartlägga nuvarande och framtida kompetensbehov. I nuläget har två enheter genomfört kompetenskartläggning och satt upp en plan med åtgärder. Filminstitutet har satt som internt mål att till 2020 ta fram och implementera kompetensförsörjningsplaner för resten av verksamheten.

7 För- och nackdelar med stiftelse respektive myndighet

Filminstitutets organisationsform har diskuterats både i utredningar och i riksdagen inför och i samband med övergången till en statlig filmpolitik.⁴⁹ I Statskontorets uppdrag ingår därför att belysa för- och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutets verksamhet. Varken regeringen eller Filminstitutet har påtalat något behov av en ändrad organisationsform.

Statskontoret har valt att göra en avvägning mellan två huvudalternativ. Det första alternativet är att Filminstitutet fortsätter vara en stiftelse, och det andra är att verksamheten ombildas till en förvaltningsmyndighet under regeringen. Sammanfattningsvis har vi gjort följande iakttagelser:

- Kulturområdet utmärker sig inom staten genom att ha en mångfald av verksamhetsformer, trots att myndighetsformen är huvudregeln för att organisera statlig verksamhet.
- Som stiftelse har inte Filminstitutet rätten att meddela föreskrifter. Både regeringen och Filminstitutet har dock hittills funnit ett arbetsätt som fungerar väl för båda parter.
- Det skulle vara lättare för Filminstitutet att samla in statistik om de vore en myndighet. En ny insamling av statistik behövs för att kompensera för den uteblivna biografstatistik som institutet inte längre har tillgång till.
- Ombildning till myndighet kan öka transparensen i Filminstitutets verksamhet.

⁴⁹ Se bl.a. Vägval för filmen (SOU 2009:73), Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31), Mer film till fler (prop. 2015/16:132), Bet. 2015/16:KrU11, Förutsättningar för svensk film.

- Stiftelseformen innebär en viss frihet. Den ger exempelvis Filminstitutet möjlighet att äga sin fastighet och att anordna evenemang som Guldbaggegalan.
- På kort sikt finns det nackdelar med att ändra Filminstitutets organisationsform, även om det skulle kunna finnas långsiktiga och principiella skäl för att göra det. Verksamhetens effektivitet skulle försämrans under en övergångsperiod.

7.1 Principiella skäl talar både för och emot en ombildning av Filminstitutet

Huvudregeln för att organisera statlig verksamhet är att använda myndighetsformen. Men det finns gott om exempel på undantag från denna regel, särskilt inom kulturområdet.

7.1.1 Myndighetsformen är huvudregeln

Myndighetsformen utgör huvudregeln för organiserandet av statlig verksamhet. Valet av en annan organisationsform än en myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja, och ger goda möjligheter att anpassa styrningen och organisationen till olika förutsättningar. Därför bör myndighetsformen användas för styrande och policyinriktade uppgifter, just som den förvaltningspolitiska propositionen beskriver. Men regeringen anser också att det kan finnas goda skäl att låta privaträttsliga organ utföra förvaltningsuppgifter. Ett skäl kan vara att verksamheten då kan bedrivas mer flexibelt och effektivt än vad myndighetsformen medger.⁵⁰

7.1.2 Det finns flera andra exempel på styrningsformer

Det finns flera exempel på undantag från regeln att statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform. Riksrevisionen konstaterar i en granskning från 2019 att regeringens styrning av kulturområdet utmärker sig genom

⁵⁰ Prop. 2009/2010:175, s. 105 ff.

en mångfald av verksamhetsformer, däribland ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och statligt ägda bolag.⁵¹

En tidigare kartläggning av Ekonomistyrningsverket från 2008 redovisade 579 organ med statligt åtagande som inte var myndigheter. Var femte av dem var en stiftelse.⁵² I många fall bedriver dessa stiftelser i huvudsak annan verksamhet än att utföra en statlig uppgift. Bara en mindre del av deras verksamhet finansieras med bidrag från staten. Men i Filminstitutets fall gäller det motsatta. I stort sett hela verksamheten består av att utföra ett specifikt statligt uppdrag som finansieras med ett statligt anslag. År 2017 svarade statens anslag för 94 procent av Filminstitutets intäkter.⁵³ Om vi antar att den situationen kommer att bestå så finns det inga praktiska hinder mot att bedriva verksamheten i form av en statlig myndighet. Däremot kan det finnas principiella skäl mot att göra det.

7.1.3 Princip om armlängds avstånd talar för stiftelseformen

Kulturområdet karaktäriseras i allmänhet av normen om autonomi och principen om armlängds avstånd mellan kulturpolitiken och professionen när det gäller att bedöma konstens innehåll och kvalitet. Dessa principer gäller även filmpolitiken.⁵⁴ Ett argument för att behålla stiftelseformen och inte ombilda Filminstitutet till en statlig myndighet är att det markerar att institutet ska bedriva sin verksamhet på armlängds avstånd från regeringen. Regeringen kan inte styra en stiftelse på samma direkta sätt som en myndighet, vilket innebär en fördel utifrån autonomiprincipen, snarare än en nackdel.

7.1.4 Princip om enhetlighet talar för myndighetsformen

Men utifrån en alternativ synvinkel om enhetlighet skulle vi kunna argumentera för att Filminstitutets verksamhet bör bedrivas i myndighets-

⁵¹ För en översyn av regeringens styrning på kulturområdet, se Riksrevisionen (2019): "Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner", RiR 2019:10.

⁵² Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande. ESV 2008:34.

⁵³ Årsredovisning för Stiftelsen Svenska Filminstitutet räkenskapsåret 2017, s. 6.

⁵⁴ Prop. 2015/16:132.

form. Det skulle kunna vara ett sätt för regeringen att signalera att verksamheten numera är statlig och ska bedrivas inom ramen för regeringens kulturpolitik, med samma förutsättningar som andra kulturella verksamheter som staten finansierar.

Bortsett från det eventuella önskemålet att signalera ett större eller mindre politiskt inflytande över Filminstitutet spelar organisationsformen inte någon avgörande roll för regeringens möjligheter att styra och kontrollera verksamheten. Däremot skiljer sig de formella formerna för att styra en statlig myndighet från formerna för att styra en statligt finansierad stiftelse.

