

MYNDIGHETEN FÖR KULTURANALYS

Främjas filmen?

En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen
Rapport 2020:2





Postadress:

Box 1001
405 21 Göteborg

Besöksadress:

Södra Vägen 54

Telefon:

031 395 20 00

E post:

info@kulturanalys.se

Webbplats:

www.kulturanalys.se

© Myndigheten för kulturanalys 2020

Formgivning: Bazooka

Tryck: Taberg Media Group AB, 2020

ISBN: 978-91 87046 62-9

Främjas filmen?

En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning.....	7
Summary	12
Inledning.....	18
Utredningens syfte och avgränsning	18
Tillvägagångssätt och material.....	20
Rapportens disposition	24
Den regionala filmens framväxt	25
En kort filmpolitisk historik.....	25
Framväxten av regionala filmresurscentrum.....	28
Resurscentrumen in i kultursamverkansmodellen	36
Sammanfattning.....	38
Den regionala filmens plats i kultursamverkansmodellen	39
Kultursamverkansmodellen.....	39
Filmens roll i den regionala kulturplanen	42
Filminstitutets förändrade roll	45
Kulturplaneprocessen ur verksamheternas perspektiv	46
Sammanfattning.....	53
Bidrag till regional filmkulturell verksamhet	55
Statliga och regionala bidrag till filmverksamheterna	55
Kommunala bidrag till regionala filmverksamheter	63
Övriga intäkter	64
Stöd till regionala produktionscentrum	64
Antalet regionala filmkonsulenter	64
Statistiken bör tolkas med försiktighet.....	65
Filminstitutets filmkulturella stöd.....	66
Sammanfattning.....	68

Filmen i den regionala förvaltningen69

Stora skillnader mellan regionerna 69

Kommunikation och synlighet har förändrats 70

Sammanfattning..... 75

Den filmkulturella verksamheten76

Verksamhetsområden – filmkulturens "tre ben" 76

Filmpedagogik, barn och unga 77

Visning och spridning av film 81

Talangutveckling och produktion 82

Bristande tillgång på data över filmkulturen i landet..... 84

Hur har det filmkulturella arbetet förändrats? 84

Sammanfattning..... 86

Framtiden för regional filmkultur87

Värna de tre verksamhetsområdena i hela landet 87

Stärk den nationella överblicken 88

Bredda innebörden av begreppet filmkultur 89

Att vara eller inte vara i kultursamverkansmodellen..... 91

Sammanfattning..... 92

Kulturanalys bedömning93

1. Filmkulturens vara i kultursamverkansmodellen 94

2. Den nationella överblicken på filmområdet 94

3. Kulturplaneprocessen och filmområdets ekonomi 95

4. Avgränsningen av det filmkulturella området 97

5. Den regionala organisationen 97

Referenser98

Bilaga 1: Intervjuguider.....107

Bilaga 2: Statliga och regionala bidrag112

Förord

Myndigheten för kulturanalys har fått i uppdrag att ”inom ramen för sin löpande utvärdering av kultursamverkansmodellen göra en översyn av filmområdets roll och utveckling i hela landet”. Utredningen fokuserar på de regionala filmverksamheterna som tidigare benämndes regionala resurscentrum. Dessa erhöll fram till 2011 sina statliga verksamhetsbidrag från Svenska Filminstitutet. Efter kultursamverkansmodellens införande blev filmkulturell verksamhet ett av kulturområdena som kom att omfattas av samverkansmodellen och ansvaret för de statliga medlen till de regionala filmverksamheterna flyttade då från Svenska Filminstitutet till Statens kulturråd. En viktig del i denna utredning har varit att redogöra för hur denna förändring påverkat det regionala arbetet med filmkulturell verksamhet.

Det underlag som ligger till grund för rapporten är insamlat under höst och vinter 2019/2020 innan spridningen av coronaviruset med sina omfattande effekter på olika delar av kulturlivet. De långsiktiga effekterna är svåröverblickbara men även det regionala arbetet med filmkultur har, åtminstone på kort sikt, drabbats hårt. Det regionala filmverksamheternas utvecklingsarbete har i flera fall fått pausas och situationen har bland annat inneburit stopp för en rad olika filmkulturella arrangemang. Visningar, filmfestivaler, utbildningar och produktioner har fått skjutas på framtiden eller ställas in. En konkret effekt har blivit förlorade intäkter, vilket slagit hårt mot olika delar av, och olika aktörer inom, den regionala filmkulturen. Att följa utvecklingen och bedöma de långsiktiga konsekvenserna på filmområdet, likväl som inom övriga delar av kulturlivet, blir en viktig uppgift för Kulturanalys de kommande åren.

Göteborg i april 2020

Sverker Hård
Myndighetschef

Sammanfattning

I den här rapporten presenterar Myndigheten för kulturanalys en översyn över filmområdets roll och utveckling i hela landet. Utredningen är ett regeringsuppdrag som görs inom ramen för Kulturanalys löpande utvärdering av kultursamverkansmodellen och är fokuserad på de regionala filmverksamheternas arbete. Uppdraget har sin bakgrund i att strukturen för den statliga bidragsgivningen till de regionala filmverksamheterna har förändrats. Tidigare fördelades dessa medel av Filminstitutet, men sedan 2011 är de statliga medlen för regional filmverksamhet en del av kultursamverkansmodellen. De ingår därmed i de samlade medel som Kulturrådet fördelar till regional kulturverksamhet.

Utredningen har som *syfte* att undersöka hur det regionala filmkulturella arbetet i Sverige har utvecklats över tid och hur de regionala filmverksamheterna har påverkats av att ingå i kultursamverkansmodellen.

För att uppnå syftet undersöker vi hur de regionala filmverksamheterna styrs genom mål och reglering, finansiering och organisering och hur detta har förändrats över tid. Rapporten beskriver också vilken verksamhet som bedrivs, hur denna har utvecklats och hur olika aktörer idag upplever förutsättningarna för regional filmverksamhet. Metodologiskt görs detta genom 1) **Intervjuer** med företrädare för de regionala filmverksamheterna, regionala kulturchefer och företrädare för Filminstitutet och Kulturrådet, 2) En **kartläggning** av de statliga och regionala verksamhetsbidragen och verksamheternas utveckling och 3) **Dokumentstudier** och **dokumentanalys**.

Regional filmkulturell verksamhet – kort bakgrund

De regionala filmverksamheterna i Sverige växte fram på 1990-talet. 1997 inrättades ett statligt stöd till utvecklingen av så kallade regionala resurscentrum för film och video. Snart etablerades en struktur med regionala filmverksamheter i samtliga regioner. Filmverksamheterna, som var av olika storlekar, fokuserade sitt arbete på tre verksamhetsområden:

1. Filmpedagogik med inriktning mot barn och unga
2. Visning/spridning av film
3. Talangutveckling och produktion.

Det statliga stödet från Filminstitutet ökade fram till år 2000 men från 2001 till 2010 stod det statliga verksamhetsbidraget i stort sett stilla medan de regionala motprestationerna ökade under samma period. I de utredningar som föregick kultursamverkansmodellens införande 2011 föreslogs att de regionala filmverksamheterna skulle integreras i densamma. Ett viktigt skäl som angavs var

att det regionala arbetet med film påminner om den övriga konsulentverksamheten i samverkansmodellen.

Filminstitutet ställde sig kritiskt till denna integrering, medan de regionala filmverksamheterna hade förhoppningar om ökat statligt stöd och intresse för det regionala filmområdet. I den förordning som styr kultursamverkansmodellen kom ”filmkulturell verksamhet” att ingå som ett av kultur- och konstområden. I förarbetena betonades att det främjande arbetet skulle stå i centrum för filmområdet i samverkansmodellen, framförallt med fokus på barn och unga.

I kulturutskottets utredning *Är samverkan modellen?* från 2015 och i departementspromemorian *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop* från 2017 restes frågetecken kring hur väl den regionala filmverksamheten passar i kultursamverkansmodellens struktur. Bland annat hänvisades det till att filmområdet saknar större institutioner och att de regionala filmverksamheterna förlorat ekonomiskt på att ingå i modellen. En grundläggande fråga för denna utredning har därför varit om det finns skäl att omvärdera de regionala filmverksamheternas införlivande i kultursamverkansmodellen.

Resultat och bedömning

Utredningen landar i en övergripande och fyra mer specifika slutsatser. Samtliga slutsatser utvecklas ytterligare nedan:

1. **Utredningens övergripande slutsats är att den inte ger något tydligt stöd för att lyfta ut filmverksamheten ur kultursamverkansmodellen.** De regionala filmkulturella verksamheternas integrering i kultursamverkansmodellen är förknippade med problem, men problemen bör i första hand hanteras inom ramen för kultursamverkansmodellens fortsatta utveckling.
2. **Den nationella uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet är bristfällig.** Uppföljningen är fragmenterad och uppdelad på olika aktörer. De regionala filmverksamheternas relation till de filmpolitiska målen är otydlig.
3. **De regionala filmverksamheterna saknar i avgörande delar förtroende för kulturplaneprocessen.** Särskilt gäller detta hur filmens intressen tillvaratas i dialogen mellan stat och region och i Kulturrådets beredning av kulturplanerna. I relation till filmområdets svaga ekonomiska utveckling i många regioner innebär detta ett legitimitetsproblem för kultursamverkansmodellen.
4. **Avgränsningen av det filmkulturella verksamhetsområdet i kultursamverkansmodellen är otydlig.** Särskilt gäller detta frågan om de medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionell produktion.

5. **Flera regionala filmverksamheter upplever en minskad självständighet.** Filmområdets integrering i kultursamverkansmodellen har bidragit till en ökad spänning mellan de regionala filmverksamheternas behov av att definiera och kommunicera ett självständigt konst- och kulturområde och regionernas behov och önskemål om enhetlighet och ökad samverkan mellan kulturområdena.

Filmens vara i kultursamverkansmodellen

Den regionala filmkulturella verksamheten bör ligga kvar inom kultursamverkansmodellen av framförallt två skäl. Det första är att konsekvenserna av att lyfta ut filmområdet är svåra att förutse. I viss mån fungerar samverkansmodellen som ett skydd för de verksamhetsområden som ingår i förordningen, då förordningen stipulerar att regionerna ska främja ”en god tillgång för länets invånare till” bland annat filmkulturell verksamhet. Det finns inget som tydligt pekar på att det regionala arbetet med film skulle gynnas av att befinna sig utanför kultursamverkansmodellen.

Det andra skälet till att inte lyfta ut filmen ur kultursamverkansmodellen är att det saknas stöd hos berörda parter för en sådan förändring. Det finns en stark kritik från framförallt de regionala filmverksamheterna mot hur filmområdets intressen tillvaratas i kultursamverkansmodellen, men inte heller företrädarna för de regionala filmverksamheterna, med något undantag, stödjer en alternativ lösning.

Kulturanalys **bedömning** är samtidigt att kultursamverkansmodellen står inför ett fortsatt utvecklingsarbete och att detta bör prioriteras, inte minst för att ytterligare stärka samverkansmodellens legitimitet på regional och lokal nivå.

Den nationella överblicken på filmområdet

När kultursamverkansmodellen infördes förlorade Filminstitutet sin tydliga roll gentemot regionerna som den aktör som tog ett samlat ansvar för att följa upp det regionala arbetet med film. Filminstitutet gör visserligen fortfarande uppföljningsinsatser i relation till det regionala filmområdet men detta arbete saknar den kontinuitet och struktur som var fallet när Filminstitutet gav verksamhetsbidrag till de regionala resurscentrumen och de regionala produktionscentrumen.

Sedan 2011 följs de regionala filmverksamheternas arbete upp av Kulturrådet, men denna uppföljning är relativt begränsad. I nuläget är det dessutom så att fyra regioner inte särredovisar verksamhetsbidragen till filmområdet, vilket ytterligare försvårar möjligheterna till en nationell helhetsbild. De regionala produktionscentrumens arbete följs idag inte upp på nationell nivå. Uppföljningen av annat lokalt filmkulturellt arbete har också försvagats under de senaste tio åren. För att möjliggöra ett effektivt genomförande av den statliga filmpolitiken, med utgångspunkt i de filmpolitiska målen och dess tydliga fokus på ”film i hela landet”, behövs en tydligare nationell överblick på filmområdet.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att den samlade uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet behöver stärkas. I detta sammanhang bör rollfördelningen mellan Kulturrådet och Filminstitutet tydliggöras. Kulturanalys gör också **bedömningen** att de regionala filmverksamheternas förhållande till de filmpolitiska målen behöver tydliggöras.

Kulturplaneprocessen och filmområdets ekonomi

Filmkulturell verksamhet är ett av sju kulturområden i Kultursamverkansmodellen. Det innebär att filmområdet är en del av de regionala prioriteringar som beskrivs i regionernas kulturplaner, vilka bereds av Kulturrådet i dialog med regionerna. Eftersom Kulturrådet inte har egen handläggarkompetens på filmområdet ingår Filminstitutet i kultursamverkansmodellens samverkansråd och sakkunniga från Filminstitutet deltar i beredningen av regionernas kulturplaner.

De regionala filmverksamheterna upplever generellt att de har inflytande över hur det regionala arbetet med film beskrivs i kulturplanerna. Däremot är de kritiska till hur filmområdet i övrigt prioriteras på regional nivå och de ser ingen tydlig koppling mellan skrivningarna i kulturplanen och tilldelade resurser. De upplever också en generell brist på insyn i Kulturrådets beredning av kulturplanerna och de ifrågasätter hur väl filmområdets intressen tas tillvara i beredningsprocessen när Kulturrådet saknar sakkunnigkompetens på filmområdet. Filmverksamheterna saknar med andra ord förtroende för delar av kulturplaneprocessen och upplever snarare ett ökat avstånd till den beslutande makten istället för ett ökat inflytande sedan kultursamverkansmodellen infördes. I samband med detta ifrågasätter filmverksamheterna de olika kulturområdenas möjligheter att hävda sig i kultursamverkansmodellen när de är av så olika storlek.

Detta bristande förtroende, som får anses problematiskt för kultursamverkansmodellens legitimitet, faller av naturliga skäl tillbaka på det faktum att filmområdet inte har gynnats ekonomiskt i kultursamverkansmodellen. I kultursamverkansmodellen som helhet har den filmkulturella verksamheten över tid tilldelats 1,8–1,9 procent av de statliga och regionala verksamhetsbidragen. När utvecklingen bryts ner på regional nivå framgår dock att i 14 av 19 regioner har filmområdet haft en sämre ekonomisk utveckling jämfört med kultursamverkansmodellen som helhet.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att de regionala filmverksamheternas bristande förtroende för kulturplaneprocessen som helhet kräver åtgärder. Den statliga beredningsprocessen bör tydliggöras för de regionala verksamheterna. Kulturanalys gör också den sammanfattande **bedömningen** att kultursamverkansmodellen i sin helhet bör ses över i relation till de olika konst- och kulturområdenas förutsättningar i samverkansmodellen och i kulturplaneprocessen som helhet. Detta för att både stärka förutsättningarna för regionala prioriteringar och samtidigt stärka legitimiteten i dessa.

Avgränsningen av det filmkulturella området

De regionala filmverksamheterna ser det som viktigt att ha möjlighet att bedriva både främjandearbete och arbete med professionell produktion för att skapa helhet i det regionala arbetet med film. Många regioner, särskilt de med något större regionala filmverksamheter, har tydliga ambitioner på produktionsområdet och det sker idag ett arbete med professionell produktion i olika delar av landet. Samtidigt upplever de regionala filmverksamheterna att detta arbete inte har gynnats inom kultursamverkansmodellen, utan snarare att samverkansmodellen är uppbyggd kring idén att det regionala arbetet med film ska vara ensidigt inriktat mot främjandearbete. Även om Filminstitutet och Kulturrådet inte tar ställning till om de statliga medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionell filmproduktion ser även dessa aktörer behov av ett förtydligande på området.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att det behöver tydliggöras vad filmkulturell verksamhet kan inbegripa inom ramen för kultursamverkansmodellen. Ett möjligt tydliggörande är att verksamhetsbidragen inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionellt filmskapande. Ett sådant tydliggörande bör formuleras och regleras så att de regionala filmverksamheternas arbete med filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling inte påverkas negativt.

Den regionala organisationen

De regionala filmverksamheterna upplever att deras möjligheter till självständig och målgruppsanpassad kommunikation har försämrats under framförallt perioden sedan kultursamverkansmodellen införande. Filmverksamheterna har i flera regioner genomgått en tydligare integrering i den regionala förvaltningen, i flera fall har titeln filmkonsulent bytts ut, de egna verksamhetsnamnen tagits bort och den egna webbplatsen upphört. Filmverksamheterna ser detta i viss utsträckning som ett hinder i arbetet och något som försämrar relationen till delar av målgruppen.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att regionerna bör se över balansen mellan de samlade regionala behoven och behoven hos enskilda kulturverksamheter, framförallt när det gäller frågor kring kommunikation, synlighet och profilering av enskilda verksamheter och kulturområden.

Summary

In this report, the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis presents an assessment of the role and development of film throughout the country. The analysis is a government assignment conducted within the scope of the Agency's ongoing evaluation of the cultural cooperation model and focuses on the field of film. This assignment is done against the backdrop of a change in the structure of government funding for these resource centres. In the past, such funds were distributed by the Swedish Film Institute, but since 2011, government funding for regional resource centres is allocated as part of the cultural cooperation model. It is thereby included in the combined funding allocated by the Swedish Arts Council to regional cultural activities.

The *aim* of the assessment is to examine how film-related cultural activities in Sweden has developed over time and how regional resource centres have been affected by their inclusion in the cultural cooperation model.

In order to achieve this aim, we examine how regional resources centres for film are governed through objectives and legislation, financing and organisation, and how this has changed over time. The report also describes which activities that are conducted by the resource centres, how it has developed and how various interested parties today experience the situation for regional resources centres. Key methods used for the assessment are 1) **Interviews** with representatives of regional resource centres, regional cultural directors and representatives of the Swedish Film Institute and Swedish Arts Council, 2) A **survey** of governmental and regional grants and developments in the activities these are supporting, and 3) **Document studies** and **document analyses**.

Regional film-related cultural activity – background

In Sweden, regional film activities emerged in the 1990s. In 1997, it was established that the government would aid the development of so-called regional film resource centres for film and video. Soon, a national structure of regional resources centres for film was established. These resource centres, the size of which varied, focused their work on three fields of activity:

1. Film education directed towards children and adolescents
2. Displaying/distributing films
3. Talent promotion and production.

Government support through the Swedish Film Institute increased until the year 2000, but between 2001 and 2010, the government operating grant remained essentially the same, whilst regional effort increased during the same period. In

studies that predated the introduction of the cultural cooperation model in 2011, it was suggested that the regional resource centres for film should be integrated into the model. One important reason stated for this was that regional film-related work is similar to other consultation activities in the cooperation model.