7.2 Regeringen styr Filminstitutet på flera sätt

Regeringen har flera instrument för att styra Filminstitutets verksamhet. Med den nuvarande finansieringen är verksamheten i stort sett helt beroende av statens anslag. I regleringsbrevet till den myndighet som betalar ut anslaget kan regeringen sätta tydliga ramar för hur pengarna ska användas. Finansieringen blir därmed ett kraftfullt styrinstrument. Det finns inga gränser för hur detaljerade villkoren kan vara, så länge de inte strider mot vad som står i stiftelseförordnandet. Förutom regleringsbrevets villkor anger regeringen ramarna för verksamheten i ett årligt riktlinjebeslut.

Regeringen styr också genom att utse Filminstitutets styrelse inklusive ordförande. Styrelsen är ytterst ansvarig för verksamheten. Regeringen utser också revisorerna.

I en förvaltningsmyndighet under regeringen är det regeringen som beslutar om vem som ska vara chef för myndigheten, det vill säga generaldirektör eller motsvarande. I Filminstitutet är det styrelsen som utser den verkställande direktören. En annan skillnad är att regeringen inte kan besluta om var verksamheten ska bedrivas.

7.3 Fördelar med myndighetsformen

Vi kan konstatera att myndighetsformen ger fördelar i vissa avseenden som redovisas kort nedan.

7.3.1 Statistikinsamling underlättas genom myndighetsformen

Det skulle bli lättare för Filminstitutet att samla in statistik för att kompensera för den uteblivna biografstatistiken genom myndighetsformen. Filminstitutet kan i egenskap av stiftelse inte samla in offentlig statistik, utan behöver gå vägen genom en myndighet för att kunna göra detta. Insamlingen av biografstatistiken och all annan filmstatistik förutsätter därför samarbete med den myndighet som får ett sådant uppdrag. Filminstitutet har inlett samtal med Myndigheten för Kulturanalys om ett sådant uppdrag, men uppdraget förutsätter att myndigheten pekas ut i lag för att kunna samla in statistiken. De som vi har intervjuat anser inte att statistikfrågan är avgörande för valet av organisationsform för Filminstitutet.

7.3.2 Rätten att meddela föreskrifter är förbehållen myndigheter

Filminstitutet har inte rätt att meddela föreskrifter utifrån regeringens förordningar. Stiftelseformen innebär att Filminstitutet är ett privaträttsligt subjekt, och normgivningsmakt kan inte delegeras till enskilda rättssubjekt. Däremot prövar Filminstitutet frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde enligt 7 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde.

Hittills har detta arrangemang fungerat väl, enligt de som vi har intervjuat. Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film lämnar utrymme åt Filminstitutet att själv formulera anvisningar om stöd till film. Ett skäl till detta arrangemang är att regeringen inte önskar detaljstyra inom filmområdet. Av praktiska skäl har det inte heller ansetts önskvärt med en alltför detaljerad styrning. Det beror på att filmområdet ändras snabbt, vilket medför att förordningsförändringar skulle behöva göras relativt ofta. I våra intervjuer framkommer att det nuvarande systemet är utformat i förtroende från regeringens sida, och att både regeringen och Filminstitutet anser att det fungerar väl.

7.3.3 Stiftelseformen kan göra det svårt för Filminstitutet att få vissa statliga uppdrag

Filminstitutet främjar inte enbart ny film, utan har även uppgifter som kulturarvsinstitution och delar vissa uppgifter med Kungliga biblioteket

när det gäller att bevara film. I dagsläget finns ännu inte något system upprättat för att samla in pliktexemplar av filmmaterial i originalformat.⁵⁵ Filminstitutet är intresserat av ett eventuellt framtida uppdrag, liksom av att bedriva tillsyn över de som hanterar analog film. Men stiftelseformen kan möjligen komplicera frågan. Vissa av de som vi har intervjuat är oroliga för att stiftelseformen inte räknas som tillräckligt bestående för sådana uppdrag, och att möjligheten finns att de i stället tillfaller en myndighet.

7.3.4 Kompensation för pris- och löneomräkning görs inte för Filminstitutet

Filminstitutet har under flera års tid påtalat i sina budgetunderlag att dess anslag inte räknas upp genom pris- och löneomräkning. För de statliga myndigheternas förvaltningsanslag används en särskild rutin för pris- och löneomräkning. Men det finns inget som hindrar regeringen från att på annat sätt kompensera andra anslag för pris- och löneökningar.

Regeringen beslutar om storleken på det totala anslaget till Filminstitutet och vad det ska användas till, oavsett om Filminstitutet förblir en stiftelse eller ombildas till en myndighet. Vi bedömer därför att organisationsformen inte har någon direkt koppling till pris- och löneomräkningsfrågorna.

7.3.5 Ombildning till myndighet kan öka transparensen

Filminstitutets finansiering är i dag helstatlig, och verksamheten bedrivs som en myndighetsliknande organisation. Statskontoret bedömer att stiftelseformen sannolikt bidrar till att Filminstitutets verksamhet i dag framstår som mindre transparent än om verksamheten skulle ha bedrivits som en statlig myndighet. Även utifrån en rättssäkerhetssynpunkt kan myndighetsformen vara fördelaktig, eftersom myndighetsformen skulle innebära striktare formella krav vid bedömning av filmstödsansökningar och därmed minska utrymmet för subjektiva bedömningar.

⁵⁵ Kungliga biblioteket samlar in pliktexemplar av film, men inte i originalformat vilket är nödvändigt för att filmen ska kunna biografvisas.

Samtidigt kan vi konstatera att verksamheten har varit helstatlig i endast två år, och att Filminstitutet arbetar med att öka sin transparens både inom stödgivningen och inom verksamheten i övrigt.

7.4 Fördelar med stiftelseformen

Filminstitutet äger egendom i form av fastighet och tomträtt, och får egna intäkter genom att hyra ut delar av sina fastigheter. De bedriver även en viss kommersiell verksamhet genom biografen, uthyrning av lokaler, konferensverksamhet och genom att utföra vissa uppdrag.