The Swedish Film Institute was critical of this integration, whilst the regional film activities had hopes of increased government funding and interest in regional film. In the regulation governing the cultural cooperation model, 'film-related cultural activities' was included as one of the fields of art and culture. In the preparatory work, it was emphasised that, for the field of film within the cooperation model, promotional work should be at the centre, with a special focus on children and adolescents.

In the cultural committee's 2015 report *Is collaboration the model?* (Swedish: *Är samverkan modellen?*) and a 2017 department memorandum, questions were raised about how well the regional resource centres for film fit into the structure of the cultural cooperation model. Amongst other things, it was pointed out that film lacks large institutions and that regional resource centres for film had lost out financially by being included in the model. Therefore, one fundamental question for this investigation has been whether there is reason to re-evaluate the regional resource centres' inclusion in the cultural cooperation model.

Results and assessment

The report comes to one general and four more specific conclusions. Each one is further developed below:

1. **The general conclusion from the assessment is that there would be no clear advantage in removing film-related cultural activities from the cultural cooperation model.** There are problems connected with the integration of regional resource centres into the cultural cooperation model, but these problems should be primarily addressed through further developing the cultural cooperation model.
2. **Nationally, there is inadequate monitoring of developments in the field of film.** Monitoring is fragmented and divided across different entities. The relationship between regional resource centres and the film policy objectives is unclear.
3. **Regional film activities are lacking confidence in important areas with regards to the cultural policy process.** This especially applies to how the interests of film are taken into consideration in dialogue between government and regions, and in the Swedish Arts Council's preparation of the cultural plans. Considering film's weak financial development in many regions, this poses a legitimacy problem for the cultural cooperation model.

4. **Demarcation of the area of film-related cultural activities is unclear in the cultural cooperation model.** This is especially true as regards whether the funds allocated within the cultural cooperation model are able to be used in professional production.
5. **Several regional resource centres for film are experiencing reduced independence.** The integration of film into the cultural cooperation model has contributed to increased tension between the regional resource centres' need to define and communicate an independent area of art and culture and the regions' need and desire for consistency and increased collaboration between areas of culture.

The existence of film in the cultural cooperation model

Regional film-related cultural activities should remain within the cultural cooperation model for two main reasons. The first of these is that it is difficult to predict the consequences of removing film from the model. To some extent, the cooperation model serves as a protection for the cultural fields included in the regulation, since the regulation stipulates that regions must promote 'good access for people living in the county', amongst other things, to film-related cultural activities. There is no clear indication that regional film work would benefit from being outside the cultural cooperation model.

The second reason not to remove film from the cultural cooperation model is that there is a lack of support for such a change on the part of those affected. There is strong criticism, primarily from regional resource centres, towards how the interest of film culture is taken into consideration within the cultural cooperation model. However, with few exceptions, representatives of the regional resource centres do not support an alternative organisation outside the cultural cooperation model.

The **assessment** of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis, meanwhile, is that the cultural cooperation model is facing continued development and this should be prioritised, not least to further strengthen the legitimacy of the cultural cooperation model on the regional and local level.

The national overview of film

When the cultural cooperation model was introduced, the Swedish Film Institute lost the distinct role it played towards regions as the entity that took collective responsibility for monitoring regional film work. Although the Swedish Film Institute still carries out monitoring efforts in relation to regional film, these lack the continuity and structure that existed when the Swedish Film Institute provided operating grants to regional resource centres and the regional production centres.

Since 2011, the work of regional film activities has been monitored by the Swedish Arts Council, but this has been done to a relatively limited degree. Additionally, there are currently four regions that do not report operating grants for film

separately, which further complicates efforts to form an overall national picture. The work of regional production centres is currently not monitored at the national level, but this was previously done by the Swedish Film Institute. The monitoring of other, local, film-related cultural work has also been weakened over the last decade. In order to enable effective implementation of government film policy based on the film policy objectives and their specific focus on 'film throughout the country', a clearer national overview of the film area is needed.

In conclusion, the **assessment** of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis is that collective monitoring of the developments in film needs to be improved across the country. In this context, the division of responsibility between the Swedish Arts Council and the Swedish Film Institute should be clarified. The Swedish Agency for Cultural Policy Analysis also **assesses** that the regional resource centres' relation to the film policy goals needs to be clarified.

The cultural planning process and film economy

Film-related cultural activity is one of seven cultural areas in the cultural cooperation model. This means that film is part of the regional priorities described in regional cultural plans, which are prepared by the Swedish Arts Council in dialogue with regions. Since the Swedish Arts Council lacks its own administrative expertise in film, the Swedish Film Institute is included in the cultural cooperation model's collaboration council, and experts from the Swedish Film Institute participate in preparing the regions' cultural plans.

In general, regional resource centres feel that they are able to influence how regional work with film is described in the cultural plans. On the other hand, they are critical of how film is otherwise prioritised on the regional level, and they do not see a clear connection between what is written in the cultural plan and the way resources are distributed. They also feel that there is a general lack of transparency in the way the Swedish Arts Council prepares the cultural plans, and they question how well film's interests are taken into consideration in the preparation process, since the Swedish Arts Council lacks own experts in the field. In other words, the resource centres lack confidence in parts of the cultural planning process and perceive a greater distancing from the decision-making authority rather than an increased influence since the cultural cooperation model was introduced. In connection with this, the resource centres question the ability various cultural areas have for asserting themselves in the cultural cooperation model when their sizes differ so considerably.

This lack of confidence, which must be considered problematic for the legitimacy of the cultural cooperation model, comes naturally down to the fact that film has not benefited financially from the cultural cooperation model. In the cultural cooperation model as a whole, film-related cultural activities have, over time, been allocated 1.8–1.9 percent of government and regional operating grants. When the

development is broken down to the regional level, however, it emerges that, in 14 of 19 regions, film has experienced a poorer economic development than the cultural cooperation model as a whole.

In conclusion, the **assessment** of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis is that the lack of confidence in the cultural planning process experienced by the regional film activities must be addressed. The government preparation process should be clarified for the regional activities. The Swedish Agency for Cultural Policy Analysis also **concludes** that the cultural cooperation model in general needs to be reviewed in relation to the circumstances of the various fields of art and culture in the cooperation model and in the cultural planning process as a whole. This is to improve the situation for regional prioritisations whilst also strengthening their legitimacy.

Demarcation of the film-related cultural field

The regional resource centres for film consider it important to be able to carry out both promotional work and professional production in order to create continuity in regional film-related work. Many regions, especially those containing somewhat larger film activities, have clear production ambitions, and professional production is currently under way in various parts of the country. Meanwhile, regional film activities feel that this work has not benefited from the cultural cooperation model, but rather that the cooperation model is built around the idea that regional film-related efforts should be solely focused on promotional work. Although the Swedish Film Institute and the Swedish Arts Council do not decide whether government funds distributed within the cultural cooperation model should be able to be used in professional film production, they do see a need for clarification in this area.

In conclusion, the **assessment** of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis is that a clarification is needed as to what film-related cultural activity can include within the scope of the cultural cooperation model. One potential clarification could be that operating grants within the cultural cooperation model should be able to be used in professional film-making. Such a clarification should be formulated and regulated so that the regional resource centres work with film education, displaying/distribution and talent promotion is not negatively affected.

Regional organisation

Regional film activities feel that their ability for independent and targeted communication has been impaired, especially during the period since the introduction of the cultural cooperation model. Resource centres in several regions have undergone an evident integration into regional administration. In several cases, the title 'Film Commissioner' (Swedish: *filmkonsulent*) has been replaced, operational names have been removed and websites have been taken down. The

film activities consider this to be something of an obstacle to their work and something that hinders their relations with parts of the target group.

In conclusion, the **assessment** of the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis is that regions should review the balance between the collective needs of the region and those of individual cultural activities, especially with regards to issues relating to communication, visibility and profiling for individual activities in the fields of culture.

Inledning

När kultursamverkansmodellen infördes 2011 kom ”filmkulturell verksamhet” att ingå som ett av kulturområdena i den bidragsförordning som reglerar modellen. Sveriges regioner gavs därmed i uppdrag att främja en god tillgång till filmkultur för sina invånare. Förändringen innebar också att de statliga medlen till regionernas så kallade filmresurscentrum flyttade från Svenska Filminstitutet till Statens kulturråd och kom att ingå i de statliga verksamhetsbidragen till regional filmverksamhet.¹ Det statliga stödet till regional filmverksamhet blev på så sätt en tydlig del av regionala politiska prioriteringar och processer.

I kulturutskottets utvärdering av kultursamverkansmodellen 2015, *Är samverkan modellen?*, diskuteras kritik mot filmens roll i samverkansmodellen. Kritiken härrörde framförallt från Filminstitutet, men också från vissa regionala filmverksamheter. Det ekonomiska stödet till de regionala filmverksamheterna sades ha minskat och det behövdes enligt Filminstitutet ett tydligare nationellt ansvarstagande för film i hela landet.²

Utifrån kulturutskottets utvärdering tog kulturdepartementet 2017 fram en promemoria, *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop*. I promemorian rekapituleras kritiken och det sätts frågetecken kring om filmen passar i kultursamverkansmodellens struktur, bland annat med hänvisning till att den saknar större institutioner. Avslutningsvis konstateras att ”filmområdets roll och utveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen bör utvärderas.”³ I kulturdepartementets ändringsbeslut avseende regleringsbrevet för budgetåret 2019 fick Myndigheten för kulturanalys således uppdraget att ”inom ramen för sin löpande utvärdering av kultursamverkansmodellen göra en översyn av filmområdets roll och utveckling i hela landet”.⁴

Utredningens syfte och avgränsning

Denna utredning har därmed som syfte att undersöka hur det regionala filmkulturella arbetet i Sverige har utvecklats över tid. Fokus för utredningen är på hur de regionala filmverksamheterna, och deras förutsättningar, har påverkats av att de ingår i kultursamverkansmodellen.

¹ SFS 2010:2012. *Hädanefter kommer Svenska Filminstitutet benämnas Filminstitutet och Statens kulturråd för Kulturrådet. Filmresurscentrumen benämns fram till kultursamverkansmodellen införande för 'regionala resurscentrum', därefter 'regionala filmverksamheter'. Flera regionala filmverksamheter identifierar sig dock fortfarande som 'resurscentrum'.*

² Kulturutskottet 2015, s. 104-105.

³ Kulturdepartementet 2017, s. 24.

⁴ Kulturdepartementet 2019.

Följande övergripande frågor har varit vägledande:

1. **Hur ser den regionala filmkulturella verksamheten ut i Sverige idag?**
Vilka delar består den av, och under vilka organisatoriska och ekonomiska villkor verkar den?
2. **Hur har den regionala filmkulturella verksamheten och styrningen av den utvecklats över tid?** Hur har villkoren för de regionala filmverksamheterna förändrats? I vilken utsträckning kan förändringar knytas till kultursamverkansmodellens införande? Hur har den statliga och regionala styrningen av det regionala filmkulturella arbetet utvecklats?
3. **Hur har denna utveckling påverkat de regionala filmverksamheterna?**
Bör de regionala filmverksamheternas införlivande i kultursamverkansmodellen omvärderas?

Vad är filmkulturell verksamhet?

Utredningen fokuserar på filmkulturellt arbete i de regionala filmverksamheternas regi. Det innebär att frågor kring professionell filmproduktion och de villkor som denna verkar under i Sverige har en mycket begränsad plats i utredningen. Den professionella filmproduktionen berörs dock då gränsen mellan det som i utredningen benämns som filmkultur respektive professionell produktion inte är tydlig och delvis omtvistad, och då de regionala filmverksamheterna generellt kan sägas ha ambitioner att arbeta med professionell filmproduktion.

Begreppet filmkultur kan i de regionala filmverksamheterna avgränsas till tre verksamhetsområden, ofta omnämnda som de ”tre benen”. Dessa är filmpedagogik för barn och unga, främjande av visning och spridning av film, och verksamhet med inriktning mot talangutveckling och produktion:

- Den **filmpedagogiska** verksamheten är fokuserad på frågor kring arrangerandet av skolbio i regionens kommuner, främjande av film i kulturskolan och i Skapande skola och utvecklande och stödjande av projekt kring medie- och informationskunnighet i relation till rörlig bild.
- I **visning- och spridningsarbetet** agerar de regionala filmverksamheterna bland annat stöd och resurs åt lokala biografer, festivaler och andra visningsorganisationer. De är också själva aktiva i att organisera visningar.
- Inom **talangutveckling och produktion** arbetar de regionala filmkonsulenterna med utbildning, nätverk och möjligheter för unga filmare. Regionerna har även mindre ekonomiska stöd till produktion. Till verksamhetsområdet räknas också delaktighet i produktion av framförallt kort- och dokumentärfilm.

Innehållet i de tre verksamhetsområdena och den gränsdragningsproblematik som de innebär kommer att tydliggöras och diskuteras ytterligare i senare delar av rapporten.

Fokus på den regionala nivån och perioden 2011–2018

Kultursamverkansmodellen infördes 2011. Från 2013 är alla regioner utom region Stockholm med i modellen. I korthet innebär kultursamverkansmodellen att Kulturrådet idag fördelar en samlad summa statliga medel till regional kulturverksamhet, men att fördelningen av dessa medel till olika verksamheter ska styras regionalt. Detta innebär en stor skillnad jämfört med före modellens införande. Då styrdes fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet genom en statlig bidragsförordning där framförallt Kulturrådet ansvarade för beredning och stödgivning till olika regionala kulturverksamheter, exempelvis till länsteatrar och läns museer.⁵

I enlighet med detta fokuserar utredningen på den regionala nivån, men eftersom mycket filmkulturellt arbete bedrivs utanför kultursamverkansmodellen kommer även den statliga och kommunala nivån att beröras. Detta gäller framförallt den del av Filminstitutets stödgivning som har koppling till de regionala filmverksamheternas arbete och de filmkulturella verksamheterna på kommunal nivå, där de regionala filmverksamheterna på olika sätt fungerar som resurs.

Samtliga regioner utom Stockholm är med i kultursamverkansmodellen. Det innebär att det regionala filmkulturella arbete som genomförs av Film Stockholm inte är en del av samverkansmodellen. Region Stockholm har därför en mindre roll i utredningen, men grundläggande data för Stockholm kommer att redovisas och intervjuer har genomförts med ett urval av aktörer även i denna region.

Tidsmässigt är utredningen fokuserad på perioden efter kultursamverkansmodellens införande 2011. För att stärka analysen av denna reforms effekter på filmområdet redogörs dock för de regionala filmverksamheternas utveckling från mitten på 1990-talet fram till att verksamheterna integrerades i kultursamverkansmodellen.

Tillvägagångssätt och material

Rapporten kommer utifrån ovan nämnda frågeställningar att beskriva de regionala filmverksamheternas utveckling och bedöma hur dessa har påverkats av att ingå i kultursamverkansmodellen. När det gäller beskrivningen av filmverksamheternas *utveckling* och *styrning*, beskrivs dessa delar med fokus på verksamheternas finansiering (verksamhetsbidrag), filmkulturens roll i de regionala kulturplanerna och i kulturplaneprocessen (inklusive den statliga beredningsprocessen), filmverksamheternas förutsättningar i den regionala organisationen och innehållet i filmverksamheterna. Att undersöka hur de regionala filmverksamheterna styrs genom mål och reglering, finansiering och organisering har med andra ord varit centralt för utredningen.

⁵ SFS 1996:1598.

Utredningen har också flera drag av intressentutvärdering med fokus på hur ett antal berörda aktörer påverkats och upplever den utveckling som ägt rum.⁶ Centrala aktörer i detta sammanhang är de som leder och arbetar i de regionala filmverksamheterna, men också de som på regional nivå har ansvar för det regionala kulturområdet som helhet. Även Kulturrådet och Filminstitutet ses som viktiga aktörer i detta hänseende. Införandet av kultursamverkansmodellen och filmens integrering i densamma har på olika sätt påverkat de olika aktörernas roll i relation till regional filmkultur och till de regionala filmverksamheterna.

På basis av ovanstående undersöks de regionala filmverksamheternas roll och utveckling i hela landet genom kartläggning av tillgänglig statistik, med fokus på verksamhetsbidragen till regional filmkultur, genom dokumentstudier i syfte att fördjupa kunskapen om filmens roll i kultursamverkansmodellen och i den regionala kulturpolitiken, och genom intervjuer med centrala aktörer med fokus på dessa aktörers perspektiv på de förändringar som ägt rum. Nedan redogörs i mer detalj för tillvägagångssätt och material.

Kartläggning utifrån tillgänglig statistik

Kartläggningen täcker olika delar och aspekter av den filmkulturella verksamheten i landet. Statistik finns för de statliga och regionala verksamhetsbidragen till de regionala filmverksamheterna. Statistiken för de statliga verksamhetsbidragen täcker perioden 1997–2018 och de regionala verksamhetsbidragen täcker perioden 2002–2018. Statistiken kommer dels från Filminstitutets års- eller resultatredovisningar, dels från Kulturrådets uppföljningar av kultursamverkansmodellen. För några regioner har ekonomiska data för perioden 2011–2018 erhållits direkt från regionen. Detta gäller Halland, Gävleborg, Värmland och Västernorrland. Dessa regioner särredovisar inte verksamhetsbidragen till filmkultur i sin rapportering till Kulturrådet.

Vidare redovisas sammanställningar av ett antal statliga filmkulturella bidrag. På statlig nivå redovisas Filminstitutets samlade bidragsgivning och regionala utfall under perioden 2011–2018 för bidrag inom de filmkulturella verksamhetsområdena. En sammanställning av Kulturrådets utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet görs för perioden 2011–2018 på filmområdet. Utredningen redovisar också, i mån av tillgängliga data, filmens roll i kulturskolan, Skapande skola och närvaron av skolbio i Sveriges kommuner. Även andra kvantitativa data i relation till de regionala filmverksamheternas arbete redovisas. Beroende på datatillgång görs historiska jämförelser.

⁶ Se exempelvis *Vedung 2009*.

Dokumentstudier

En kvalitativ innehållsanalys av de regionala kulturplanerna har genomförts, där fokus har legat på hur det filmkulturella området beskrivs och motiveras. I de fall regionerna har egna filmstrategier, eller motsvarande dokument, ingår även dessa i analysen. Urvalet av kulturplaner består av varje regions första och senaste kulturplan när urvalet gjordes i september 2019. Kulturrådets uppföljningsrapporter av kultursamverkansmodellen är också inkluderade i dokumentstudien, liksom Filminstitutets olika rapporter om filmkulturens utveckling i Sverige. Andra centrala dokument är utredningar, propositioner och strategidokument på filmområdet, och rapporter från olika aktörer som ger en bild av utvecklingen inom de tre filmkulturella verksamhetsområdena.

Intervjustudien

Intervjustudien består av gruppintervjuer och individuella intervjuer med regionala filmkonsulenter och verksamhetsledare (eller motsvarande) för regionala filmverksamheter, regionala kulturchefer (eller motsvarande), samt ansvariga medarbetare på Filminstitutet och Kulturrådet.

Filmkonsulenter har intervjuats i grupper om 2 till 5 deltagare, utom 2 filmkonsulenter som intervjuades individuellt. Sammanlagt har 7 intervjuer genomförts med 20 regionala filmkonsulenter och varje intervju varade i cirka 2 timmar. Filmkonsulenter från samtliga Sveriges 19 filmregioner (utom 1 där regional filmkonsulent saknas) intervjuades. I urvalet av filmkonsulenter prioriterades de med längre erfarenhet av regionalt filmkonsulentarbete, främst beroende på studiens delvis tillbakablickande perspektiv. Hänsyn togs också till att de olika verksamhetsområdena inom regional filmverksamhet skulle representeras.

Verksamhetsledare finns i 9 av filmregionerna och av dessa intervjuades 8 i egenskap av verksamhetsledare medan 1 intervjuades i egenskap av filmkonsulent, då några verksamhetsledare också arbetar som filmkonsulenter. Alla intervjuer med verksamhetsledare, utom en, gjordes individuellt. Dessa intervjuer varade mellan en och två timmar. Ett fåtal av intervjuerna med filmkonsulenter och verksamhetsledare gjordes över telefon eller Skype. Intervjuer har också gjorts med representanter för de regionala produktionscentrumen Film i Skåne, Filmpool Nord och Film i Väst.

Intervjuer med regionala kulturchefer genomfördes i 10 regioner. I något fall delegerades intervjun till ställföreträdande kulturchef. Tre av intervjuerna med kulturchefer gjordes på plats och 7 av dem gjordes över telefon. Intervjuerna varade i 30–45 minuter. Intervjuer genomfördes också på Kulturrådet och Filminstitutet. På Kulturrådet intervjuades den ställföreträdande myndighetschefen med ansvar för regional samverkan, ansvarig utredare för kultursamverkansmodellen och ansvarig handläggare för kulturplaneprocessen. På Filminstitutet

intervjuades den regionala samordnaren och avdelningschefen för Film och samhälle. Under mars månad genomfördes cirka 10 uppföljande samtal med tidigare intervjuade aktörer.

Samtliga intervjuer för utredningen genomfördes mellan oktober 2019 och mars 2020.

Metoddiskussion

Den statistik som används i rapporten analyseras med viss försiktighet vilket också diskuteras i anslutning till att den presenteras. Detta beror på att regionernas ekonomiska redovisning till Kulturrådet inte sker på ett enhetligt sätt. Ett antal anomalier har identifierats i regionernas redovisning till Kulturrådet. I flera fall har dessa justerats genom Kulturrådets egen kvalitetsgranskning men den information som utredningen fått tillhanda genom intervjuer har i vissa fall ändå pekats i en annan riktning än det kvantitativa materialet. Materialet som helhet pekar i riktning mot att regionerna inte rapporterar in de statliga och regionala verksamhetsbidragen på ett sätt som gör dem fullt ut jämförbara, varken över tid eller mellan regioner. Detta beaktas i studiens slutsats- och bedömningsdelar.

I rapporten har Kulturanalys strävat efter att så långt det är möjligt bevara respondenternas konfidentialitet. Respondenterna är indelade i kategorierna Filmkonsulent, Verksamhetsledare, Kulturchef, Företrädare för Filminstitutet och Företrädare för Kulturrådet och Företrädare för regionalt produktionscentrum.⁷ I rapporten undviks att knyta specifika citat och referat till en särskild region då syftet med rapporten inte är utvärdering av enskilda regionala filmverksamheter, utan istället att ge en bild av filmkulturens roll och utveckling på nationell nivå. De citat som används i rapporten har i vissa fall redigerats språkligt för att öka läsbarheten.

Rapporten utgår ifrån regionen som huvudsaklig enhet när olika typer av data redovisas. När de regionala filmverksamheterna beskrivs är det därför viktigt att ha deras olika förutsättningar i åtanke. Regionerna skiljer sig mycket åt i geografisk storlek, antal invånare och antal kommuner. De tre storstadsregionerna skiljer ut sig när det gäller folkmängd och antalet kommuner medan en stor majoritet av regionerna har en befolkning på mellan 150 000 och 400 000 invånare och mellan 8 och 16 kommuner. De ytmässiga skillnaderna mellan regionerna är också mycket påtagliga, exempelvis utgör Region Norrbotten närmare 25 procent av Sveriges yta, att jämföra med Region Stockholm som utgör drygt 1,5 procent eller Region Halland som utgör mindre än 0,5 procent av landets yta.⁸

⁷ Som kommer att framgå av utredningen finns det idag en varierande titulatur bland dem som arbetar i de regionala filmverksamheterna. I rapporten används konsekvent titeln filmkonsulent.

⁸ Se bilaga 2 för regionernas kommunantal och statliga och regionala verksamhetsbidrag till filmkultur per invånare.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en redogörelse för de regionala filmverksamheternas framväxt i Sverige. En kort filmpolitisk bakgrund ges men fokus ligger på perioden från mitten på 1990-talet när de regionala filmresurscentrumen växer fram. Därefter följer ett kapitel som fokuserar på de regionala filmverksamheterna i relation till strategier och beslutsprocesser inom kultursamverkansmodellen. Här diskuteras Kulturrådets och Filminstitutet respektive roller, hur filmen hanteras i kulturplaneprocessen och i Kulturrådets beredning av kulturplanerna.

Nästkommande kapitel fokuserar på finansieringen av de regionala filmverksamheterna och ger också en översiktlig bild av Filminstitutets ekonomiska bidragsgivning till filmkulturen i Sveriges regioner. Sedan beskrivs organisatoriska aspekter som påverkar de regionala filmverksamheterna verksamhet. På detta följer ett kapitel som fokuserar på de regionala filmverksamheternas verksamhet och hur denna har utvecklats sedan kultursamverkansmodellens införande och därefter ett kapitel som ger olika perspektiv på det regionala filmområdets framtid. I det avslutande kapitlet redogör vi för Kulturanalys slutsatser och bedömning.

Den regionala filmens framväxt

I följande kapitel redogörs för framväxten av de regionala filmverksamheterna i Sverige. Inledningsvis ges en kort filmpolitisk bakgrund för att sätta in de regionala filmverksamheterna i en kulturpolitisk kontext. Sedan beskrivs utvecklingen av de regionala filmverksamheterna fram till införandet av kultursamverkansmodellen 2011.

En kort filmpolitisk historik

När biograffilmen kom till Sverige i skarven mellan 1800- och 1900-talet slog den snabbt igenom för en bredare publik. Att gå på biograf blev ett populärt nöje och filmen utvecklades på kommersiella villkor utan statlig inblandning i varken produktion, distribution eller visning. Biograffilmen nådde snabbt ut till en stor del av befolkningen.⁹

Vid denna tidpunkt betraktades film varken som bildningsverksamhet eller som kultur, utan som underhållning och nöje. Staten höll sig på avstånd och till en början utvecklades varken regler eller politik på området. Däremot väcktes tidigt ett motstånd mot filmen, med opinionsbildning och protester från tidigt 1900-tal. Att titta på film ansågs bland annat som direkt fysiskt hälsovärdigt och från politiskt håll sågs biograffilmen ofta som ett hot mot samhällets normer och värderingar och som särskilt skadlig för yngre generationer. Resultatet av denna opinionsbildning blev en ökad politisk aktivitet på området och införandet av den statliga filmcensuren 1911.¹⁰

Biograferna fortsatte emellertid att breda ut sig och i syfte att bättre kunna kontrollera spridningen av verksamheten motionerade riksdagsledamöter om en kommunalisering av biograferna. Kommunalisering genomfördes aldrig men verksamheten belades med nöjesskatt från 1919, vilket var en skatt som vid tidpunkten utformades så att ju lägre kulturellt värde ett nöje ansågs ha, desto högre blev skatten.¹¹

Det etablerades således tidigt en politisk hållning gent emot filmen som icke god konst (eller inte konst överhuvudtaget), vid tiden jämförbar med kulturyttringar som populärmusik och serietidningar. Försöken att helt stoppa filmen övergavs dock till förmån för krav på att man från statligt håll borde gå in och aktivt bidra till att höja filmens kvalitet och ge den en tydligare bildningsorienterad profil och därmed motverka biograffilmens menliga inflytande på befolkningen.¹²

⁹ Blomgren 2007.

¹⁰ Blomgren 2007. *Den statliga filmcensuren avskaffades 2010.*

¹¹ Blomgren 2007.

¹² Blomgren 2007; Vesterlund 2007.

Det dröjde fram till 1950-talet innan filmen började betraktas som en konstform värdig statligt stöd. När detta skedde var det i stor utsträckning en reaktion på en filmindustriell kris och inte minst den ökade konkurrensen från framförallt amerikansk film. I och med detta började filmens samhällsfarliga roll tonas ner. Istället ramades stödet till filmområdet in som stöd till en skyddsvärd näring i syfte att möjliggöra för svenska medborgare att se svensk film framför amerikansk. Därmed etablerades idén om filmen som en kulturindustri och gavs på detta sätt statlig legitimitet.¹³

Konkret innebar detta att delar av nöjesskatten utbetalades som stöd till filmproducenterna. Denna återbäring konstruerades så att ju större intäkter en film gav upphov till, desto större blev återbäringen. Filmcensuren fanns visserligen kvar men i övrigt ställde sig staten nu alltså neutral till innehållet. Under 1950-talet började filmen gradvis få status som konst, vilket blev grogrunden till en bredare debatt kring vilken typ av film som skulle stödjas. Företrädare för mer icke-kommersiella filmiska uttryck drev opinion för en omfördelning av stöd till film med högre konstnärlig kvalitet, vilket på sikt kom att påverka den statliga politiken på området. Under större delen av 1900-talet fortsatte också diskussionen om filmen som konst- och kulturform, dess potentiellt skadliga inverkan på konsumenten och vilken typ av film som egentligen borde erhålla stöd.¹⁴

Svenska Filminstitutet och utvecklingen av svensk filmpolitik

Svenska Filminstitutet bildades 1963 som en stiftelse i syfte att stödja utvecklandet av svensk film. Filminstitutet har varit en annorlunda konstruktion inom den svenska kulturpolitiken då den har styrts av en styrelse med representanter för filmproducenterna, biografägarna, filmuthyrarna och staten. Filmavtalen som har styrt stiftelsens arbete och stödgivning har utgjort en kompromiss mellan dessa aktörer som också delat på finansieringen av Filminstitutets verksamhet. Inget annat kulturområde har haft denna konstellation med representation från de mer direkt kommersiellt orienterade intressenterna. Trots detta har stöd till så kallad kvalitetsfilm varit en stor del av Filminstitutets bidragsgivning.¹⁵

Den svenska filmbranschen har sedan 1963 styrts av filmavtal som omförhandlats 1972, 1982, 1993, 1999, 2006 och 2013. Den största förändringen över tid är att staten successivt har gått in med mer ekonomiskt stöd och att TV och videobranschen tillkommit som avtalspartner. De filmkulturella frågorna har genom åren lyfts in och ut ur avtalen men har sedan 2006 års filmavtal i första hand befunnit sig utanför filmavtalet, och således fullt ut finansierats av staten och hanterats av Filminstitutet.¹⁶

¹³ Blomgren 2007; Vesterlund 2007.

¹⁴ Blomgren 2007.

¹⁵ Blomgren 2007.

¹⁶ Proposition 1998/99:131; Proposition 2012/13:22.

En helstatlig filmpolitik

Mål för svensk filmpolitik formulerades för första gången i 2006 års avtal och vidareutvecklades 2013. Målen handlade om Sverige som en internationellt konkurrenskraftig filmnation, att visning av film i hela landet ska främjas, att sektorn ska präglas av jämställdhet och mångfald och att svensk film ska vara väl representerad på internationella festivaler.¹⁷

Modellen med avtal blev successivt allt svårare att upprätthålla och 2013 års filmavtal blev det sista. Sedan 2017 har Sverige en statlig filmpolitik som är statligt finansierad och som utgör en integrerad del av den svenska kulturpolitiken. Detta innebar också att styrelsesammansättningen förändrades och denna bygger inte längre på representation från branschens olika delar utan ska utses av regeringen på basis av personlig kompetens.¹⁸ I och med införandet av den statliga filmpolitiken formulerades sju nationella filmpolitiska mål som i mångt och mycket bottenar i tidigare filmavtals målformuleringar:

1. Utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet.
2. Allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet.
3. Filmavet bevaras, används och utvecklas.
4. Svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet.
5. Barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande.
6. Jämställdhet och mångfald präglar filmområdet.
7. Filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.¹⁹

Regionerna har inom ramen för kultursamverkansmodellen inte krav på sig att förhålla sig till de filmpolitiska målen, däremot till de kulturpolitiska målen. Samtidigt är de filmpolitiska målen på flera sätt kopplade till det regionala arbetet med film och ska styra Filminstitutets egen bidragsgivning på det filmkulturella området. Perspektivet ”film i hela landet” löper som en röd tråd genom propositionen där den statliga filmpolitiken mejslas ut.²⁰ De två första målen har i sig tydliga geografiska dimensioner då de handlar om möjligheten att både producera och visa film i hela landet. Vidare, under mål 5 om barn och unga, formuleras det som att:

Barn och unga i hela landet, oavsett funktionsförmåga, ska ha goda möjligheter att se film och få kunskap om film och rörlig bild. Filmpolitiken ska även bidra till att barn och unga stimuleras till eget skapande.²¹

¹⁷ Proposition 2015/16:132, s. 7–8.

¹⁸ Proposition 2015/16:132, s. 30; Statskontoret 2019, s. 29–30.

¹⁹ Proposition 2015/16:132, s. 19.

²⁰ Proposition 2015/16:132.

²¹ Proposition 2015/16:132, s. 23.

Regionerna kan i detta sammanhang antas spela en viktig roll för målet att ge barn och unga kunskaper om film och möjlighet till eget skapande, inte minst i relation till den kommunala nivån. Även när det gäller det svenska filmavets användning får det regionala visning- och spridningsarbetet antas spela en roll, liksom för att gynna olika aspekter av mångfald inom sektorn. De regionala filmverksamheterna ser idag därför på de filmpolitiska målen som relevanta, i det egna arbetet, men också utifrån att den regionala nivån har en roll att spela i statens arbete för att nå målen.²²

Framväxten av regionala filmresurscentrum

I och med etablerandet av den svenska kulturpolitiken på 1970-talet fick landstingen i uppdrag att upprätthålla och inrätta regionala kulturinstitutioner, exempelvis inom teater, bibliotek och museiverksamhet. Detta innebar att landstingen breddade sin verksamhet från att huvudsakligen ha varit inriktad på sjukvårdsfrågor, till att även ta ansvar för regional kulturverksamhet.²³ Staten stödde processen aktivt men på filmens område låg ansvaret fortsatt samlat hos Filminstitutet.²⁴ Den decentralisering av kulturpolitiken som tog fart på 1970-talet kom inte att omfatta filmen.

I början av 1990-talet började detta förändras. På olika håll i Sverige etablerades filmverksamheter på regional nivå och på bara några år hade flera så kallade regionala resurscentrum för film vuxit fram.²⁵ De regioner som var tidigast ute var Dalarna, Värmland, Jämtland, Norrbotten, Filmregion Sydost²⁶ och Västerbotten, men även Västra Götaland och Skåne. I mångt och mycket var utvecklingen en reaktion på Stockholmskoncentrationen av svensk filmproduktion, men framväxten av regionala resurscentrum var också ett uttryck för ett ökat intresse och en tro på filmens och kulturens betydelse för regional utveckling och tillväxt.²⁷ I slutbetänkandet till kulturutredningen 1995 betonades den regionala och lokala nivåns betydelse för film i hela landet, och Filminstitutet uppmanades att stödja både professionell och filmkulturell verksamhet på regional och kommunal nivå.²⁸ Filminstitutet gav också tidigt stöd till de regionala resurscentrum som växte fram i början på 1990-talet. I kulturutredningen slogs fast att stöd till produktion såväl som till filmkulturell verksamhet bäst hanteras samlat av Filminstitutet.²⁹

²² Verksamhetsledare 4; Verksamhetsledare 5.

²³ Kleeberg & Forsell 2019.

²⁴ Blomgren 2007, s. 51–56.

²⁵ Blomgren 2007; Filmregionerna 2017.

²⁶ Filmregion Sydost formades som ett regionalt resurscentrum utifrån en överenskommelse mellan regionerna Kronoberg, Kalmar och Blekinge.

²⁷ Blomgren 2007.

²⁸ SOU 1995:84.

²⁹ SOU 1995:84.

Som svar på det regionala intresset föreslog regeringen i den kulturpolitiska propositionen 1996 att medel skulle anslås för ett särskilt statligt stöd till uppbyggandet av regionala resurscentrum för film.³⁰ Det statliga stödet till regionala resurscentrum för film inrättade 1997 och kom att hanteras av Filminstitutet, men ingå i samma förordning och vila på samma villkor, som stöd till annan regional kulturverksamhet.³¹

Det uttalade syftet med det nya statliga stödet var att stärka den regionala filmverksamheten, särskilt med inriktning mot barn och unga, vilket också framgick av den kulturpolitiska proposition där stödet föreslogs. I denna angavs också att medlen inte skulle användas för professionell långfilmsproduktion i regionerna, då sådan produktion ansågs alltför kostsam.³²

I samband med den kulturpolitiska propositionen 1996 och regeringens förslag om stöd till regionala resurscentrum för film växte också de tre verksamhetsområden fram som de regionala resurscentrumen har kommit att fokusera på. I propositionen angavs film för barn och unga, men också visning och spridning av kvalitetsfilm samt stöd till unga filmare som fokusområden. I bidragsförordningen om statsbidrag till regional kulturverksamhet formuleras det som att:

Statsbidraget till regionala resurscentrum för film och video skall syfta till att främja regional och lokal filmverksamhet, framför allt med och för barn och ungdom.³³

I någon mån stod alltså filmpedagogik i centrum medan professionell långfilm pekades ut som ett område som stödet till de regionala resurscentrumen inte skulle användas till.³⁴ I de riktlinjer som Filminstitutet senare tog fram för sökande av stödet betonades återigen filmpedagogik för barn och unga, men också visning/spridning av film och talangutveckling. För stöd till ett regionalt resurscentrum ställdes krav på en regional motprestation motsvarande minst det ekonomiska stödet från Filminstitutet.³⁵

I flera regioner formades samtidigt idéer kring professionell filmproduktion, inte minst som en del i regionernas utvecklings- och tillväxtpolitik. Norrbotten var en av de första regionerna som började utveckla tankar på ett regionalt produktionscentrum för film. Västra Götaland och Skåne följde snart efter och flera andra regioner närde liknande ambitioner. Snart utvecklades emellertid tre regionala produktionscentrum, Filmpool Nord i Norrbotten, Film i Väst i Västra Götaland och Film i Skåne. Från 2000 fick dessa ett särskilt stöd från

³⁰ Proposition 1996/97:3.