Flera av de som vi har intervjuat anser att det är en fördel att Filminstitutet genom att äga sina fastigheter har friheten att själv anpassa sina lokaler efter sin verksamhet, och även kan få sidoinkomster genom att hyra ut andra delar av lokalerna. Vidare nämns Guldbaggegalan som exempel på ett evenemang som i framtiden skulle kunna bli svårt att genomföra om Filminstitutet omvandlades till en myndighet.

7.5 En ombildning försämrar förmodligen Filminstitutets effektivitet

På kort sikt finns nackdelar med att ändra organisationsformen, även om det skulle finnas långsiktiga och principiella skäl för att göra det. Verksamhetens effektivitet skulle försämrans under en övergångsperiod. Att organisera om en verksamhet innebär alltid att verksamheten i större eller mindre omfattning störs eller påverkas negativt på andra sätt, till exempel genom att det skapar oro bland medarbetarna och kräver nya arbetsformer. Själva omställningen skulle kräva en rad praktiska åtgärder, till exempel att se över olika avtal med medarbetare, rättighetshavare, konsulter och leverantörer. Det kräver arbetsinsatser och kostnader som skulle minska resurserna för att bedriva själva verksamheten.

I vår analys framkommer genomgående ett brett stöd inom organisationen för att Filminstitutets verksamhet bör fortsätta bedrivas i stiftelseform. I flera intervjuer framhålls att Filminstitutet redan i dag bedrivs som en myndighetsliknande organisation.

Särskilda frågor som skulle behöva lösas vid en ombildning till myndighet är bland annat ägandet och förvaltningen av Filminstitutets fastighet och förutsättningarna för den kommersiella verksamhet som institutet

bedriver. Vid en omorganisation till myndighet kan det vara svårt för den nya myndigheten att förvärva fastigheterna. Den kommersiella verksamheten bedöms dock kunna bedrivas i form av uppdragsverksamhet.

Det kan också finnas en risk att Filminstitutets legitimitet som fristående och självständigt organ skulle försvagas eller förändras av en ändrad organisation. Det kan ha betydelse för relationerna till bland annat filmbranschens aktörer. Om det är till nackdel för verksamheten kan det krävas särskilda ansträngningar för att återupprätta förtroendet och relationerna.

8 Slutsatser och rekommendationer

Detta kapitel redovisar Statskontorets slutsatser om hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodell för svensk film som infördes den 1 januari 2017. I kapitlet sammanfattar vi också hur Filminstitutet har hanterat de utvecklingsbehov som lyftes fram i Statskontorets analys från 2013. Slutligen lämnar vi förslag på hur Filminstitutets verksamhet kan utvecklas.

Filmavtalsmodellen inrättades 1963, och har därmed präglat svensk filmpolitik och den svenska filmbranschen i ett drygt halvsekel. Delar av Filminstitutets verksamhet har sedan tidigare styrts och finansierats av staten, men för filmbranschen representerar den statliga filmpolitiken något helt nytt. Även om den statliga filmpolitiken infördes den 1 januari 2017, är omställningen en process som fortfarande pågår.

Den *nya* filmpolitiken är inte till sitt innehåll så ny, eftersom målen är i princip desamma som tidigare. Den största förändringen kommer av att filmavtalet sades upp. Detta har å ena sidan medfört positiva effekter i form av bland annat en minskad detaljstyrning. Å andra sidan har Filminstitutet inte längre tillgång till fullständig biografstatistik, vilket har försvårat både stödgivning och uppföljning. Omställningen har även medfört nya former för branschens inflytande.

8.1 Det ökade handlingsutrymmet har hittills inte använts fullt ut

Filminstitutet har som en följd av att den statliga filmpolitiken fått ett större handlingsutrymme, men har ännu inte kunnat använda sig av detta fullt ut.

8.1.1 Filminstitutet har fått ett större handlingsutrymme

Filminstitutets handlingsutrymme har ökat i och med att den detaljreglering som följde med filmavtalet har upphört. Detta har inneburit att Filminstitutets förutsättningar att bedriva sin verksamhet har förbättrats på en rad punkter:

- Samma mål och finansiering gäller för hela verksamheten.
- Målen är färre och mer övergripande.
- Stödpengarna går att flytta mellan de olika stödsystemen utifrån mål och behov.
- Ändringar i stödverksamheten kan göras utan att invänta ett nytt filmavtal eller omförhandling i befintligt filmavtal.

Dessutom har styrelsens nya sammansättning inneburit ett mer övergripande och strategiskt fokus. Filminstitutets ledning har också stärkt sin ställning gentemot styrelsen, eftersom styrelsen inte längre besitter samma branschkunskap inom området filmproduktion. Den nya filmpolitiken bidrar dessutom genom anslagsfinansieringen till att Filminstitutet har något mera stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar. Detta beror på att finansieringen inte längre baseras på intäkter från biobiljettförsäljningen, som tidigare kunde variera från år till år.

8.1.2 Omställningen har inneburit en ökad arbetsbelastning

Omställningen till den nya filmpolitiken blev mer omfattande än vad Filminstitutet hade räknat med, vilket har medfört påfrestningar på delar av personalen och arbetsmiljön. Filminstitutets personal har fått lära sig nya arbetsmoment och rutiner. Därutöver har nya uppgifter tillkommit och administrationen har ökat. Omställningen har framför allt berört avdelningen för Filmstöd. Filminstitutet vidtog vissa åtgärder i förväg, men underskattade konsekvenserna av omställningen.

En del av omställningen har lett till en ökad arbetsbelastning som vi bedömer är övergående. Det gäller de delar som handlar om att hantera nya rutiner, exempelvis med det nya ärendehanterings- och ekonomisystemet.

Andra delar av de nya uppgifterna är av mer bestående karaktär. En betydligt större andel av Filminstitutets material har blivit offentliga handlingar, vilket har ökat organisationens administration. Inrättandet av de fyra branschråden har också medfört en viss ökad administration. Den statliga filmpolitiken har även lett till nya uppdrag som har medfört att antalet ansökningar om stöd har ökat. Det gäller framför allt biografstödet, där ansökningarna har mer än dubblats, från cirka 500 till cirka 1 200.