³¹ SFS 1996:1598.

³² Proposition 1996/97:3, s. 101; se också SFS 1996:1598.

³³ SFS 1996:1598.

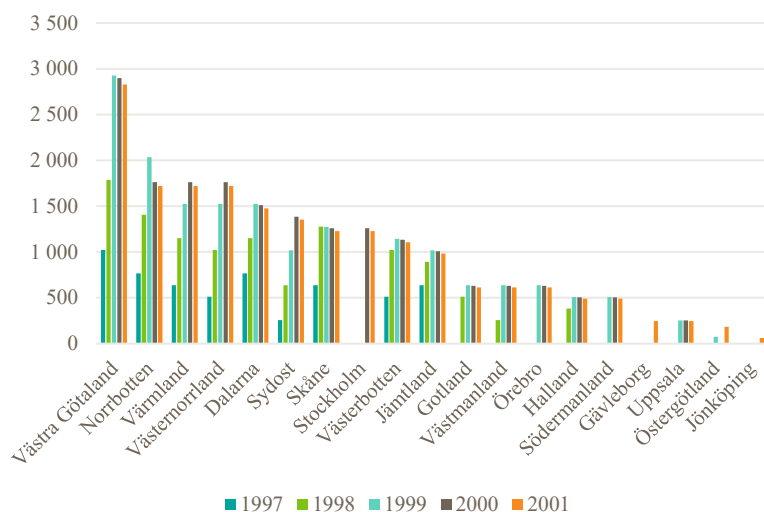
³⁴ Proposition 1996/97:3, s. 100–101.

³⁵ Svenska Filminstitutet 1997.

Filminstitutet.³⁶ Produktionscentrumen finansierade dock sin verksamhet i stor utsträckning genom bidrag från Europeiska unionens strukturfonder.³⁷ År 2007 tillkom också Filmregion Stockholm-Mälardalen som ett regionalt produktionscentrum.

Ökande statliga bidrag till regionala filmresurscentrum

Från 1997 till 2010 hade Filminstitutet således ansvaret för att fördela statliga bidrag till regionala resurscentrum och i tabellen nedan syns utvecklingen av de statliga verksamhetsbidragen under de första fem åren.



Figur 1. Statliga verksamhetsbidrag till regionala resurscentrum för film och video, 1997–2001. 2018 års priser (tusentals kronor).

Källa: Svenska Filminstitutet 1998; 1999; 2000; 2001; 2002.

De regionala filmverksamheternas utveckling och tillkomsten av nya regionala resurscentrum bidrog till att Filminstitutets regionala bidrag ökade och gick från 4,5 miljoner kronor 1997, till drygt 15 miljoner kronor 2001. Regeringen hade i propositionen 1996/97 också angett att stödet till de regionala resurscentrumen successivt skulle öka de tre första åren, det vill säga mellan 1997 och 1999.³⁸ I figur 1 ovan syns tydligt de ökningarna i statliga bidrag som flera regionala resurscentrum fick under de första åren.

³⁶ Svenska Filminstitutet 2005a.

³⁷ Blomgren & Blomgren 2003.

³⁸ Proposition 1996/97:3, s. 99–100; Proposition 1996/97:1 Utgiftsområde 17, s. 67–68.

De sista regionerna att etablera regionala resurscentrum var Jönköping och Gävleborg och i början av 2000-talet fördelade Filminstitutet statliga verksamhetsbidrag till resurscentrum i samtliga regioner. Den statliga bidragsgivningen visar ett tydligt mönster. De regioner där ett resurscentrum redan var etablerat när bidraget infördes 1997 hade en positiv utveckling under särskilt de tre första åren, medan de regioner som etablerade sin verksamhet senare visserligen erhöll statliga bidrag men på en betydligt lägre nivå och utan den årliga uppräknings som regionerna hade kunnat räkna med mellan 1997 och 2000. Detta är något som bekräftas i intervjuerna med både kulturchefer och företrädare för de regionala resurscentrumen.

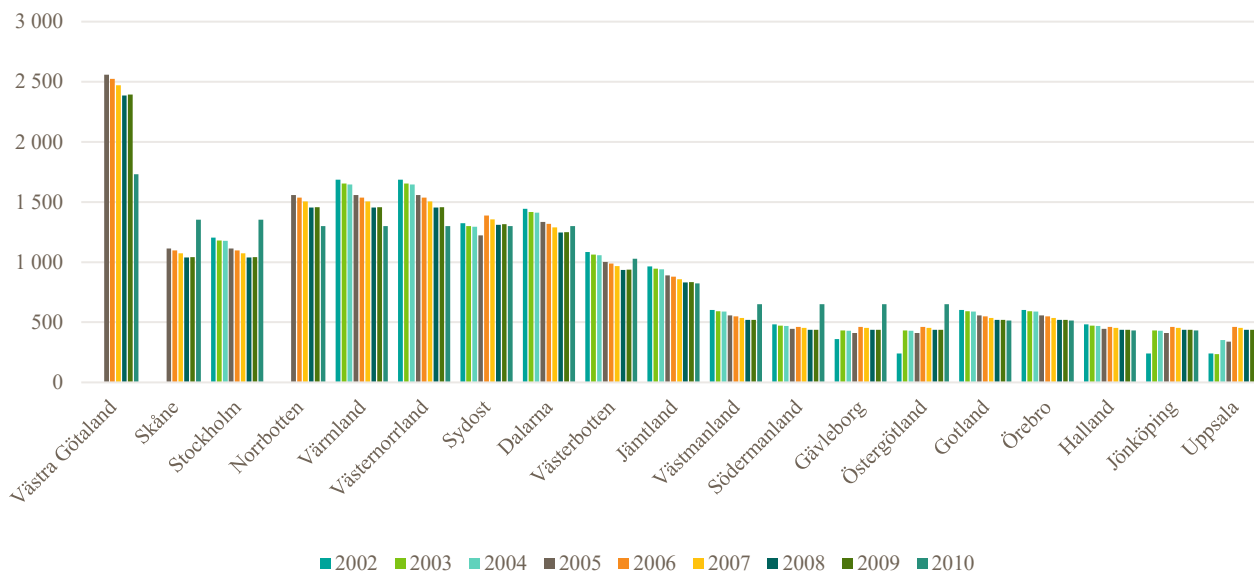
En av effekterna av den här trappstegsmodellen, det var att vi som var med redan första året, vi fick en rätt häftig uppräknings under de här första åren. Medan de som kom in sent, vilket i princip var regioner som låg nära Stockholm och inte riktigt förstod att det hände någonting på det regionala området inom filmen om man ska vara lite generell, de kom in ganska sent och de fick ganska låga statsbidrag och kunde heller inte bygga upp lika stora verksamheter som man gjorde i till exempel Norrbotten eller Västerbotten eller Värmland, för att inte tala om Västra Götaland och Skåne.³⁹

Detta innebar att det tidigt utvecklades en nationell struktur med större respektive mindre resurscentrum för film, där främst regionerna runt Stockholm utvecklade mindre verksamheter, medan inte minst norrlandsregionerna var förhållandevis starka.

Stagnerade och minskade statliga bidrag

Det som är tydligt när den statliga bidragsgivningen till de regionala resurscentrumen studeras sammantaget är att utvecklingen av de statliga verksamhetsbidragen till regionala resurscentrum stannar av efter 2001, vilket framgår av figur 2 nedan.

³⁹ Kulturchef 8.



Figur 2. Statliga verksamhetsbidrag till regionala resurscentrum, 2002–2010. 2018 års priser (tusentals kronor).⁴⁰

Källa: Svenska Filminstitutet 2003; 2004; 2005b; 2006; 2007a; 2008a; 2009; 2010a; 2011.

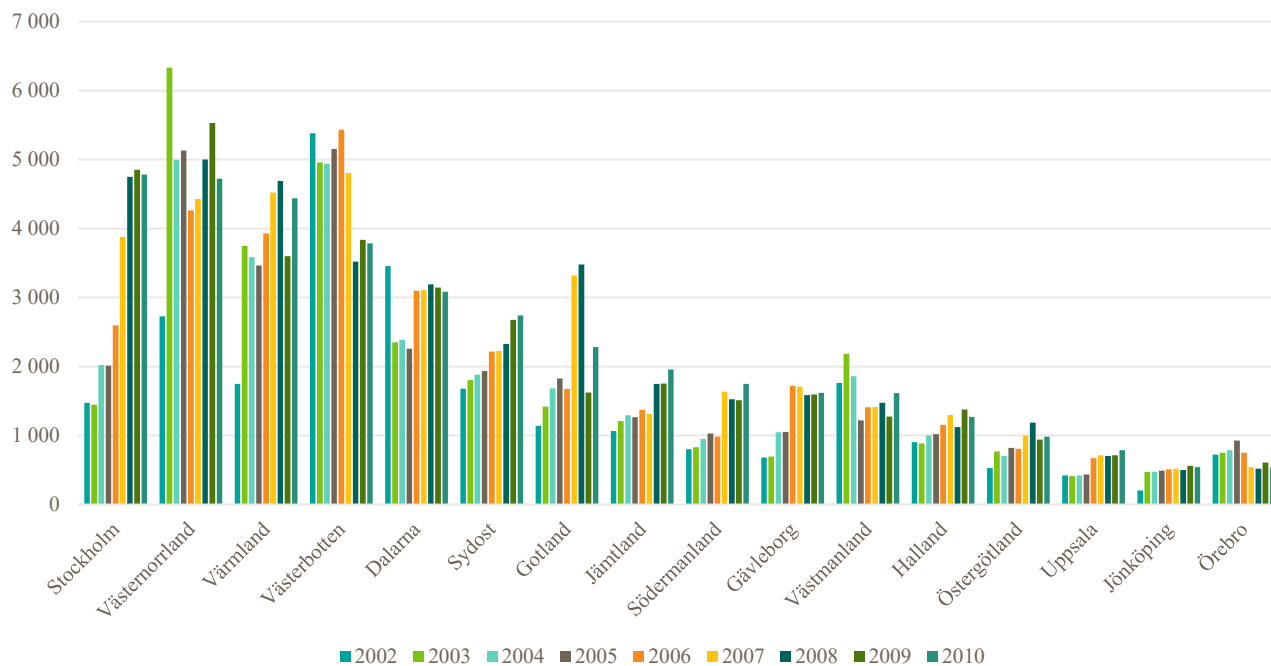
⁴⁰ För regionerna Västra Götaland, Skåne och Norrbotten är åren 2002, 2003 och 2004 exkluderade då dessa regioner redovisade de statliga verksamhetsbidragen till produktions- och resurscentrumen samlat under dessa år.

Efter att ha höjt anslagsramen mellan 1997 till 1999 kom det totala statliga bidraget till de regionala resurscentrumen från 2000 att ligga stadigt runt 16 miljoner kronor i löpande priser. I stort sett står alltså de statliga bidragen stilla från 2001 och i fasta priser minskade bidragen i många regioner. I 9 filmregioner minskade de statliga bidragen mellan 2005 och 2010. Det är också tydligt att de regioner som var tidigt ute med att etablera regionala filmresurscentrum fortsatte att erhålla högre statliga bidrag än övriga regioner, men även dessa regioner upplevde minskade bidrag och en viss utjämning mellan regionerna skedde. År 2005 motsvarade de statliga bidragen till de tre minsta resurscentrumen drygt 20 procent av bidragen till de tre största resurscentrumen 2005. Motsvarande siffra för 2010 var drygt 29 procent.

Ökade ekonomiska motprestationer på regional nivå

När det gäller de regionala motprestationerna före kultursamverkansmodellens införande finns grunddata per region från 2002 och framåt. Filminstitutet rapporterade dock 2005 att den regionala motprestationen mellan 1997 och 2004 sammantaget hade ökat från drygt 11 miljoner till närmare 77 miljoner kronor.⁴¹ Inkluderat är då de regionala stöden till de regionala produktionscentrumen i Skåne, Norrbotten och Västra Götaland vilket gör att dessa siffror inte ger en rättvis bild av bidragen till de regionala resurscentrumen. I figur 3 nedan syns därför utvecklingen av de regionala motprestationerna under perioden 2002–2010 för de regioner där bidrag till resurscentrumen särredovisades.

⁴¹ Svenska Filminstitutet 2005a, s. 2.

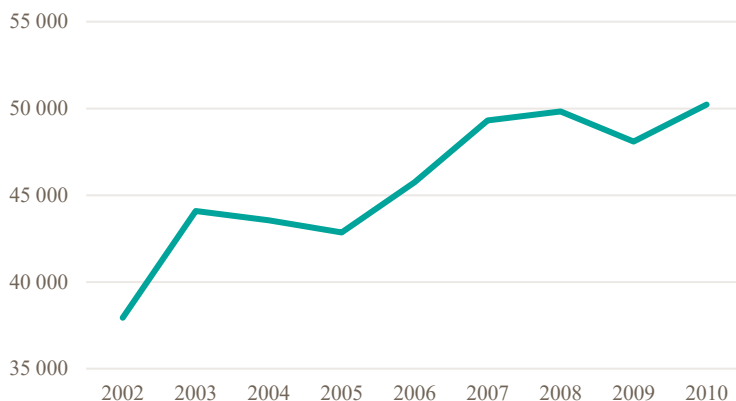


Figur 3. Regionala verksamhetsbidrag till regionala resurscentrum, 2002–2010. 2018 års priser (tusentals kronor).

Källa: Svenska filminstitutet 2003; 2004; 2005b; 2006; 2007a; 2008a; 2009; 2010a; 2011.

Utvecklingen av de regionala verksamhetsbidragen följer ett annat mönster än de statliga. För de 16 regionala resurscentrum som redovisas i figur 3 ovan ökade de samlade regionala bidragen från drygt 24 miljoner 2002 till nästan 37 miljoner kronor 2010. Av de 16 regionerna är det bara i 4 stycken som de regionala bidragen minskade mellan 2002 och 2010. Den generella trenden är alltså att regionerna i förhållande till Filminstitutet tar ett allt större ansvar för finansieringen av de regionala resurscentrumen. De statliga verksamhetsbidragen motsvarade 2002 drygt 35 procent av de totala verksamhetsbidragen. År 2010 hade andelen sjunkit till drygt 26 procent.

När de regionala och statliga verksamhetsbidragen läggs samman ser vi (figur 4) för perioden 2002–2010 en ökning på 32 procent över perioden.



Figur 4. Verksamhetsbidragen till regionala resurscentrum 2002–2010. Skåne, Norrbotten och Västra Götaland undantagna. 2018 års priser (tusentals kronor).

Källa: Svenska filminstitutet, 2003; 2004; 2005b; 2006; 2007a; 2008a; 2009; 2010a; 2011.

Under 2000-talets första decennium erhöll de regionala resurscentrumen också avsevärda summor stöd från Europeiska unionens strukturfonder. Åtminstone 14 av de regionala resurscentrumen erhöll någon gång denna typ av stöd som var ett centralt stöd i regionernas arbete med produktion av kort- och dokumentärfilm som utvecklades snabbt under denna period.⁴² Storleken på stöden varierade mycket mellan regioner och över tid, men kunde vissa år matcha de statliga verksamhetsbidragen i storlek. Även om många regioner fick del av Europeiska unionens strukturfonder var regioner som Västra Götaland, Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Värmland och Västernorrland särskilt framträdande.⁴³

⁴² Svenska Filminstitutet 2005a.

⁴³ Svenska Filminstitutet 2003; 2004; 2005b; 2006; 2007a; 2008a; 2009; 2010a; 2011.

Resurscentrumen in i kultursamverkansmodellen

Beslutet att införliva de regionala filmresurscentrumen i kultursamverkansmodellen föregicks av flera utredningar. I kulturutredningens betänkande 2009 som rör kultursamverkansmodellen hänvisas till filmutredningen samma år.⁴⁴ I denna görs bedömningen att stödet till de regionala resurscentrumen kan omfattas av kultursamverkansmodellen, men utredningen tar i övrigt inte tydlig ställning i frågan. De regionala filmresurscentrumens samarbetsråd (idag kallat Filmregionerna) förordade dock att stödet till de regionala resurscentrumen skulle omfattas av modellen. Skälet till detta var att de inte upplevde att Filminstitutet prioriterade och fullt ut stöttade regionernas arbete och ambitioner, och att det ekonomiska stöd som Filminstitutet fördelade hade uppvisat en alltför svag utveckling.⁴⁵ Detta är också något som kommer fram i flera intervjuer med filmkonsulenter:

Jag tillhör dem som tyckte att det var lite rätt åt dem [Filminstitutet] att vi hamnade hos Kulturrådet för jag tyckte de hade inte ... uppriktigt sagt, inte tagit hand om oss tillräckligt mycket innan. De hade inte riktigt lyssnat. Och det handlade främst om pengar. Det fanns 16,5 miljoner, tror jag, som skulle fördelas. Och det var samma summa år ut och år in. Och det tillkom nya resurscentrum hela tiden.⁴⁶

Men det finns också de filmkonsulenter och regioner som inte ställde sig positiva till förändringen:

Vi hade en bra kontakt med Svenska Filminstitutet som då var vår huvudaktör att verka mot, och vi fick direktiv och uppdrag därifrån med pengarna som kom. Och det säger väl sig självt någonstans, att kapar du den direktkontakten och lägger ut det på två andra aktörer [Kulturrådet och regionen] som inte har någon tradition eller har jobbat med film över huvud taget, klart som sjutton att det kommer att bli problem. Och så ska du in i en regional organisation som är så mycket större med så många fler aktörer och verksamhetsområden. Det kan man väl se rätt snabbt, att det där kommer inte bli lätt.⁴⁷

Det fanns vid tidpunkten för kultursamverkansmodellens införande synpunkter på hur Filminstitutet såg på de regionala resurscentrumens roll och funktion i filmsverige, att Filminstitutet hade en syn på regionerna som några som skulle odla talanger och leverera dem uppåt i systemet och som inte skulle ha en levande filmproduktion i sin egen region. Samtidigt förefaller den ekonomiska frågan ha varit den avgörande och en av de regionala kulturcheferna som var med om förändringen uttrycker följande:

⁴⁴ *SOU 2009:16.*

⁴⁵ *SOU 2009:73, s. 156-158; SOU 2010:11, s. 85.*

⁴⁶ *Filmkonsulent 8.*

⁴⁷ *Filmkonsulent 18.*

När samverkansmodellen kom så var det nog en allmän känsla, tror jag, ute i regionerna att ”ja, det kan i alla fall inte bli sämre, för nu har det gått tio år och de har inte höjt anslagen. Det kan inte bli sämre” [skratt]. Och därför så hoppade regionerna i stor utsträckning, åtminstone de som jobbade som tjänstepersoner, på modellen och sa att ”visst, det tar vi”. På Filminstitutet tror jag de var lite förvånade över att vi var så snabba med att överge Filminstitutet som tänkt finansieringspart, men det var ju inte alls konstigt utifrån den historiken tänker jag.⁴⁸

I utredningen *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* där förslaget till kultursamverkansmodellen utvecklades föreslogs slutligen att stödet till de regionala filmresurscentrumen skulle föras in i modellen. Som skäl angavs att de regionala filmresurscentrumens arbete i ”mångt och mycket” påminde om andra konsulentverksamheter och främjande arbete inom andra kulturområden. Utredningen ansåg även att regeringen borde överväga att flytta över ytterligare delar av det statliga filmstödet till det regionala bidragsanslaget.⁴⁹

Filminstitutet var mycket kritiskt till förändringen. I sitt remissvar till utredningen varnade de för negativa konsekvenser för det regionala filmarbetet. De pekade på de regionala filmresurscentrumen som ”en av de viktigare byggstenarna i det svenska filmlivet, både för talangutveckling och för visningsverksamhet”:

Att i en tid när vi står inför ett genomgripande teknikskifte och starkt förändrade konsumtionsmönster dela upp vitala funktioner på olika instanser, skulle innebära att man allvarligt skadar den svenska filmens utvecklingsmöjligheter.⁵⁰

Filminstitutet vände sig med andra ord mot att ansvaret för stöden till svensk filmverksamhet delades upp på olika aktörer och reste också varningsflagg för vad detta skulle innebära för uppföljningen av det filmkulturella arbetet när olika delar av det spreds ut på olika aktörer.⁵¹

Denna kritik till trots kom främjande av ”filmkulturell verksamhet” att ingå i den bidragsförordning som styr kultursamverkansmodellen, och det ekonomiska stödet till regionala filmresurscentrum fördes över från Filminstitutet till Kulturrådet.⁵² 2011 lanserades kultursamverkansmodellen och Region Skåne, Region Halland, Region Gotland, Västra Götalandsregionen och Region Norrbotten gick med i modellen från start medan övriga regioner, bortsett från Region Stockholm, anslöt 2013.

⁴⁸ Kulturchef 8.

⁴⁹ SOU 2010:11, s. 86.

⁵⁰ Svenska Filminstitutet 2010b.

⁵¹ Svenska Filminstitutet 2010b.

⁵² SFS 2010:2012.

Sammanfattning

- Det fanns framförallt under 1900-talets första hälft en stor skepsis mot film som konst och kulturform i Sverige, inte minst från politiskt håll. Den svenska filmpolitiken utvecklades därför framförallt från 1950-talet och framåt.
- Efter Filminstitutets bildande 1963 formaliserades den svenska filmpolitiken och styrdes i stor utsträckning genom filmavtalet som tecknades mellan filmbranschens olika parter. Stora delar av de filmkulturella stöden har under den senaste femtonårsperioden legat utanför filmavtalet och varit fullt ut offentligt finansierat. Avtalsmodellen övergavs 2017 och ersattes av en helstatlig filmpolitik.
- De regionala filmverksamheterna utvecklades framförallt från mitten på 1990-talet, då regionerna etablerade så kallade regionala resurscentrum. Filminstitutet stödde utvecklingen och 1997 beslutade riksdagen om införande av ett statligt stöd till regionala resurscentrum.
- Verksamheten var från början inriktad mot filmpedagogik, främjande av visning och spridning av film, talangutveckling och produktion av kort- och dokumentärfilm. I de styrande dokumenten angavs ett särskilt fokus på film för och med barn och unga.
- Efter stadigt ökade statliga verksamhetsbidrag fram till 2000 stagnerade de statliga bidragen och minskade till många regionala resurscentrum fram till 2010. De regionala verksamhetsbidragen ökade under samma tid.
- Det utvecklades från början en struktur med relativt stora resurscentrum i vissa regioner och relativt små resurscentrum i andra.
- De regionala resurscentrumen var överlag positiva till att det statliga stödet till de regionala filmverksamheterna skulle ingå i kultursamverkansmodellen. En viktig orsak till detta var ett missnöje med volymen på de statliga verksamhetsbidragen.
- Filminstitutet förhöll sig mycket kritiskt till att den regionala filmen skulle ingå i kultursamverkansmodellen och beskrev det som ett hot mot den svenska filmens utvecklingsmöjligheter.

Den regionala filmens plats i kultursamverkansmodellen

I detta kapitel ligger fokus på de övergripande strategiska beslutsprocesser som omgärdar kultursamverkansmodellen. Kapitlet inleds med en redogörelse för kultursamverkansmodellen och filmområdets position i kulturplaneprocessen. Sedan redogörs för en fördjupad analys av filmens roll i de regionala kulturplanerna. Därefter diskuteras Filminstitutets förändrade roll i relation till de regionala filmverksamheterna i och med kultursamverkansmodellen. Avslutningsvis ges en bild av främst filmkonsulenternas och verksamhetsledarnas syn på vad kultursamverkansmodellen inneburit för deras möjligheter till insyn och inflytande i olika beslutsprocesser.

Kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen infördes 2011. Från 2013 är alla regioner utom region Stockholm med i modellen. Modellen innebär att Kulturrådet fördelar en samlad summa statliga medel till regional kulturverksamhet. Detta innebär att regionerna idag i större utsträckning styr fördelningen av de statliga och regionala verksamhetsbidragen inom sin respektive region. Nyckeldokumentet för regionernas arbete och prioriteringar utgörs av de regionala kulturplanerna som ska tas fram i samverkan med regionens kommuner, och i samråd med det professionella kulturlivet och det civila samhället. Ett uttalat syfte med reformen är att föra kulturen närmare invånarna och ge olika regionala aktörer större möjlighet att påverka kulturpolitiken. Ett annat syfte är att öppna för regional variation och regionala kulturpolitiska prioriteringar.⁵³

Samtidigt styrs kultursamverkansmodellen av en statlig bidragsförordning som anger sju kulturområden som regionerna *ska* främja ”en god tillgång för länets invånare till”. Dessa är idag:

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet
2. museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet
4. professionell bild- och formverksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. främjande av hemslojd

⁵³ SFS 2010:2012.

Regionerna har alltså krav på sig att inom den regionala kulturplanen visa hur verksamheten inom dessa sju områden ser ut och är tänkt att utvecklas. Regionernas kulturplaner omfattar 3–4 år och ska förhålla sig till de nationella kulturpolitiska målen. I sina äskanden till Kulturrådet redogör regionerna också för hur de avser att fördela de statliga och regionala bidragen till de olika kulturområdena som ingår i förordningen. Kulturrådet är ansvarig myndighet för kultursamverkansmodellen och bereder och beslutar, med kulturplanen som grund, om statsbidragen till regionerna. Kulturrådet ansvarar också för att följa upp regionernas arbete med kulturplanen och deras fördelning av medlen inom denna.⁵⁴

När det gäller begreppet *filmkulturell verksamhet* förelåg det i den statliga utredningen *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* ett förslag till bidragsförordning där det skrevs fram att det skulle gälla ”filmkulturell verksamhet med särskild inriktning mot barn och unga”.⁵⁵ I den slutgiltiga förordningen ändrades detta till endast ”filmkulturell verksamhet”⁵⁶, men i utredningen *Spela samman* återkom fokuset på barn och unga flera gånger och det poängterades också att ”medel inom anslaget inte [bör] gå till professionell filmproduktion, eftersom det finns andra stödformer för detta.”⁵⁷

Filmen och kulturplanernas beredning

När regionerna tar fram sina kulturplaner sker detta i dialog mellan respektive region och Kulturrådet. Regionerna presenterar sina kulturplaner för Kulturrådet innan dessa lämnas in tillsammans med äskanden och Kulturrådet får oftast tillgång till regionernas kulturplaner innan dessa fastställs i respektive kommun.⁵⁸

Kulturrådets beredning av kulturplanerna inkluderar interna handläggare inom olika konst- och kulturområden och handläggare med sakkunskap om tvärsektoriella perspektiv. Kulturrådet har interna handläggare inom teater, opera, dans, cirkus, performance, musik, bild och form, litteratur, bibliotek och barnkultur och inom tvärsektoriella frågor och breddat deltagande. Till processen är också ett samverkansråd knutet med representanter från främst statliga myndigheter vars verksamhetsområden berörs av kultursamverkansmodellen. I detta råd företräds bland annat kulturområden där Kulturrådet saknar egen handläggarkompetens, däribland filmen som företräds av Filminstitutet.⁵⁹ Till samverkansrådet är en arbetsgrupp knuten som fungerar som externa sakkunniga. Arbetsgruppen leds av Kulturrådets handläggare för regional samverkan men består alltså också av representanter för samverkansrådets olika parter, bland annat Filminstitutet.

⁵⁴ SFS 2010:2012.

⁵⁵ SOU 2010:11, s. 21.

⁵⁶ Se SFS 2010:2012.

⁵⁷ SOU 2010:11, s. 86.

⁵⁸ Företrädare, Kulturrådet 1; Se också Kulturrådet 2020c för en beskrivning av Kulturrådets samverkansprocess med regionerna.

⁵⁹ Övriga myndigheter och organisationer i samverkansrådet är Konsthälsögruppen, Kungliga biblioteket, Länsstyrelserna (Halland), Nämnden för hemslojdsfrågor, Riksteatern, Riksantikvarieämbetet och Riksarkivet.

Arbetsgruppen tar del av alla kulturplaner, och exempelvis Filminstitutet läser och ger synpunkter, särskilt på de delar i kulturplanerna som behandlar filmområdet. Arbetsgruppens ledamöter fungerar på detta sätt som externa sakkunniga och deltar också när regionernas kulturplaner presenteras för Kulturrådet.⁶⁰ Enligt företrädare för Filminstitutet är arbetsgruppens beredning av kulturplanerna främst fokuserad på hur planerna förhåller sig till bidragsförordningen och till de kulturpolitiska målen. Kulturrådet har också ett möte med samverkansrådets parter inför det slutgiltiga beslutet om de statliga verksamhetsbidragens fördelning.⁶¹

Kulturrådet följer också upp utfallet av regionernas arbete. Verksamhetsberättelser samlas in men det som framförallt följs upp är regionernas fördelning av statliga och regionala bidrag till de olika verksamhetsområdena inom kultursamverkansmodellen, men för flera områden görs också en kvantitativ uppföljning av personalsammansättning, föreställningar, utställningar, aktiviteter, antal besök och deltagare.⁶² De parter som ingår i samverkansrådet har också en arbetsgrupp som tar del av och följer Kulturrådets arbete med att följa upp kultursamverkansmodellen.

När det gäller främjande av filmkulturell verksamhet redovisas främst de regionala och statliga verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet, personalsammansättningen och hur stor andel av arbetstiden som läggs på barn och unga, civilsamhället respektive professionell kultur.⁶³ Under 2019 gjordes också en särskild uppföljning av hur de regionala filmverksamheterna arbetade med breddat deltagande.⁶⁴ Hur det filmkulturella arbetet har följts upp har förändrats över tid och Kulturrådet har när det gäller främjandeområdena alltmer gått i riktning mot mindre kvantitativa mått då sådana inte ansetts passa för uppföljning av denna typ av verksamhet.⁶⁵

Utöver de statliga bidrag som fördelas utifrån regionernas kulturplaner finns också möjligheten för regionala organisationer att söka ”utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet”. Bidraget styrs av samma förordning som kultursamverkansmodellen och syftar till att stärka regionernas möjligheter till regionala prioriteringar och strategiska satsningar. Vid fördelningen av utvecklingsbidragen ska särskilt de ”kulturpolitiska målen som rör kvalitet, konstnärlig förnyelse och tillgänglighet till kulturutbudet” beaktas.⁶⁶ Handläggningen av detta bidrag påminner om hur bidrag i övrigt handläggs på Kulturrådet och samverkansrådets arbetsgrupp fungerar i detta sammanhang som externa sakkunniga.

⁶⁰ Företrädare, Kulturrådet 1, 2; Företrädare, Filminstitutet 1, 2.

⁶¹ Företrädare, Filminstitutet 2.

⁶² Kulturrådet 2019a.

⁶³ Kulturrådet 2019a.

⁶⁴ Kulturrådet 2020a.

⁶⁵ Kulturrådet 2019b.

⁶⁶ SFS 2010:2012.

Filmens roll i den regionala kulturplanen

Hur skriver då regionerna om filmen i kulturplanerna? Kulturanalys har analyserat samtliga regioners första och senaste kulturplan. Utifrån denna dokumentanalys framträder några mönster som också skiljer ut filmen från hur andra kulturområden beskrivs i kulturplanerna.⁶⁷

Film lyfts fram som både näring och konst

I kulturplanerna finns det, jämfört med andra kulturområden, en tydlig tendens att beskriva filmen som en näringsgren och tillväxtfaktor för den regionala utvecklingen. Detta gäller även i de regionala filmstrategier som tagits fram i ett par regioner.⁶⁸ Ofta betonas detta i samband med att regionen beskriver sina ambitioner när det gäller professionell filmproduktion. Många regioner vill bli en attraktiv inspelningsplats och locka till sig filmskapare. Näringspolitiska argument finns med även när filmpedagogik, visning och talangutveckling beskrivs, men inte i lika stor utsträckning. Filmområdet lyfts också fram i relation till regionens varumärke, och image, både inom Sverige och internationellt. Ofta handlar det om att man vill sätta regionen på kartan och skapa ett intresse kring regionen genom sin filmverksamhet, och att man vill hitta nationella och internationella samarbeten på filmområdet. Viktigt att understryka är att detta sätt att beskriva filmens roll inte är begränsat till de regioner som har ett produktionscentrum.

Också själva filmskapandet och talangutvecklingen kopplas till entreprenörskap i kulturplanerna. Exempelvis betonar flera regioner att det är viktigt att stötta unga filmskapare i deras entreprenörskap. I vissa fall betonas även satsningar på att minska avståndet mellan amatörfilm och den professionella filmproduktionen, det vill säga att vägen från talang till professionell filmare ska länkas samman bättre.

I särskilt de senaste kulturplanerna ligger tyngdpunkten ofta lika mycket på förutsättningarna för ett professionellt filmliv i regionerna som på den främjande verksamheten, det vill säga den verksamhet som filmkonsulenter främst arbetar med. Samtidigt finns det exempel på kulturplaner som tydligt fokuserar på den främjande filmverksamheten.⁶⁹ I intervjuerna med de regionala filmverksamheterna framkommer också att de själva har varit aktiva i att betona närings- och tillväxtargumenten. Flera verksamhetsledare och filmkonsulenter hänvisar till att dessa argument lyfts fram av strategiska skäl:

⁶⁷ Detta avsnitt bygger på en analys av regionernas första och senaste kulturplan. Dessa finns angivna i referenslistan. I detta avsnitt hänvisas till enskilda kulturplaner enbart när det handlar om specifika hänvisningar.

⁶⁸ Region Skåne 2015b; Region Gotland 2018.

⁶⁹ Se exempelvis Region Sörmland 2019.

Vi försöker ju få politiker att vilja satsa mer pengar på filmproduktion för att kunna attrahera långfilmsproduktioner och större produktioner. Och då använder vi de argumenten. (...) Men det kanske är en risk också. Det är viktigt för regionerna att jobba med attraktivitetsfrågan och tillväxtfrågan, så det kan bli att vi tror att det är de argumenten som är de starkaste för att lyfta filmen. Men det finns också en risk att man glömmer de kulturella och mer konstnärliga värdena som är minst lika viktiga.⁷⁰

Några regioner beskriver uttryckligen i kulturplanen hur den filmkulturella verksamheten och den professionella filmproduktionen är ömsesidigt beroende av varandra, men dessa exempel är relativt få.⁷¹ Den professionella filmproduktionen beskrivs då som beroende av en välfungerande filmkulturell verksamhet för sin fortsatta utveckling, och den professionella produktionen beskrivs som viktig för den främjande verksamheten genom sitt sätt att öka och bibehålla intresset för filmskapande hos barn, unga och talanger.

Flera regioner betonar också ett filmkulturellt arv i form av en känd profil som är knuten till regionen och som blir viktig för regionernas varumärken och marknadsföring. När film beskrivs som en ”viktig kulturell näring” vävs det också ofta in resonemang kring regionens synlighet, både inom landet och internationellt.

I Gotlands kulturplaner framhävs det filmkulturella arvet efter Ingmar Bergman och hans koppling till Färö, men också att det finns ett estetiskt gymnasieprogram med filminriktning och som är ett av få som har riksintag.⁷² I både Jönköpings och Kalmars kulturplaner lyfter man fram Astrid Lindgrens verk och koppling till Småland och de barnfilmer som gjorts baserat på hennes böcker.⁷³ Detta låg också till grund för visionen att skapa ett barnfilmscentrum som blev verklighet 2017 när ”Filmbyn Småland” invigdes.⁷⁴ I Region Kronobergs senaste kulturplan vävs filmområdet in i ett avsnitt om regionens besöksnäringstrategi. Det beskrivs hur Småland som landskap finns tydligt skildrat i film, litteratur och musik och därmed menar man också att Småland som varumärke är starkt.⁷⁵ Detta är bara några exempel på hur filmen lyfts fram i de regionala kulturplanerna där filmens roll som näring tydliggörs.

De tre fokusområdena är närvarande i kulturplanerna

Regionerna lyfter samfällt fram de tre verksamhetsområdena filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling i sina kulturplaner. Även i avsnitten som behandlar framtida satsningar eller utvecklingsområden är de tre verksamhetsområdena ofta omnämnda på olika sätt. Det skiljer sig en del i hur mycket utrymme

⁷⁰ Verksamhetsledare 3.

⁷¹ Se exempelvis Region Jönköping 2012; Region Skåne 2015a; Region Norrbotten 2017.

⁷² Region Gotland 2010; Region Gotland 2016.

⁷³ Region Kalmar Län 2017; Region Jönköping 2012.

⁷⁴ Filmbyn Småland, <https://filmbyn.se/om-filmbyn/>.

⁷⁵ Region Kronoberg, 2017.

de olika områdena får men att döma av kulturplanen, som ett centralt styrdokument, har införandet av kultursamverkansmodellen inte fört med sig en styrning bort från dessa verksamhetsområden.

Teman som ofta lyfts fram i kulturplanerna är behovet av satsningar på medie- och informationskunnighet, särskilt i relation till det filmpedagogiska arbetet med barn och unga. I detta sammanhang betonas framförallt barns och ungas behov av att lära sig källkritik i relation till rörlig bild.

Ett annat tema som är återkommande i kulturplanerna, både i de första och i de senaste, är satsningar på digitalisering av biografer. Särskilt viktigt är det för biografer i mindre orter. Både Jämtland – Härjedalen och Kalmar beskriver hur biografer som mötesplatser är viktiga för regionernas filmverksamheter.⁷⁶ Biografer ses inte enbart som en arena för visning av film, utan också som en plats för andra typer av kulturverksamhet.

Vidare ses interregionala samarbeten som viktiga i syfte att stärka den regionala filmen och kulturplanerna ger flera exempel på projekt och satsningar där regioner har gått samman i syfte att exempelvis stärka arbetet med talangutveckling. I många av kulturplanerna återkommer också satsningar på att främja jämställdhet och mångfald.