Dessutom har den uteblivna biografstatistiken ökat administrationen för Filminstitutet i och med att de har fått införa nya rutiner för att samla in statistik. Filminstitutet arbetar för att hitta en bättre lösning på detta, vilket vi bedömer på sikt skulle kunna minska arbetsbelastningen men också förbättra verksamheten, exempelvis i form av en stärkt uppföljning.

8.1.3 Filminstitutet uppfyller ännu inte regeringens intentioner med branschinflytande

I och med den nya filmpolitiken har formerna för samråd med branschen förändrats. Branschens inflytande ska nu ske via branschråd. Men arbetet i branschråden har hittills inte funnit sin form för fungerande samråd och inflytande. Statskontoret bedömer att branschråden i praktiken har fått mindre inflytande än vad som varit regeringens intention.

Filminstitutet har organiserat formerna för samråd och inflytande. Inflytandet begränsas av att mötena i råden endast hålls två gånger per år, vilket kan jämföras med styrelsens fem möten per år. Råden har inte fått återkoppling på hur deras synpunkter har omhändertagits.

Enligt propositionen bör företrädare för råden ges möjlighet att föredra rådets synpunkter för Filminstitutets styrelse inför beslut.⁵⁶ Men arbetet har inte organiserats så.

En ändrad finansierings- och styrningsmodell för Filminstitutets verksamhet innebär en omfördelning i inflytande. Själva konstruktionen innebär alltså att branschen inte längre har samma inflytande. Regeringen har i propositionen valt att säkerställa ett visst mått av inflytande genom att inrätta branschråd. Det har minskat inflytandet för den del av branschen

⁵⁶ Prop. 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*, s. 34–35.

som tidigare var med och finansierade och styrde stödverksamheten via filmavtalet. Eftersom rådets inflytande inte har realiserats fullt ut har det ytterligare begränsat inflytandet för de tidigare avtalsparterna.

Ett av syftena med den nya filmpolitiken var att bredda branschinflytandet så att det mer representerar dagens filmbransch. Branschråden består därför både av filmavtalets gamla parter och nya aktörer som bland annat representerar nya visningsformer. För de delar av filmbranschen som tidigare stod utanför filmavtalet innebär branschråden mer inflytande än tidigare.

8.1.4 Den ändrade relationen till branschen har varit påfrestande

Avsaknaden av ett reellt inflytande har väckt frustration hos vissa av rådsdeltagarna vilket har lett till en försämrad relation mellan Filminstitutet och branschen. Det har medfört att Filminstitutets personal i olika sammanhang och på olika sätt har fått stå till svars för delar av branschens missnöje. Detta har varit påfrestande för personalen. Även chefernas arbetsbelastning har ökat i och med omställningen, vilket har påverkat deras möjlighet att stötta medarbetarna.

8.1.5 Filminstitutet har bara till viss del använt sitt ökade handlingsutrymme

Filminstitutet har bara till viss del använt sitt ökade handlingsutrymme. Institutet har utnyttjat möjligheten att förändra stödordningen för utveckling och produktion. De har även kunnat dra nytta av möjligheten att flytta stödpengarna mellan de olika stödsystemen till de ändamål där de kan göra störst nytta. Den interna samverkan har ökat något, bland annat genom samarbetet mellan avdelningarna för Filmav och Filmstöd för att göra filmavet tillgängligt.

Filminstitutet har däremot fortsatt att operationalisera målen utifrån de tre fokusområden som togs fram redan under den föregående styrnings- och finansieringsmodellen. De utgår alltså inte direkt från de filmpolitiska målen. Detta gör det svårare för medarbetarna att förstå hur målen bryts ner i verksamheten. Det försvårar även arbetet med att redovisa hur väl verksamheten uppfyller målen, vilket i sin tur påverkar regeringens och riksdagens möjlighet att bedöma Filminstitutets resultat. Vi bedömer att

transparensen skulle öka om Filminstitutet skulle utgå från de sju filmpolitiska målen när de planerar och redovisar sin verksamhet.

För att styrningen ska bli mer strategisk behöver kunskap och perspektiv från branschen tillvaratas vid beslut. Att tillvarata branschens synpunkter är också viktigt för verksamhetens legitimitet. Det är därför viktigt att se till att formerna för branschinflytande fungerar.

En välfungerande dialog med en samlad bransch i råden kan också öka effektiviteten. Filminstitutet har vid sidan om branschråden fortsatt att ha dialog och samråd med enskilda aktörer. Vi kan förstå att det behövs i vissa fall. Men om dialogen mellan branschråden och Filminstitutet fungerar bättre kan det också bidra till en mer effektiv samverkan med filmbranschen än att samråda med ett stort antal aktörer separat. Eftersom råden samlar en bred representation av aktörer kan de diskussioner som förs i rådet också främja en helhetssyn på gemensamma branschutmaningar, vilket kan gagna Filminstitutets verksamhet.

Den ökade arbetsbelastningen har till viss del försämrat Filminstitutets möjligheter att använda det ökade handlingsutrymmet. Vi räknar med att vissa delar av omställningen är övergående, medan andra är mer bestående. När Filminstitutet har kommit längre i sin omställning bör de i högre grad kunna utnyttja det ökade handlingsutrymmet. Då kan Filminstitutet i ökad utsträckning arbeta strategiskt och långsiktigt för att främja och utveckla svensk film. En förutsättning för detta är dock att:

- den interna styrningen utgår ifrån de filmpolitiska målen,
- arbetet i branschråden hittar sina former,
- Filminstitutet löser problemet med den uteblivna biografstatistiken och
- att arbetsmiljön förbättras och kompetensförsörjningen säkras.

8.2 Transparensen i produktionsstödet behöver öka ytterligare

Filminstitutet har genomfört en rad insatser för att stärka transparensen i produktionsstödet. Statskontoret anser att detta är bra men att arbetet inte har fått tillräckligt stort genomslag i den praktiska verksamheten.