När det gäller den statliga filmpolitiken och de nationella filmpolitiska målen har dessa generellt en undanskymd tillvaro i kulturplanerna, vilket delvis (men inte enbart) kan förklaras med att några regioner inte kommit med en ny kulturplan sedan den statliga filmpolitiken. Sju regioner hänvisar i olika utsträckning aktivt till den statliga filmpolitiken eller de filmpolitiska målen.⁷⁷

Filmen får ett likvärdigt utrymme i kulturplanerna

Filmområdet får, i förhållande till sin storlek, ett likvärdigt utrymme i kulturplanerna i jämförelse med övriga kulturområden. Det finns ingen koppling mellan storlek på verksamhetsbidrag, vilket redogörs för i nästa kapitel, och omnämnande i kulturplan. De få regioner där film fått ett lite mindre utrymme har den ekonomiska utvecklingen av verksamhetsbidragen sett ganska olika ut. Vissa regioner har gett ökade bidrag till filmområdet, men där har ändå filmen fått ett något mindre utrymme i kulturplanerna. I de flesta kulturplaner ges scenkonst större utrymme än andra områden. Däremot har det kunnat noteras en viss skillnad mellan regionernas allra första kulturplan och den senaste. I några regioners första kulturplan kunde man se en tendens till att filmområdet ägnades något mindre utrymme jämfört med i den senaste.

⁷⁶ Region Jämtland-Härjedalen 2018; Region Kalmar Län 2017.

⁷⁷ Se Region Gotland 2016; Region Värmland 2016; Region Kronoberg 2017; Region Dalarna 2018; Region Jämtland-Härjedalen 2018; Region Uppsala 2018; Region Västmanland 2018.

Filminstitutets förändrade roll

Införandet av kultursamverkansmodellen har inneburit en förändrad roll för Filminstitutet i relation till de regionala resurscentrumen. Filminstitutet fördelar inte längre några verksamhetsbidrag till de regionala filmverksamheterna. Undantaget är att de fortfarande fördelar verksamhetsbidrag till Film i Stockholm, då region Stockholm inte är med i kultursamverkansmodellen.

I kultursamverkansmodellen ingår Filminstitutet som en extern sakkunnig i det samverkansråd som etablerades när modellen sjösattes. Genom denna roll är Filminstitutet en part i handlägningsprocessen av de regionala kulturplanerna och medverkar även i handläggningen av ansökningarna av utvecklingsbidrag som beskrivits ovan. Utöver detta har Filminstitutet en regional samordnare som ansvarar för Filminstitutets kontakt med de regionala filmverksamheterna. Samordnaren fungerar som en resurs för de regionala filmkonsulenterna och ansvarar för att ordna 2–3 nätverksträffar med filmkonsulenterna, som fungerar som ett forum för diskussion och fortbildning för de regionala filmverksamheterna.

De regionala filmverksamheterna är också representerade i de särskilda råd som Filminstitutet etablerat på regeringens uppdrag och som syftar till att ge olika delar av filmbranschen inflytande över Filminstitutets verksamhet. Fyra branschråd är etablerade, ett för filmarvsfrågor, ett för filmpedagogiska frågor, ett för spridning och visning och ett för utveckling och produktion. Råden träffas två gånger per år och har mellan 16 och 30 medlemmar. De regionala filmverksamheterna har, genom sin samarbetsorganisation Filmregionerna, en representant i varje råd, utom i rådet för filmarvsfrågor där de saknar representant. I den analys av Filminstitutets verksamhet som Statskontoret publicerade 2019 konstaterades generellt att råden inte fungerar tillfredställande. Deras roll uppfattas som oklar av medlemmarna och det stora antalet deltagare upplevs ha försvårat arbetet i råden. Medlemmarna i råden upplevde också att Filminstitutet inte tog tillvara på rådens kompetens och synpunkter.⁷⁸ Dock är det så att arbetet med råden under de senaste åren har genomgått ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra rådets arbetssätt och funktion.⁷⁹

Även om Filminstitutets formella relation till de regionala filmverksamheterna inte är lika tydlig som tidigare spelar Filminstitutet, via sin övriga bidragsgivning, en fortsatt viktig roll för den filmkulturella verksamheten ute i regionerna. Filminstitutet har en omfattande bidragsgivning inom områdena filmpedagogik, visning och spridning samt talang som 2018 uppgick till drygt 56 miljoner kronor fördelade över Sveriges 21 regioner. Denna bidragsgivning, som redovisas noggrannare i kommande kapitel, riktas till en mängd olika aktörer på regional och lokal nivå, som till exempel biografer, festivaler, kommuner och skolor. Och för

⁷⁸ Statskontoret 2019.

⁷⁹ Svenska Filminstitutet 2019d; Svenska Filminstitutet 2019e.

dessa aktörer utgör de regionala filmkonsulenterna en viktig resurs i arbetet med att exempelvis söka bidrag från Filminstitutet och bedriva filmkulturell verksamhet. I praktiken spelar därför Filminstitutet en viktig roll för den regionala filmen och deras bidragsgivning styr i stor utsträckning vilken filmverksamhet som är möjlig att genomföra ute i regionerna.

Kulturplaneprocessen ur verksamheternas perspektiv

Nedan redogörs för främst filmkonsulenters och verksamhetsledares syn på styrningen inom kultursamverkansmodellen, men olika perspektiv på relationen till Filminstitutet och Kulturrådet redogörs för också.

Filmverksamheterna får inflytande över kulturplanen

Filmkonsulenter och verksamhetsledare för de regionala resurscentrumen upplever generellt att de har getts möjlighet till inflytande över hur filmen beskrivs i kulturplanerna. Hur deras roll har sett ut skiljer sig åt men i flertalet regioner har de regionala resurscentrumen själva varit aktiva i att ta fram underlag till det specifika avsnittet om film i kulturplanen och varit med och formulerat utvecklingsplanerna på filmområdet. Det är samtidigt en allmän uppfattning bland filmkonsulenter och verksamhetsledare att skrivningarna om film i kulturplanerna är väldigt generella och inte ger så mycket konkret vägledning för arbetet. Men både filmkonsulenter och verksamhetsledare anser att kulturplanen har betydelse i deras arbete:

Rent innehållsmässigt så har vi påverkat jättemycket. Och då känns det också jättebra för oss att kunna luta oss tillbaka mot det dokumentet. Att regionen faktiskt vill de här sakerna och vi vill titta på hur vi kan utveckla filmen som näring i länet. Så det känns väldigt bra.⁸⁰

Det finns dock filmkonsulenter som är skeptiska till vilken betydelse kulturplanen i praktiken har och att den framförallt känns viktig när de skrivs men att sedan ”glömmer man bort den”.⁸¹ En filmkonsulent lyfter upp det faktum att filmen ofta får nästan lika stort utrymme som något av de andra stora kulturområdena, och beskriver det som ett ”pedagogiskt dilemma” när filmområdet, med knappt 2 procent av verksamhetsbidragen, beskrivs på ett liknande sätt som kulturområden med 10 eller 20 gånger så stora verksamhetsbidrag:

Alltså, man pratar lika högräddande om filmen som om scenkonsten, men resurserna följer ju inte det.⁸²

⁸⁰ Filmkonsulent 12.

⁸¹ Filmkonsulent 5.

⁸² Filmkonsulent 4.

Filmkonsulenten för i detta sammanhang ett resonemang om kulturplanens faktiska betydelse, och att den tenderar att få karaktären av reklam för regionens arbete, mer än en plan, vars innehåll avspeglas i fördelningen av resurser mellan olika kulturområden. En annan respondent som arbetar som ensam filmkonsulent i en region anlägger ytterligare ett perspektiv på sitt stora inflytande i kulturplaneprocessen:

Mitt första uppdrag var att skriva den [avsnittet om film i kulturplanen]. Och jag var superambitiös och tyckte att ”vi måste ju matcha andras nivå i Sverige”. Och sen påpekade min kollega så här ”ja, men det är du som kommer att ställas till svars för allt det som står här”.⁸³

Sammantaget uppger verksamhetsledarna och filmkonsulenterna att de har haft stort inflytande över hur filmen beskrivs i kulturplanerna. De upplever att kulturplanen är ett viktigt dokument genom dess politiska tyngd, och att det i viss mån fungerar förpliktigande för regionen. Samtidigt säger de att skrivningarna inte alltid backas upp med resurser och att det i slutändan är upp till filmkonsulenterna att med existerande resurser se till att det som skrivits fram också blir verklighet.

Bristande förtroende för kulturplaneprocessen som helhet

Samtidigt som både filmkonsulenter och verksamhetsledare säger att de har fått inflytande över kulturplanen som dokument så brister deras förtroende för kulturplaneprocessen som helhet. Detta gäller även hur ansökningar till utvecklingsbidrag för regional kulturverksamhet bedöms. Bristen på förtroende handlar om flera saker. För det första finns det en generell misstro mot de, i ekonomiska termer, små kulturområdenas möjligheter att hävda sig i samverkansmodellen. För det andra finns en brist på förtroende för de regionala företrädarnas förmåga att föra fram filmens betydelse i dialogen med Kulturrådet. För det tredje är filmkonsulenter och verksamhetsledare kritiska till att Kulturrådet saknar egen sakkunnigkompetens på filmområdet. Sammantaget leder detta till en brist på förtroende för att filmen ges en rättmätig roll i kultursamverkansmodellen och särskilt i Kulturrådets beredningsprocess av kulturplanerna och i beredningen av ansökningar om utvecklingsbidrag.

Innan kultursamverkansmodellen lanserades var företrädarna för de regionala filmverksamheterna vana vid möjligheten till direktdialog med Filminstitutet som också var den institution som fördelade statliga medel till den regionala filmen. I beredningen av kulturplanerna företräds de istället av chefer som inte alltid har specifik kunskap på filmområdet. Detta hänger också samman med att kultursamverkansmodellens införande på flera håll sammanföll med regionala omorganisationer där filmverksamheten förlorade sin verksamhetsledare eller verksamhetschef med möjlighet att företräda dem i olika sammanhang.

⁸³ Filmkonsulent 10.

En av de viktigaste sakerna som var negativt i införandet av kultursamverkansmodellen var att filmen, eller alla områden men jag talar för filmen nu, kom längre bort i från en beslutande roll. Vi hamnade längre ner i en hierarki från de som faktiskt hade makten att ta beslut över konstärterna.⁸⁴

Det är en vanlig uppfattning bland filmkonsulenter att de kommit längre från den beslutande makten och de känner en generell brist på insyn i berednings- och beslutsprocesser, både på regional och på statlig nivå. Det är samtidigt viktigt att påpeka att det finns en hel del variationer i hur dessa processer upplevs. I vissa regioner upplever filmverksamheterna en större grad av insyn i processerna. Överlag finns en större tillit till dessa processer i regioner där kulturchefen har större kunskap om det filmkulturella området.

Överlag är filmkonsulenter och verksamhetsledare kritiska till att Kulturrådet inte har egen handläggarkompetens på filmområdet. Detta förefaller vara en viktig anledning till det bristande förtroendet för beredningen av kulturplanerna. De som arbetar med film på den regionala nivån litar helt enkelt inte på att filmens intressen tas tillvara i Kulturrådets beredningsprocess och i dialogen mellan Kulturrådet och regionerna.

Jag tycker att det är ett kardinalfel. Jag kan inte förstå hur man kan låta bli att ha en person som är anställd för filmområdet för att kunna göra en relevant omvärldsbevakning för att kunna föra filmens talan inom Kulturrådet.⁸⁵

Ansvariga på Kulturrådet ser emellertid inte detta som ett problem utan anser att den beredningsprocess, där Filminstitutet fungerar som extern sakkunnig myndighet, är fullt tillräcklig:

Nej, men jag kan säga att det faktum att det finns expertmyndigheter som har uppdraget och som samverkar med oss är absolut gott nog.⁸⁶

Inte heller Filminstitutets representanter ser detta som problematiskt utan anser tvärtom att beredningsprocesserna när det gäller både kulturplaner och utvecklingsbidrag fungerar bra. De upplever Kulturrådets beredning av kulturplanerna som transparent och att Filminstitutet utan dröjsmål får del av både kulturplanerna och ansökningarna till utvecklingsbidrag för bedömning och sakkunnigutlåtande. Ansvariga på Filminstitutet menar att kritiken delvis beror på att de regionala filmverksamheterna inte riktigt förstår hur kultursamverkansmodellen fungerar:

⁸⁴ Filmkonsulent 20.

⁸⁵ Verksamhetsledare 7.

⁸⁶ Företrädare, Kulturrådet 1.

Jag tror också att man inte riktigt förstår samverkansmodellen. Jag menar kulturplanerna är ju inga regelrätta ansökningar som vi sitter och säger att ”nej, men det här får ni ändra på” eller ”det här måste ni skriva mer” eller ”det här duger inte, ni måste satsa mer på filmområdet”. Alltså, det är inte så modellen är uppbyggd. Det är regionerna som bestämmer hur de vill ha sin verksamhet, så att det är deras egna huvudmän faktiskt, som ansvarar för hur deras verksamhet utvecklas.⁸⁷

Kulturchefernas syn på denna fråga är blandad men flera av dem ser bristen på filmkompetens på Kulturrådet som något som riskerar att missgynna filmområdet. Även kulturcheferna pekar på att en eventuell förändring kräver omprioriteringar på regional nivå. En kulturchef pekar på att den rådande strukturen där vissa konst- och kulturområden dominerar på Kulturrådet försvårar en sådan förändring:

Om vi nu på något sätt vill förändra kulturlandskapet i Sverige, om vi vill ha den här omfördelningen så har vi kanske inte råd att sitta med stora institutioner i varenda region i Sverige i framtiden. Vi kanske måste tänka om på något vis. Är det ändå så att man sitter med spetskompetens eller sakkunniga på Kulturrådet inom just de snäva scenkonstområdena, så hjälper inte det till att bryta upp den nuvarande strukturen.⁸⁸

I grunden knyter detta an till frågan om vilka konsekvenser en större omprioritering till förmån för filmområdet skulle få för de statliga verksamhetsbidragen i en sådan region. I en tidigare utvärdering av kultursamverkansmodellen framkommer att det finns en ”etablerad uppfattning” på regional nivå att en sådan omfördelning är kontroversiell och det skulle påverka de statliga verksamhetsbidragen negativt.⁸⁹

Avgränsningen av filmkulturen

Ett mönster i intervjuerna med filmkonsulenter och verksamhetsledare men också återkommande i intervjuerna med de regionala kulturcheferna är hur begreppet *filmkultur* och *filmkulturell verksamhet* ska tolkas och vad som ryms, och ska rymmas på filmområdet inom kultursamverkansmodellen. Särskilt filmkonsulenter och verksamhetsledare ser det som ett problem att den filmkultur de förväntas ägna sig åt inte ska innehålla professionell produktion. Detta var enligt de regionala filmverksamheterna ett problem även under den tid då Filminstitutet var bidragsgivare, men är ett synsätt som de menar har kommit att prägla styrningen också inom kultursamverkansmodellen. Även de regionala kulturcheferna ser denna begränsning:

⁸⁷ Företrädare, Filminstitutet 2.

⁸⁸ Kulturchef 4.

⁸⁹ Myndigheten för kulturanalys 2013, s. 83.

Och jag tror, skulle vi växla och leker med tanken att vi skulle plocka tre miljoner från scenkonsten och lägga i en filmfond tror jag inte skulle vara populärt. Det är främjandedelen som lyfts i förordningen och grunden för kulturplanen. Så då tror jag att det skulle bli problematiskt faktiskt.⁹⁰

Från filmverksamheternas perspektiv är denna begränsning problematisk då den enligt dem försvårar för de regionala filmverksamheterna att arbeta med hela filmområdet och utnyttja de fördelar som professionell produktion skulle få även för det främjande arbetet. Filmverksamheterna ger flera exempel på de fördelar det innebär för den regionala talangverksamheten när denna får möjlighet att vara en del i professionella produktioner i den egna regionen. Denna aspekt lyfts bland annat i en region där den regionala filmverksamheten har haft möjlighet att delta i samproduktioner av ett fåtal långfilmer:

Då har vi sett att det har gett ett enormt lyft, även egentligen till den filmkulturella verksamheten. (...) När filmer har gjorts här och visats på biograf så har de dragit en stor publik. Då går folk man ur huse och ser filmerna. Så det är ett exempel, men jag tänker också för unga, filmintresserade. Ungdomar har ju kunnat få praktikplatser på de här produktionerna till exempel. Gör man film i kulturskolan så blir det också en form av förebilder, att det finns professionella utövare på en högre nivå.⁹¹

Det är ett mönster i intervjuerna med filmkonsulenter och verksamhetsledare att de ställer sig oförstående till varför professionell filmproduktion inte ska kunna rymmas inom kultursamverkansmodellen. Företrädare för Kulturrådet och Filminstitutet anser också att det idag finns en otydlighet i kultursamverkansmodellen när det gäller synen på professionellt filmskapande.⁹² Detta är något vi kommer återkomma till i kapitlet om den regionala filmkulturens framtid.

De regionala filmverksamheterna saknar statlig motpart ...

Ett mönster i intervjuerna med filmkonsulenter och verksamhetsledare är att de saknar en tydlig statlig motpart som tar ett övergripande ansvar för den regionala filmen. Filmverksamheterna återkommer till att Kulturrådet saknar kunskap om film och att Filminstitutets roll i relation till de regionala filmverksamheterna är alltför otydlig. De menar att det sedan kultursamverkansmodellens införande saknas en nationell part som tar ansvar för att föra den regionala filmens talan i relevanta sammanhang.

De regionala filmverksamheterna efterlyser också ett tydligare uppdrag uppifrån, och att Filminstitutet tar ett större ansvar att värna den regionala filmen gentemot

⁹⁰ Kulturchef 6.

⁹¹ Verksamhetsledare 3.

⁹² Företrädare, Filminstitutet 1; Företrädare, Kulturrådet, 2.

andra regionala intressen. Detta är något som flera företrädare för de regionala filmverksamheterna menar fungerade bättre före kultursamverkansmodellens tid:

Vi hade någon att backa mot. Jag upplevde ett otroligt bra stöd ifrån Filminstitutet för att diskutera att vi skulle bli flera tjänster hos oss till exempel. De backade upp. (...) Nu får man slåss för det själv uppåt, att behålla pengarna, att få mer pengar eller att bli en till, eller vad det handlar om. Nu har vi ingen som backar oss.⁹³

Denna saknad av en statlig motpart med kunskap och överblick över det egna konstområdet är ett mönster som går igen i flera tidigare utredningar med koppling till kultursamverkansmodellen. I Kulturanalys utvärdering av länsteatrarna och kultursamverkansmodellen är det istället den minskade kontakten med Kulturrådet som upplevs som problematisk utifrån ett kompetens- och kunskapsperspektiv.⁹⁴ Även i rapporten *Kulturarbetare eller byråkrat* beskriver konsulenter från olika konstområden denna minskade kontakt med nationella myndigheter.⁹⁵

...och anser att den nationella överblicken har blivit sämre ...

En av de förändringar som företrädare för de regionala filmverksamheterna i stor utsträckning knyter till kultursamverkansmodellen, och som många av dem återkommer till, är bristen på nationell överblick över filmlandskapet i Sverige idag.

Det som har hänt i varje fall, som jag tycker mig se ute i film-Sverige, det är dels att det inte finns någon nationell överblick som det fanns tidigare. På den tiden man fick pengar och rapporterade till Filminstitutet så hade Filminstitutet en överblick. Den överblicken har inte Kulturrådet. Dels har de inte den anställda filmkompetensen hos sig, dels så är det svårt att föra dialog om filmområdet med Kulturrådet eftersom i vissa fall så förs dialogen av [regionala] kulturchefer som är väldigt långt från den filmkulturella verksamheten. Tidigare så var det filmexperter på regionen som pratade med filmexperter på nationell nivå.⁹⁶

Under tiden före kultursamverkansmodellen innehöll Filminstitutets resultatredovisningar analyser av de regionala resurscentrumens arbete och även genomgångar av det filmpedagogiska arbetet, talangutvecklingen och främjandet av visning och spridning av film i Sverige. För vissa år särredovisades de ekonomiska insatserna för de tre verksamhetsområdena. De regionala produktionscentrumens arbete med professionell produktion beskrevs och analyserades också i större utsträckning.⁹⁷

⁹³ Filmkonsulent 9.

⁹⁴ Myndigheten för kulturanalys 2014.

⁹⁵ Myndigheten för kulturanalys 2018.

⁹⁶ Verksamhetsledare 7.

⁹⁷ Se Svenska Filminstitutet 2008a; 2008b.

Den uppföljning som idag sker inom ramen för samverkansmodellen ger, enligt de regionala filmverksamheterna, inte en rättvisande bild av den regionala filmen i Sverige. De hänvisar till den tidigare uppföljningen som gjordes av Filminstitutet och som byggde på ett relativt omfattande frågebatteri med specifik koppling till främjandearbete inom regional filmkultur och som fokuserade på regionernas arbete med de tre verksamhetsområdena filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling.⁹⁸

När jag kom till filmverksamheten så upplevde jag att det var väldigt ambitiöst med redovisningar och rapporteringar och uppföljningar kring alla delar i verksamheten. Och det var främst Filminstitutet då som samlade in de här rapporterna, sammanställde och gjorde analyser. Och vi fick också ta del av heltäckande bilder av hur ser det ut med barn- och ungdomsverksamheten i hela landet. Efter samverkansmodellen så görs inte de uppföljningarna på samma tydliga sätt. Det har inte upphört helt men det kanske är mer på eget initiativ från filmorganisationerna eller om speciella frågor dyker upp och är angelägna. Och nu inför den här intervjun när jag fick börja fundera på det... så tycker jag att vi har tappat direktkontakten med Filminstitutet. För nu får vi skriva vår årliga ansökan och skicka den till regionen och sen sammanställer regionen det och har dialog med staten.⁹⁹

När regionerna gick in i kultursamverkansmodellen ersattes Filminstitutets uppföljning av en generell uppföljning med ett fåtal kvantitativa mått, som nämnts ovan, och som skulle passa de olika kulturområdena inom modellen. Filmkonsulenter och verksamhetsledarna uppger, vilket också Kulturrådet konstaterat, att det är svårt att kvantitativt mäta deras främjande arbete, och att de viktigaste delarna i deras arbete därför inte syns i den uppföljning som genomförs i kultursamverkansmodellen. De regionala filmverksamheterna säger å ena sidan att det är skönt att slippa alltför mycket återrapportering men upplever också en risk med att deras främjande arbetet följs upp i så liten utsträckning av Kulturrådet:

Där kommer ju en rädsla in att man liksom inte syns på ett bra sätt och att det också leder till att man kanske inte anses viktig.¹⁰⁰

Filminstitutet delar i viss utsträckning uppfattningen att den nationella överblicken över filmområdet har blivit lidande sedan införandet av kultursamverkansmodellen, och att de inte följer upp utvecklingen på regional nivå på det sätt som de gjorde tidigare. Samtidigt uppger de att de får en överblick genom att läsa regionernas kulturplaner, Kulturrådets uppföljningar och genom de nätverksträffar de har med de regionala filmverksamheterna. Filminstitutet gör också fortfarande utredningsnedslag i delar av den filmkulturella verksamheten. Som ett exempel nämns den rapport om det regionala talangutvecklingsarbetet som gjordes 2017.¹⁰¹

⁹⁸ Svenska Filminstitutet 2012.

⁹⁹ Verksamhetsledare 3.

¹⁰⁰ Filmkonsulent 5.

¹⁰¹ Svenska Filminstitutet 2017a.

... men relationen till Filminstitutet har samtidigt förbättrats

Samtidigt som de regionala filmverksamheterna säger sig sakna en tydlig statlig motpart och en tydligare överblick över filmverksamheten i Sverige uppger de att relationen till Filminstitutet på många sätt förbättrats. Den regionala samordnarens roll är generellt mycket uppskattad och relationen till Filminstitutet beskrivs som mer jämlik, och även att Filminstitutet visar ett ökat intresse för den regionala nivån och lyssnar in regionala perspektiv, jämfört med hur det var tidigare då flera regionala filmverksamheter var kritiska till relationen:

Man var väldigt besviken på kontakten som man hade med Filminstitutet. Filminstitutet visade väldigt stort ointresse för den regionala frågan. (...) Jag menar, vi upplever nog många att dialogen egentligen med Filminstitutet sedan dess har blivit bättre. Och jag menar, Filminstitutet ville egentligen inte förlora den här relationen som nu blev förlorad i och med samverkansmodellen. Men jag kommer ihåg det där och det fanns ett väldigt, väldigt starkt missnöje med hur man tyckte att SFI behandlade den regionala frågan.¹⁰²

Det finns med andra ord en dubbelhet i filmverksamheternas syn på Filminstitutet, då de å ena sidan anser att Filminstitutet brister i engagemang och nationell överblick, men att relationen på flera sätt har underlättats av att de inte längre har Filminstitutet som bidragsgivare. Kritiken mot Filminstitutet före samverkansmodellen handlade mycket om en alltför centralistisk syn på svensk film och att regionernas roll skulle vara att leverera talang uppåt i systemet. Detta är något som filmkonsulenter och verksamhetsledare säger har förändrats.

Sammanfattning

- Det regionala filmfrämjande arbetets integrering i kultursamverkansmodellen innebar att regional filmkultur blev ett av områdena som hanteras inom ramen för regionernas kulturplaner och den beredningsprocess som omger dessa.
- Kulturrådet saknar egen handläggarkompetens inom filmområdet. Filminstitutet är därför representerat i det samverkansråd som är knutet till modellen och i de arbetsgrupper som agerar som externa sakkunniga i beredningsprocessen av kulturplanerna och av utvecklingsbidragen till regional kulturverksamhet.
- Filmområdet har genomgående en tydlig plats i de regionala kulturplanerna. Filmens potential som kreativ näring och regional attraktivitetsfaktor framhävs i de regionala kulturplanerna.

¹⁰² Verksamhetsledare 5.

- De regionala filmverksamheterna upplever generellt att de har stort inflytande över skrivningarna i kulturplanerna. De anser att kulturplanen är ett viktigt styrdokument, men att det ofta brister i tydlighet och konkretion, och att skrivningarna i kulturplanerna inte nödvändigtvis står i proportion till de resurser som fördelas till den regionala filmverksamheten.
- De regionala filmverksamheterna saknar förtroende för att den regionala filmens intressen tas tillvara i samverkansmodellen och i beredningen av kulturplanerna. De anser att kultursamverkansmodellen i flera avseenden har ökat avståndet mellan verksamheten och de sammanhang där avgörande beslut om verksamheten fattas. Filmverksamheterna ser det som en nackdel att Kulturrådet saknar egen handläggarkompetens och eget bevakningsansvar inom filmområdet.
- De regionala filmverksamheterna är kritiska till att de regionala filmverksamheternas arbete inom kultursamverkansmodellen begränsas till främjande arbete, och att professionell filmproduktion inte på ett tydligt sätt anses kunna vara en del av den regionala filmverksamheten.
- De regionala filmverksamheterna anser att den nationella överblicken på filmområdet har försämrats sedan kultursamverkansmodellens införande och att det saknas en nationell part med ansvar för uppföljning av det regionala arbetet med film i Sverige.

Bidrag till regional filmkulturell verksamhet

I detta kapitel görs en genomgång av hur de ekonomiska förutsättningarna för den regionala filmkulturen har utvecklats sedan införandet av kultursamverkansmodellen. Inledningsvis redogörs för fördelningen av de statliga och regionala verksamhetsbidragen till regionala filmverksamheter, hur dessa har förändrats över tid och hur film som kulturområde står sig jämfört med andra konst- och kulturområden vars medel idag fördelas genom kultursamverkansmodellen. Sedan redogörs för det regionala utfallet av Filminstitutets filmkulturella stöd efter kultursamverkansmodellens införande. Detta i syfte att ge en mer heltäckande bild av förutsättningarna för filmkulturen på regional nivå i olika delar av landet.

När det gäller de statliga och regionala verksamhetsbidragen redovisar regionerna dessa till Kulturrådet. Dock är det så att fyra regioner: Gävleborg, Västernorrland, Halland och Värmland inte särredovisar verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet. Från dessa regioner har siffror för vissa av åren erhållits direkt från regionerna, vilket möjliggjort en tydligare helhetsbild av filmområdet i samverkansmodellen. För att kunna jämföra utvecklingen under perioden 2010–2018 har dessa regioner exkluderats i vissa av figurerna nedan.

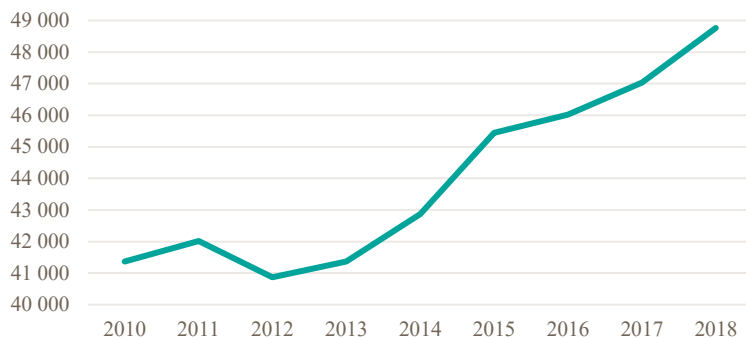
Statliga och regionala bidrag till filmverksamheterna

De statliga och regionala verksamhetsbidragen utgör sammantaget drygt 80 procent av de regionala filmverksamheternas intäkter.¹⁰³ Sett på nationell nivå har de statliga och regionala verksamhetsbidragen till regional filmkultur ökat med 17,9 procent mellan 2010 och 2018 för de regioner som särredovisat bidragen till filmkultur i Kulturrådets uppföljning, vilket redovisas i figur 5 nedan.¹⁰⁴

Ökningen är i paritet med ökningen av verksamhetsbidragen inom kultursamverkansmodellen som helhet. På nationell nivå har verksamhetsbidragen till regional filmkultur med andra ord utvecklats på ett genomsnittligt sätt inom kultursamverkansmodellen. Undantags däremot Region Skåne förändras bilden. Då är ökningen för filmens område 3 procent. Detta kan jämföras med ökningen av verksamhetsbidragen mellan 2002 och 2010 som var 32 procent (figur 4), även om det är viktigt att påpeka att samma regioner inte är inräknade för de båda perioderna.

¹⁰³ Kulturrådet 2020b, s. 107. Resterande del utgörs av kommunala bidrag och övriga bidrag (se nedan).

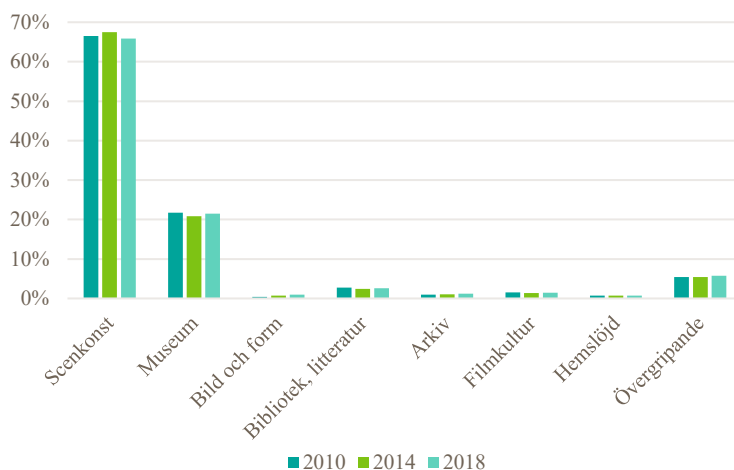
¹⁰⁴ Kulturrådet 2020b.



Figur 5. Statliga och regionala bidrag till filmkulturell verksamhet 2010–2018 (fasta priser). Exkluderat regionerna Stockholm, Gävleborg, Värmland, Halland och Västernorrland.

Källa: Kulturrådet 2020b, s. 105.

Om vi jämför filmområdet med andra kulturområden inom samverkansmodellen ser vi hur regionerna över tid har fördelat verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet jämfört med de andra kulturområdena (figur 6 nedan).



Figur 6. Andel statliga och regionala bidrag till olika kulturområden 2010, 2014 och 2018. Exkluderat regionerna Stockholm, Gävleborg, Värmland, Halland och Västernorrland.

Källa: Kulturrådet 2020b, s. 25.

På nationell nivå har det skett mycket små förändringar i hur medlen fördelats mellan de olika konst- och kulturområdena. Detta gäller även filmkulturell verksamhet som sedan 2010 har legat på mellan 1,4 procent och 1,5 procent av de statliga och regionala verksamhetsbidragen enligt figur 6 ovan. Dock är detta en underskattning då Gävleborg, Halland, Västernorrland och Värmland är exkluderade. Om dessa räknas in erhåller den filmkulturella verksamheten istället mellan 1,8 procent och 1,9 procent av de totala statliga och regionala verksamhetsbidragen från 2013–2018.¹⁰⁵

Vad som också är tydligt är att kultursamverkansmodellen domineras ekonomiskt av professionell teater, dans och musikverksamhet. Främjandeyrken litteratur, film och hemslöjd, spelar i ekonomiska termer en liten roll.¹⁰⁶ Det bör samtidigt påpekas att den procentuella ökningen 2010–2018 varierar kraftigt mellan de olika kulturområdena i samverkansmodellen.

Tabell 1. Ökning av statliga och regionala verksamhetsbidrag 2010–2018.

Kulturområde	Förändring 2010–2018
Scenkonst	16,9 %
Museum	17,2 %
Bild och form	173,6 %
Bibliotek, litteratur	10,5 %
Arkiv	43,4 %
Filmkultur	17,9 %
Hemslöjd	13,7 %
Övergripande	25,3 %
Totalt alla områden	18,2 %

Källa: Kulturrådet 2020b, s. 27.

Lägst ligger bibliotek, läs- och litteraturfrämjande verksamhet med en samlad ökning på 10,5 procent och högst professionell bild- och formverksamhet med en ökning på 173,6 procent.¹⁰⁷ Den höga procentuella ökningen för professionell bild- och formverksamhet har samtidigt gjort att områdets andel av de totala statliga och regionala verksamhetsbidragen ökat från 0,4 procent till 1 procent, vilket alltså innebär att området i kultursamverkansmodellen som helhet är mycket litet.¹⁰⁸

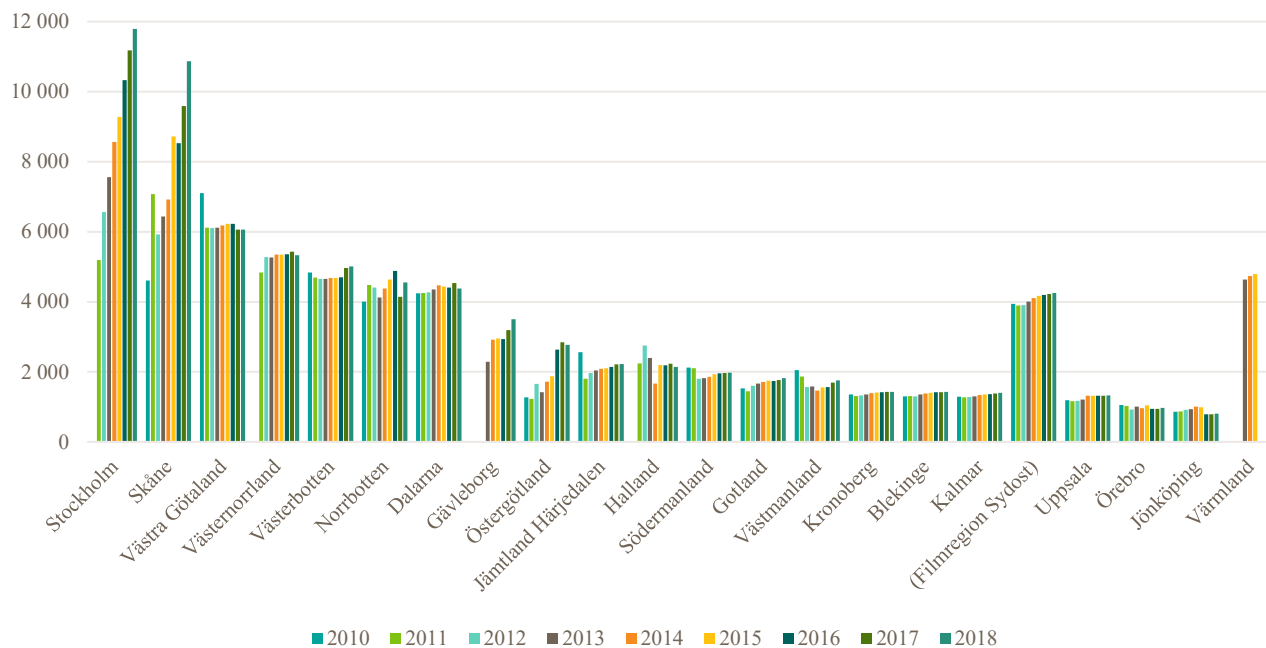
När utvecklingen bryts ner på regional nivå framträder en delvis annan utveckling vilken redovisas i figur 7 på nästa sida.

¹⁰⁵ Denna beräkning bygger på separata data som Kulturanalys på förfrågan erhållit från regionerna. För Region Värmland finns data endast 2013–2015, vilken har använts som utgångspunkt för beräkningen.

¹⁰⁶ Kulturrådet 2020b, s. 25.

¹⁰⁷ Kulturrådet 2020b, s. 27.

¹⁰⁸ Kulturrådet 2020b, s. 25.