8.2.1 Filminstitutet har infört rutiner för en mer transparent stödgivning men visst arbete återstår

Filminstitutet har arbetat för att göra stödgivningen till produktion av film mer transparent. Handlingsplaner har tagits fram för de olika filmstöden som finns tillgängliga på Filminstitutets webbplats och som redogör för på vilka grunder stöd ska fördelas. En konsekvens av den helstatliga filmpolitiken är också att fler handlingar nu är offentliga, vilket i sig har bidragit till att öka transparensen.

I vår analys 2013 rekommenderade vi Filminstitutet att ta fram och tillämpa tydligare bedömningskriterier. Filminstitutet utvecklade 2014 kriterierna för att bevilja stöd till filmproduktion, och utgår numera bland annat från de tre kvalitetskriterierna originalitet, hantverksskicklighet och angelägenhetsgrad i bedömningen av projektansökningar om stöd till filmproduktion. När Filminstitutet 2015 lät utvärdera filmbranschens syn på konsulentsystemet framkom emellertid en samstämmighet bland de intervjuade om att gemensamma kriterier tycktes saknas i stödgivningen.⁵⁷

Statskontoret kan också konstatera att arbetet med att öka transparensen inte har genomförts fullt ut. Även om Filminstitutet har utvecklat kriterierna för sina bedömningar så har de inte fått något större genomslag i praktiken. Vår genomgång av avslagsbrev på ansökningar om stöd till filmprojekt från 2013 respektive 2018 visar att tydligheten i på vilka grunder avslagen har gjorts inte har ökat i någon större utsträckning.

Statskontoret menar att kriterierna tydligare måste avspeglas i Filminstitutets bedömningar. Eventuellt bör de nuvarande kriterierna också ses över för att öka deras användbarhet.

Eftersom det rör sig om bedömning av konstnärlig verksamhet har Filminstitutet medvetet valt att inte använda sig av alltför detaljerade

⁵⁷ Mediamentorerna AB (2015). *Svenska Filminstitutets konsulentsystem – en reflekterande studie*. Yrkespersoner inom följande kategorier intervjuades i studien: långfilmsproducenter, dokumentärfilmsproducenter, manusförfattare, regissörer, filmkritiker, företrädare för internationell filmindustri, tidigare anställda inom stödsystemet, filmuthyrare, biografägare, Sveriges Television, regionala resurs och produktionscentra och utbildningsväsendet.

kvalitetskriterier när de bedömer projektansökningarna. Statskontoret förstår att det är svårt att sätta tydliga kriterier för konstnärlig verksamhet. Samtidigt är tydliga bedömningskriterier viktiga i ett system med ett så starkt subjektivt inslag som konsulentsystemet. Kriterierna ska därför både genomsyra arbetet med att bedöma projektansökningarna liksom motive-ringarna till de som ansöker om stöd.

8.2.2 Det kan finnas anledning att överväga ett annat system för bedömning av stöd

Statskontoret konstaterar att filmbranschens stöd för konsulentsystemet fortfarande verkar vara starkt, vilket framgår i den utvärdering som Filminstitutet lät genomföra 2015. Men vissa sökande är så kritiska till filmkonsulenternas bedömningar att det stundtals medför arbetsmiljöproblem. Tidigare filmkonsulenter uppger att det är tufft att ha möten med branschen och att detta är en utmaning för konsulentsystemet.

Det har också i några fall förekommit hot mot enskilda konsulenter. Även om denna typ av incidenter inte förekommer på daglig basis så är det allvarligt att det sker. Det kan också i förlängningen påverka vem som väljer att söka sig till uppdraget som filmkonsulent och vem som väljer att stanna kvar. Om inte Filminstitutet förmår att utveckla arbetsmiljön för filmkonsulenterna så att den upplevs som trygg och säker anser Statskontoret att Filminstitutet bör överväga att byta till ett annat system för bedömningar.

Statskontoret anser att det finns andra sätt att bevilja stöd som inte lika tydligt pekar ut en enskild person som handläggare av beslutet. Sådana bedömningsformer skulle kunna tillämpas specifikt för att bedöma de större produktionsstöden. Kulturbryggan använder exempelvis ett bedömningssystem för stöd till bland annat film, där varje ansökan tilldelas två olika bedömare som gör sina bedömningar individuellt och oberoende av varandra. Ansökningarna poängsätts av de två bedömarena, varefter poängen läggs samman till en totalsumma utifrån vilka ansökningarna sorterar i prioritetsordning.

Ett annat sätt att fördela stöd kan vara genom gruppbedömning. Det finns flera fördelar även med detta system. Bedömning i grupp gör konsumenten mindre sårbar genom att hon eller han inte står som individuell besluts-

fattare. Sannolikt minskar då även risken för jäv. Inslaget av subjektiva bedömningar kan också väntas minska genom att varje bedömare får argumentera för varför ett visst projekt ska få stöd på bekostnad av ett annat. Argumenten för att inte stödja ett visst projekt kan även inkluderas i avslagsbrev och därigenom underlätta transparensen för de sökande som inte får stöd.

8.3 Filminstitutet saknar ändamålsenlig statistik för uppföljning och stödgivning

Filminstitutet har inte längre tillgång till fullständig biografstatistik. I och med att filmavtalet har sagts upp finns det inget som förbinder Biografägareförbundet att som tidigare rapportera in statistiken. Filminstitutet har haft en dialog med Biografägareförbundet för att försöka hitta en lösning. Men från Biografägareförbundets sida finns det ingen vilja eller intresse att fortsätta att lämna ut statistiken, trots att delar inom förbundet också har tryckt på för att åstadkomma en lösning.

Avsaknaden av en fullständig biografstatistik försvårar för Filminstitutet att fördela stöd och följa upp verksamheten. Enligt Filminstitutet riskerar avsaknaden av fullständiga underlag på sikt rättssäkerheten i stödgivningen. Biografstatistiken behöver därför ersättas med något annat sätt att få tillgång till statistiken. En lösning som har föreslagits är att Myndigheten för kulturanalys med hjälp av SCB ska samla in den statistik som Filminstitutet behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Det finns alltså anledning för Filminstitutet att nu från grunden gå igenom vilken statistik de behöver för att kunna göra en ändamålsenlig uppföljning och stödfördelning. En mer utvecklad filmstatistik kan också utformas specifikt utifrån Filminstitutets behov och nya konsumtionsmönster när det gäller film.

8.4 Det finns skäl för både stiftelse- och myndighetsform

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa för- och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutets verksamhet. En fördel med stiftelseformen är att den tillåter en något högre grad av frihet. Exempelvis

äger Filminstitutet sin egen fastighet och anordnar evenemang som Guldbaggegalan.

Samtidigt finns principiella skäl som talar för myndighetsformen. Finansieringen är numera helstatlig och det vore därför naturligt att använda myndighetsformen. Ombildning till myndighet kan öka transparensen. Det skulle också vara lättare för en myndighet att samla in statistik för att kompensera för den uteblivna biografstatistiken.

Men en omorganisation medför alltid en viss nedgång i produktivitet och effektivitet, även om det finns långsiktiga och principiella skäl för att ändra organisationsformen. Filminstitutets omställning till en statlig filmpolitik är ännu inte helt avslutad och förändringen har ännu inte satt sig fullt ut i verksamheten. Den nya filmpolitiken har medfört flera positiva förutsättningar som Filminstitutet ännu inte har hunnit ta tillvara. Filminstitutets relation till filmbranschen befinner sig dessutom i ett läge där det ömsesidiga förtroendet och samarbetet behöver stärkas. En ombildning av Filminstitutet i detta skede skulle medföra att institutet skulle behöva fokusera mer på interna frågor, snarare än att stärka sina externa kontakter.

8.5 Utvecklingsområden framöver

I det följande redovisar vi de utvecklingsområden som Statskontoret anser att Filminstitutet står inför framöver. I avsnitt 8.5.5 redovisar vi också hur Filminstitutet har hanterat de utvecklingsbehov som Statskontoret lyfte fram 2013.

8.5.1 Branschrådens roll behöver förtydligas

Regeringen har bestämt att branschens inflytande ska kanaliseras via branschråden. Vår analys visar att råden inte fungerar tillräckligt bra. Filminstitutet behöver därför stärka sitt arbete och utveckla formerna för samverkan med råden för att uppfylla regeringens intentioner.

Fler regelbundna möten

För att råden ska fungera bättre anser vi att möten behöver hållas mer regelbundet. Två gånger per år är alltför få möten för att råden ska kunna fylla någon mer betydelsefull funktion.

Stärk återkopplingen och öka transparensen

Råden vet inte hur Filminstitutet använder deras synpunkter. De behöver få tydligare återkoppling så att deras inflytande tydliggörs.

Arbetsordningen behöver bli tydligare

Filminstitutet har tagit fram ett förslag till reviderad arbetsordning för branschråden. Men arbetsordningen förtydligar inte rådets roll och formerna för inflytande. Arbetsordningen saknar också anvisningar om reseersättning till branschdeltagare. Filminstitutet bör se över formerna för reseersättning för att ledamöterna ska ha möjlighet att delta på lika villkor i rådsarbetet, även de som kommer från andra delar av landet.

Överväg att ta in oberoende samtalsledare

Samtalsklimatet i råden skulle kunna gynnas av mötena leds av oberoende samtalsledare under en period. Det beror på att det finns spänningar både mellan Filminstitutet och delar av branschen samt inom branschen. Detta skulle kunna bidra till att främja en mer konstruktiv dialog och samförstånd.

8.5.2 Planera verksamheten och redovisa resultaten utifrån de filmpolitiska målen

Filminstitutet uppfattar sitt uppdrag som i stort sett detsamma som tidigare. De sju filmpolitiska målen har inte fått något större genomslag i varken verksamhetsplaneringen eller resultatredovisningen. Filminstitutet planerar och redovisar fortfarande sin verksamhet utifrån de tre fokusområden som de har antagit tidigare.

Statskontoret anser att detta gör det svårare för regeringen att bedöma hur väl Filminstitutet uppnår regeringens mål. Medarbetare som vi intervjuat anser också att nedbrytningen av målen i verksamhetsplanen kan bli tydligare än vad som är fallet i dag. Statskontoret bedömer att Filminstitutet skulle kunna åstadkomma detta genom att utgå från de sju filmpolitiska målen när de planerar och bedömer utfallet av sin verksamhet.

8.5.3 Utveckla och ta fram en bredare filmstatistik för uppföljning och stödgivning

Statskontoret anser att Filminstitutet ska ta tillvara möjligheten att utforma en bredare och utvecklad filmstatistik mer specifikt utifrån Filminstitutets behov och nya konsumtionsmönster när det gäller film. Ett förnyat grepp om statistikinsamlingen ger möjlighet att inkludera fler visningsfönster för film än enbart biografier. Till exempel behöver Filminstitutet hitta sätt att mäta användningen av strömningstjänster samt hyr- och köptjänster på internet (vod). Dessutom skulle de med en bredare och mer utvecklad filmstatistik få bättre möjlighet att mäta exempelvis genomslaget för svensk film, vilket vi påpekade redan i vår analys från 2013.

8.5.4 Arbetsmiljöarbetet behöver stärkas

En omställning är krävande för alla organisationer, även för Filminstitutet. Omställningen ställer ökade krav på arbetsmiljöarbetet och Filminstitutet har också genomfört ett antal åtgärder och har identifierat hög arbetsbelastning som en riskfaktor i sin riskanalys. När nu den initiala fasen i omställningen är avklarad bör Filminstitutet ytterligare stärka upp sitt långsiktiga arbete med arbetsmiljön.

Filminstitutet behöver förbättra förutsättningarna för ett mer strategiskt ledarskap

På Filminstitutet är chefsrollen relativt operativ, vilket innebär mindre utrymme för cheferna att leda arbetet och stötta sina medarbetare i den utsträckning som skulle behövas. Med tanke på hur utsatt till exempel konsulentrollen är finns ett större behov av stöd från cheferna. Omställningen har också medfört att cheferna har haft en hög arbetsbelastning vilket har försvårat för dem att stötta sina medarbetare.

Den något ökande personalomsättningen och sjukfrånvaron gör också att Filminstitutet bör förbättra förutsättningarna för cheferna att ta sitt arbetsmiljöansvar.

Filminstitutet bör ha ett systematiskt arbete för att förebygga och hantera hotfulla situationer och incidenter för personalen

Filmkonsulenter har vid några tillfällen utsatts för hotfulla situationer. Trots detta har Filminstitutet inte några framtagna riktlinjer eller handlingsplaner för att motverka och förebygga hotfulla incidenter. Här finns

alltså ett behov av att i större utsträckning arbeta med att uppmärksamma och förebygga hotfulla situationer.

Filminstitutet bör analysera orsakerna till personalomsättningen och långtidssjukskrivningar

Nivån på Filminstitutets personalomsättning är inte alarmerande hög jämfört med genomsnittet för statliga myndigheter, men den har ändå ökat under senare år. Även sjukfrånvaron har ökat, liksom långtidssjukfrånvaron på avdelningen för Filmstöd. Eftersom en stor del av långtidssjukfrånvaron är helt eller delvis arbetsrelaterad behöver Filminstitutet analysera orsakerna för att kunna identifiera och åtgärda riskfaktorer i arbetsmiljön.

Fortsätt arbetet med att säkra kompetensförsörjningen

Kompetensförsörjningen är av central betydelse för att Filminstitutet ska kunna arbeta strategiskt och effektivt för att uppnå sina mål. Detta är också ett av de områden som pekas ut i institutets riskanalys. Filminstitutet har genomfört vissa åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen. Just nu genomför Filminstitutet en kompetenskartläggning som ska ligga till grund för en kompetensförsörjningsplan. Men därefter behöver Filminstitutet sätta in fler åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen.

8.5.5 Filminstitutet har utvecklat verksamheten sedan vår analys 2013, men fortsatta insatser behövs

Statskontorets analys av Filminstitutet från 2013 lyfte fram ett antal utvecklingsbehov där Statskontoret ansåg att Filminstitutet kunde förbättra och effektivisera delar av sin verksamhet. I det nuvarande uppdraget har ingått att följa upp dessa. I detta avsnitt redovisar vi samlat hur Filminstitutet har arbetat vidare med dessa utvecklingsbehov. Rubrikerna nedan motsvarar de utvecklingsbehov som identifierades 2013. Under respektive rubrik redogör vi kortfattat för vår bedömning av hur Filminstitutet arbetat vidare med dessa.

2013: Få effekter redovisas och resultat kopplas inte till insatta resurser

Filminstitutet har utvecklat arbetet med resultatredovisningen, framför allt genom den nya kvalitetsindikatorn. Samtidigt finns i de flesta fall fortfarande ingen koppling mellan resultat och kostnader i resultatredovis-

ningen. Statskontoret anser fortfarande att dessa kopplingar skulle vara värdefulla både för regeringen och för Filminstitutet i det interna prioriteringsarbetet. Filminstitutet redovisar fortfarande i första hand prestationer, och inte effekter, av sitt arbete. Detta är till viss del förståeligt eftersom kulturpolitiska mål ofta är svåra att kvantifiera, men samtidigt bör Filminstitutet sträva efter att redovisa effekter där det är möjligt.

Statskontoret noterar att Filminstitutet inte kopplar sina resultat till de filmpolitiska målen i resultatredovisningen, vilket försvårar regeringens möjligheter att bedöma måluppfyllelsen. Filminstitutet bör redovisa sina resultat utifrån de filmpolitiska målen och inte utifrån de tre fokusområdena.

2013: Filminstitutet är inte fullt ut effektivt organiserat

Den nya, helstatliga filmpolitiken har gett Filminstitutet bättre förutsättningar att driva sin verksamhet på ett effektivt sätt. De resurser som tidigare var öronmärkta för att arbeta med filmavtalets mål kan nu fördelas över hela verksamheten till de områden som behöver medlen bäst.

Även om chefstätheten har minskat något sedan 2013 är Filminstitutet fortfarande en chefstät organisation. Vidare har möjligheterna till intern samverkan förbättrats. Bland annat har Filminstitutet samlat stödgivningen i en avdelning, vilket ger förutsättningar för att arbeta mer effektivt.

Det är bra att den nya styrelsen har antagit en riskanalys. Men detta arbete behöver följas upp och den nuvarande styrelsen bör arbeta mer aktivt med intern styrning och kontroll än vad den tidigare styrelsen gjorde.

2013: Filminstitutets interna styrkedja säkerställer inte att institutet gör rätt saker

Filminstitutet har stärkt den interna styrkedjan vilket delvis har möjliggjorts av att den nya filmpolitiken medför en mer enhetlig styrning. Operationaliseringen av målen har blivit tydligare, och det finns interna mål som täcker hela filmpolitiken. Målen är i högre grad mätbara i dag än 2013.

Däremot finns fortfarande vissa otydligheter i styrkedjan. Många olika nivåer av interna mål och riktlinjer innebär att det blir otydligt för medarbetare hur de filmpolitiska målen lever i verksamheten.

2013: Filminstitutet lägger för stort fokus på sin position

Vi bedömer att Filminstitutet i dag inte i någon större utsträckning lägger resurser eller genomför insatser på att stärka sin position. Detta är delvis en följd av att filmvtalet har sagts upp, eftersom en stor del av dessa insatser var kopplade till avtalsförhandlingarna. I stället prioriterar de att stärka Filminstitutet för att skapa förutsättningar för att främja filmens roll i samhället.

2013: Filminstitutet prioriterar inte tillgängligheten

Den interna styrningen av arbetet med tillgänglighetsmålet har förbättrats och prioriteras i dag tydligare än 2013. Detta syns bland annat i verksamhetsplanen där tillgänglighet har fått större utrymme, och även i handlingsplaner och indikatorer. Dessutom har enheten Tillgängligt filmarv inrättats för att förbättra förutsättningarna för att göra filmarvet tillgängligt.

8.6 Viktiga frågor för regeringens styrning

Statskontoret vill göra regeringen uppmärksam på några frågor som de bör ta hänsyn till i det fortsatta arbetet med att styra Filminstitutet.

8.6.1 Behåll stiftelseformen för tillfället

Statskontoret bedömer att det för närvarande inte är lämpligt att ombilda Filminstitutet till en myndighet, eftersom omställningen till en statlig filmpolitik ännu inte är fullt ut genomförd. Frågan om institutets organisationsform kan dock behöva ses över igen vid ett senare tillfälle.

8.6.2 Följ Filminstitutets arbete med att tydliggöra rådets roll

Statskontoret anser att regeringen bör följa rådets utveckling utifrån Statskontorets rekommendationer till Filminstitutet (avsnitt (8.5.1). Om arbetet inte leder till att uppfylla intentionerna i den filmpolitiska propositionen bör regeringen förtydliga formerna för rådets inflytande.

8.6.3 Ett alternativt bedömningssystem kan behöva övervägas

Tydliga bedömningskriterier är viktiga i ett system med ett så starkt subjektivt inslag som konsulentsystemet. Statskontoret konstaterar att Filminstitutet har infört rutiner och utvecklat bedömningskriterierna för att

stödgivningen ska bli mer transparent. Men dessa rutiner och bedömningskriterier behöver tillämpas i större utsträckning än vad som görs i dag. Vidare kan vi konstatera att filmkonsulenter har en utsatt position i förhållande till branschen, och att hotfulla situationer ibland uppkommer. Om transparensen inte stärks och konsulenternas arbetsmiljö inte förbättras kan det finnas skäl för regeringen att överväga ett alternativt bedömningssystem (se även avsnitt 8.2.2).

8.6.4 Stötta utvecklandet av en bredare filmstatistik

Statskontoret bedömer att frågan om Filminstitutets statistikinsamling behöver få en relativt snar lösning. Filminstitutet har med hjälp av Myndigheten för kulturanalys inlett ett arbete för att få in den nödvändiga statistiken.

Statskontoret anser att det är viktigt att Filminstitutet från grunden går igenom vad de behöver för att kunna göra en ändamålsenlig uppföljning och stödfördelning. Filminstitutet bör ta tillvara möjligheten att utveckla en bredare filmstatistik som kan utformas mer specifikt utifrån Filminstitutets behov och nya konsumtionsmönster när det gäller film. Därmed behöver inte Filminstitutet begränsa sig till statistik som enbart inkluderar biografier. En bredare statistik kan även innefatta fler visningsfönster. Regeringen bör överväga att ge Myndigheten för kulturanalys i uppdrag att stötta Filminstitutet i detta arbete.

Referenser

Ds 2015:31. *Framtidens filmpolitik.*

Ekonomistyrningsverket (ESV 2008:34). *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande.*

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU1. Statens budget 2016.

Kulturutskottets betänkande 2015/16:KrU11. *Förutsättningar för svensk film.*

Mediamentorerna AB (2015). *Svenska Filminstitutets konsulentsystem – en reflekterande studie.*

Prop. 2009/2010:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2015/16:1. Budgetproposition för 2016. Utgiftsområde 17.

Proposition 2017/18:1. Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 17.

Proposition 2015/16:132. *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik.*

Riksdagsskrivelse 2015/16:289.

Riksdagsskrivelse 2015/16:51.

Riksrevisionen (2019:10). *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner.*

SOU 2009:73. *Vägval för filmen.*

Statskontoret (2013:8). *Scener ur ett Filminstitut.*

Statskontoret (2017:14). *Myndigheternas arbete med att förebygga och minska sjukfrånvaron.*

Statskontoret (2017:22). *Riksteatern – en turnerande nationalscen som bygger på ideellt engagemang.*

Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken* (Om offentlig sektor 34).

Statskontoret (2018:101). *Sjukfrånvaron i staten år 2017 – myndigheter och sektorer.* PM.

Svenska Filminstitutet (2015). *Framtidens filmpolitik* (Ds 2015:31). Remissvar (Dnr SFI-2015-479-2).

Svenska Filminstitutet (2018). *Resultatredovisning för 2017.*

Svenska Filminstitutet (2018). *Verksamhetsplan för 2019.*

Svenska Filminstitutet (2019). *Resultatredovisning för 2018.*

Sveriges Radio. *Svenska Filminstitutet står fast vid kompetenskrav.* 8 oktober 2018. (Hämtad 2019-04-10).

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=478&artikel=706051>

9

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

1:12

2018-06-28
Ku2018/01557/MF (delvis)
Ku2018/01456/MF

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att analysera verksamheten vid Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en analys av Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet).

Statskontoret ska analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodell för svensk film som är i kraft sedan den 1 januari 2017. Statskontoret ska även följa upp de utvecklingsbehov som framkom i den analys som Statskontoret genomförde på regeringens uppdrag 2013.

Statskontoret ska med utgångspunkt från vad som framkommer i analysen lämna förslag på hur Filminstitutets verksamhet kan utvecklas.

I analysen av hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den nya modellen ska följande faktorer särskilt belysas:

- Filminstitutets organisering och styrning av verksamheten,
- för- och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutets verksamhet,
- vilka förutsättningar regeringens styrning ger Filminstitutet.

Statskontoret ska genomföra analysen efter samråd med Filminstitutet, som samtidigt ska bistå Statskontoret i behövliga delar. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under arbetets gång.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

Analysen ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 3 maj 2019.

Skälen för regeringens beslut

Den 1 januari 2017 trädde en ny filmpolitik i kraft. Filminstitutet ska, enligt regeringens beslut om riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet 2018 (Ku2017/02582/LS), aktivt verka för att den svenska filmpolitiken genomförs. Målen för filmpolitiken ska vara utgångspunkt för Filminstitutets verksamhet (Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik, prop. 2015/16:132, bet. 2015/16: KrU11, rskr. 2015/16:289).

Statskontoret gjorde 2013 en genomlysning av Filminstitutets verksamhet (Scener ur ett Filminstitut 2013:8). Regeringen har tidigare (bland annat i budgetpropositionen för 2017, prop. 2016/17:1) aviserat att under mandatperioden inleda en uppföljande studie som även innefattar en analys av Filminstitutets organisationsform i förhållande till den nya filmpolitiska modellen.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Katja Björklund

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ
Stiftelsen Svenska Filminstitutet