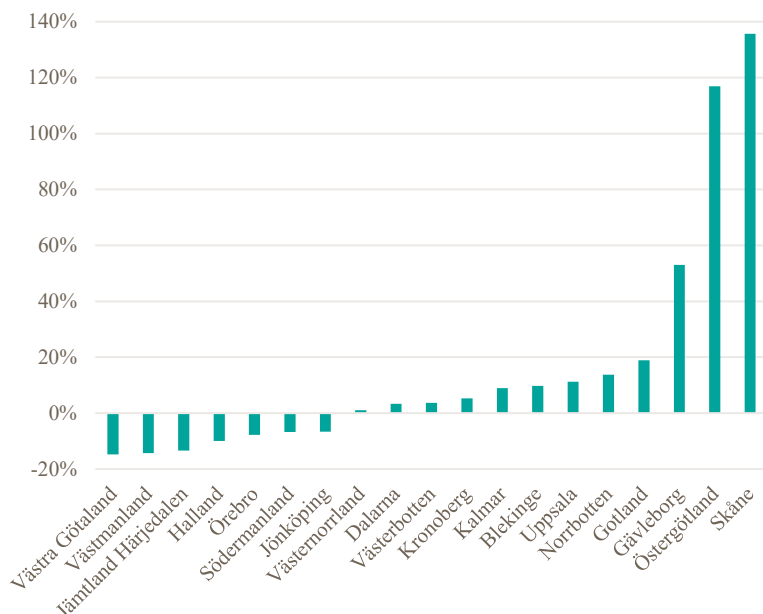


Figur 7. Statliga och regionala verksamhetsbidrag till filmkulturell verksamhet 2010–2018. 2018 års priser (tusentals kronor).

Källa: Kulturrådet 2020b, s. 105; Region Halland 2019; Region Värmland 2019; Region Västernorrland 2019; Region Gävleborg 2020; Region Stockholm 2020.

För det första bekräftas att den struktur med större och mindre regionala filmkulturella verksamheter som växte fram på 1990-talet är fortsatt intakt. De stora filmkulturella regionerna är fortsatt Skåne, Västra Götaland, Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten, Dalarna och Värmland och även Sydost när verksamhetsbidragen för regionerna Kalmar, Kronoberg och Blekinge läggs samman. Inkluderat i figur 7 är också Film Stockholm som befinner sig utanför kultursamverkansmodellen men som haft en stark ökning av särskilt de regionala verksamhetsbidragen sedan 2010.

Figur 7 och figur 8 visar tydligt på de regionala variationerna när det gäller utvecklingen av de statliga och regionala verksamhetsbidragen. I 7 regioner har de statliga och regionala verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet minskat över tid, vilket är betydligt fler regioner än inom något annat kulturområde i samverkansmodellen. Å andra sidan har det skett en kraftig procentuell ökning av verksamhetsbidragen i 3 regioner.



Figur 8. Förändring 2010–2018 av statliga och regionala verksamhetsbidrag till regional filmkultur. Halland, Gävleborg, Västernorrland, förändring 2013–2018. För Värmland saknas tillräcklig data. 2018 års priser (förändring i procent)

Källa: Kulturrådet 2020b; Region Halland 2019; Västernorrland 2019; Region Gävleborg 2020.

För Stockholm som är den enda region som befinner sig utanför kultursamverkansmodellen ökade de statliga och regionala verksamhetsbidragen med 127 procent mellan 2011 och 2018.¹⁰⁹

Ett mönster i intervjuerna med filmkonsulenter och verksamhetsledare är uppfattningen att regionerna tenderar att glida isär och att skillnaderna har ökat mellan regionernas möjligheter att bedriva filmkulturell verksamhet:

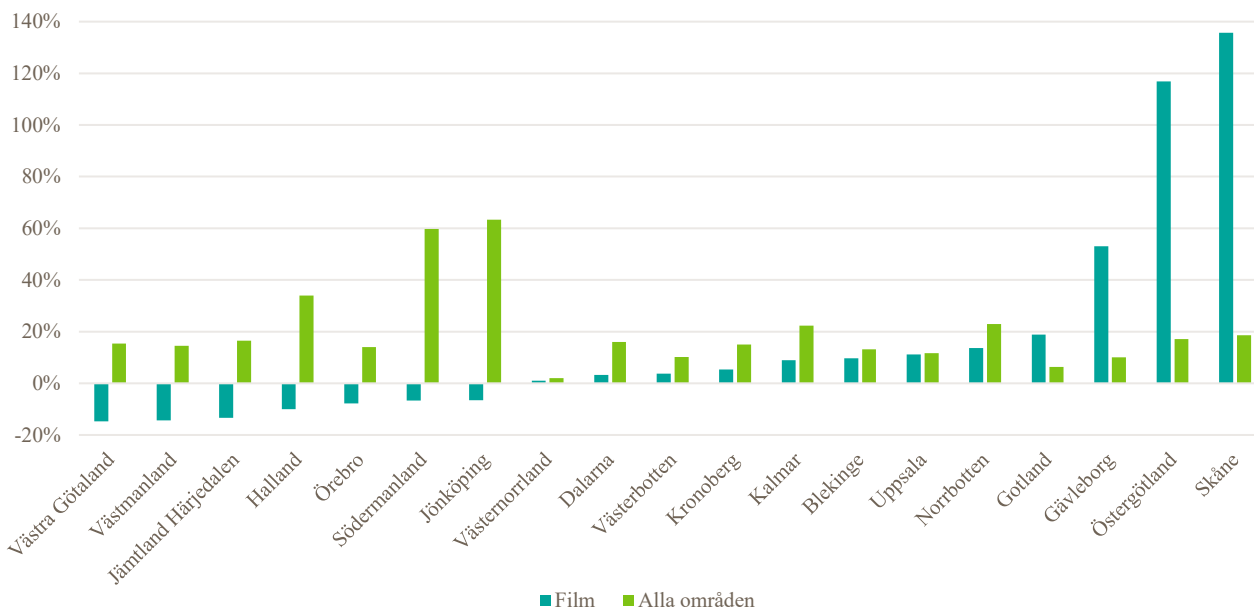
En fara som jag ser, det är, om man tittar på alla regionala filmverksamheter i Sverige, det är att de som redan var starka, de blev ännu starkare, de som var rätt så fristående, hade en bra verksamhet, en egen verksamhet, har kanske klarat sig lite bättre, men alla de små regioner som bara hade en filmkonsulent kanske som skulle göra allt och så vidare, de har ju väldigt tydligt förlorat på att ha blivit insugna i en region.¹¹⁰

De siffror som presenteras i figuren ovan ger visst fog för den oro som filmkonsulenter och verksamhetsledare ger uttryck för. Bland de regioner där verksamhetsbidragen till film har minskat finns bland annat Västmanland, Halland, Jönköping, Örebro och Södermanland, vilka samtliga är, relativt sett, små filmregioner.

Ett annat sätt att jämföra på regional nivå är att sätta filmområdet i relation till övriga verksamhetsområden inom kultursamverkansmodellen. När utvecklingen av de statliga och regionala verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet på regional nivå jämförs med bidragen till samtliga områden inom samverkansmodellen framträder ytterligare ett mönster, synligt i figur 9 nedan. Bortsett från Skåne, Östergötland, Gävleborg, Gotland och Uppsala har filmverksamheterna en sämre ekonomisk utveckling än kulturområdena som helhet inom kultursamverkansmodellen.

¹⁰⁹ *Region Stockholm 2020.*

¹¹⁰ *Verksamhetsledare 6.*



Figur 9. Procentuell förändring av statliga och regionala bidrag till regional filmkultur jämfört med andra verksamhetsområden inom kultursamverkansmodellen, 2010–2018. För Gävleborg, Halland och Västernorrland procentuell förändring 2013–2018. För Värmland saknas data. 2018 års priser (förändring i procent).

Källa: Kulturrådet 2020b; Region Halland 2019; Västernorrland 2019; Region Gävleborg 2020.

De blygsamma ekonomiska tillskotten på filmområdet i många regioner, och de minskningar som sker i flera regioner, kan alltså inte enkelt tolkas som ett uttryck för generella nedskärningar. Snarare förefaller de vara ett uttryck för regionala prioriteringar mellan konst- och kulturområdena, även om det i detta avseende finns behov av mer fördjupade studier. Emellertid, i flera regioner har nedskärningar gjorts inom filmområdet som inte drabbat den regionala kulturen som helhet. En av de regionala kulturcheferna reflekterar över denna utveckling:

Jag hoppades nog mycket mer på att filmen skulle få en starkare ställning i och med att vi gick in i samverkansmodellen. Men det tycker jag mig inte ha sett i stort i Sverige, så jag tror nog snarare att det är tvärtom, att på många håll har filmverksamheten krympt, eftersom man gjorde stora omorganisationer i regionerna i samband med att man genomförde den här modellen.¹¹¹

Kulturchefen knyter i stor utsträckning de regionala filmverksamheternas försvagade ställning till de omorganisationer som flera kulturförvaltningar genomförde i samband med att kultursamverkansmodellen sjösattes. Detta kommer vi att återkomma till i ett senare kapitel.

Kulturrådets utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet

När det gäller Kulturrådets utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet så har sex regioner någon gång under 2013–2018 fått stöd för ett filmkulturellt projekt.¹¹² Dessa är Region Skåne, Gotland, Östergötland, Värmland, Dalarna och Västra Götaland. Fem av dessa får betraktas som starka filmregioner i Sverige, medan Östergötland är en av de regioner som har haft en positiv trend när det gäller statliga och regionala verksamhetsbidrag.

Tabell 2. Regionala utvecklingsbidrag för film 2013–2018. Löpande priser (tusentals kronor).

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tkr	750	400	750	700	450	700
Procent	1,7 %	1,5 %	3,0 %	3,0 %	1,2 %	2,8 %

Källa: Kulturrådet 2014; Kulturrådet 2019c.

Tabell 2 visar i vilken utsträckning som de regionala utvecklingsbidragen har gått till filmkulturella projekt. I jämförelse med fördelningen av de statliga och regionala verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet sticker fördelningen av utvecklingsbidragen inte ut på något tydligt sätt. För åren 2015, 2016 och 2018 kan vi dock notera att filmområdet får en något högre tilldelning i förhållande till

¹¹¹ Kulturchef 4.

¹¹² Det finns också exempel på utvecklingsprojekt som inte är renodlade filmkulturella projekt men där filmområdet är en viktig del. Ett exempel på detta är crossmediaprojekt, som exempelvis etablerats i Gävleborg med stöd från Kulturrådets utvecklingsbidrag.

sin roll i kultursamverkansmodellen som helhet som ligger på 1,8–1,9 procent. Att det är de relativt starka filmregionerna som erhåller stöd förklaras av filmkonsulenter och verksamhetsledare med att mindre filmregioner i stor utsträckning saknar personella resurser för att gå in med en ansökan. En filmkonsulent uttrycker det på följande sätt när frågan kommer på tal:

Jag får den frågan ibland, men jag brukar säga att det vore fint att göra men... (...) jag som ensam utvecklingsledare med tre verksamhetsområden har ju fullt upp som det ser ut, bara idag. Så vi har inte gjort det.¹¹³

Även om filmområdet som helhet inte fått så stor del av utvecklingsbidragen kan dessa ändå ha inneburit en möjlighet för ett fåtal regioner att göra extra satsningar på filmen jämfört med andra kulturområden. Samtidigt ser det ut som att fördelningen av utvecklingsbidragen förstärker skillnaderna mellan regionerna, med tanke på att det främst är de relativt starka filmregionerna som får bidraget.

Kommunala bidrag till regionala filmverksamheter

Utöver de regionala och statliga bidragen erhåller vissa regionala filmverksamheter också kommunala verksamhetsbidrag. 2018 fick 5 regionala filmverksamheter kommunala bidrag. Dessa var Dalarna, Kalmar, Norrbotten, Södermanland och Västernorrland.¹¹⁴ Sammantaget utgjorde de kommunala bidragen till dessa regioner drygt 3 procent av de totala verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet. I Dalarna motsvarade de kommunala bidragen 4,7 procent jämfört med de statliga och regionala bidragen. I Kalmar var motsvarande siffra 4,2 procent, i Norrbotten 32 procent och Södermanland 13,4 procent. I de flesta regioner motsvarar alltså dessa bidrag mindre delar, men Norrbotten skiljer ut sig, vilket hänger ihop med att Filmpool Nord ägs gemensamt av Region Norrbotten och 11 av regionens kommuner.¹¹⁵

En inräkning av de kommunala bidragen till de regionala verksamheterna i kultursamverkansmodellen är emellertid inte till filmområdets fördel. I Dalarna ökar de kommunala bidragen till regional filmkulturell verksamhet lika mycket som de kommunala bidragen ökar generellt till verksamheter i kultursamverkansmodellen. För övriga regioner är förhållandet det omvända och sammantaget går endast 0,16 procent av de kommunala bidragen till regional filmkulturell verksamhet. De kommunala bidragen domineras kraftigt av scenkonst och museiverksamhet som står för 97 procent av dessa bidrag.¹¹⁶

¹¹³ Filmkonsulent 19.

¹¹⁴ För Västernorrland är dessa bidrag dock redovisade tillsammans med de statliga och regionala bidragen.

¹¹⁵ Kulturrådet 2020b, s. 106.

¹¹⁶ Kulturrådet 2020b, s. 27.

Övriga intäkter

De regionala filmkulturella verksamheterna erhåller utöver årliga statliga, regionala och kommunala verksamhetsbidrag också övriga intäkter. Dessa utgörs av ”övriga statliga, regionala och kommunala bidrag, verksamhetsintäkter, EU-medel, sponsring och andra intäkter”.¹¹⁷ I dessa ingår bland annat det utvecklingsbidrag som redovisades i tabell 2. De övriga intäkterna uppgick 2018 till 16 procent av de regionala filmverksamheternas totala intäkter. Separata data saknas för flera regioner men de data som finns visar på stora variationer mellan regionerna. I flera regioner saknar den regionala filmverksamheten helt övriga intäkter, eller har mycket blygsamma sådana, medan det för regionerna Gotland, Skåne och Jönköping utgör större andelar.¹¹⁸

Stöd till regionala produktionscentrum

I tre av de regioner som idag ingår i kultursamverkansmodellen finns också regionala produktionscentrum. Dessa finns idag i Västra Götalandsregionen, region Skåne och region Norrbotten. Utöver dessa finns också *Film Capital Stockholm* som är en regional filmfond för Mälardalen, Åland och Gotland. Verksamheten i produktionscentrumen följs inte upp av Kulturrådet, och inte heller på något kontinuerligt sätt av Filminstitutet.

I Västra Götaland är produktionscentrumet Film i Väst organisatoriskt separerat från den främjande filmkulturella verksamheten. Film i Väst fick 2018 över 90 miljoner i regionala bidrag (kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden), vilket kan jämföras med de totalt 6 miljoner kronor (se figur 7) som fördelades till den regionala filmkulturella verksamheten i Västra Götaland.¹¹⁹ När det gäller Film i Skåne och Filmpool Nord i Norrbotten är produktionsverksamheterna och de främjande filmkulturella verksamheterna integrerade. Film i Skåne har drygt 30 miljoner i totala offentliga bidrag medan Filmpool Nord hade en total omsättning på drygt 25 miljoner 2018.¹²⁰ För både Region Skåne och Region Norrbotten är det samtidigt så att visst regionalt filmkulturellt arbete bedrivs utanför verksamheterna Film i Skåne och Filmpool Nord. Som exempel har Region Skåne en anställd filmutvecklare inom den regionala kulturförvaltningen, och i Region Norrbotten har kulturförvaltningen bidragsgivning på filmområdet som ligger vid sidan av Filmpool Nords verksamhet.

Antalet regionala filmkonsulenter

När det gäller antalet anställda filmkonsulenter i de regionala filmverksamheterna skiljer sig också detta mellan regionerna. Grovt räknat kan de regionala

¹¹⁷ Kulturrådet 2020b, s. 14.

¹¹⁸ Kulturrådet 2020b, s. 108.

¹¹⁹ Film i Väst 2019, s. 7.

¹²⁰ Film i Skåne 2019, s. 22; Filmpool Nord 2019, s. 41.

filmverksamheterna delas in i två huvudgrupper, de som har 1–2,5 filmkonsulenter och de som har 3 eller flera filmkonsulenter och därmed i praktiken har förutsättningar att ha en anställd per verksamhetsområde. De mindre filmverksamheterna med 1–2,5 tjänster är Örebro, Västmanland, Uppsala, Halland, Gävleborg, Södermanland, Jämtland-Härjedalen, Östergötland och Västerbotten. Inom denna grupp är dock skillnaderna ganska stora, exempelvis mellan Örebro med bara en filmkonsulent och Västerbotten som har tre tjänster men där en av de anställda är verksamhetsledare på halvtid.

De regionala filmverksamheter som har 3 eller flera filmkonsulenter är Skåne, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Gotland, Värmland, Dalarna och Filmregion Sydost. Region Jönköping hade vid tidpunkten för denna utredning ingen anställd filmkonsulent i kulturförvaltningen. Orsaken till detta uppges vara en omorganisation och att en filmkonsulent planeras anställas under våren 2020.¹²¹

Statistiken bör tolkas med försiktighet

Trots att de ekonomiska data som redovisas ovan genomgått omfattande kvalitetsgranskning finns det skäl att hantera den med försiktighet. Den generella bilden utifrån de intervjuer som gjorts med filmkonsulenter, verksamhetsledare och regionala kulturchefer är, med få undantag, att den ekonomiska utvecklingen för de regionala resurscentrumen har varit relativt stabil över tid, med små uppgångar och nedgångar. Med detta menas att de regionala filmverksamheterna sedan samverkansmodellens införande har haft ungefär samma resurser till sitt förfogande. Flera respondenter misstänker också att de skillnader som statistiken i flera fall visar på har sin grund i att regionernas sätt att rapportera in bidragen till Kulturrådet inte har varit konsekvent över tid. Detta gäller exempelvis nedgången i verksamhetsbidragen för Västra Götaland mellan 2010 och 2011, som förefaller bero på förändringar i rapporteringen snarare än en faktisk minskning av bidragen till den regionala filmkulturella verksamheten. För Västra Götaland är det också så att betydande delar av regionens filmkulturella arbete inte synliggörs i rapporteringen till Kulturrådet.

Det är dessutom så att regioner med produktionscentrum där det främjande arbetet är integrerat tar upp att det är en reell svårighet att bedöma vad som ska räknas till den filmkulturella verksamheten inom kultursamverkansmodellen och vad som ska räknas till den rena produktionsdelen. Det ska samtidigt påpekas att regioner utan produktionscentrum som ändå stödjer professionell filmproduktion (i flera fall även långfilmsproduktion) i allmänhet räknar in denna verksamhet i kultursamverkansmodellen. Detta sammantaget försvårar jämförelser mellan regionerna.

¹²¹ Kulturchef 10.

Den övergripande slutsatsen att verksamhetsbidragen till regional filmkultur på nationell nivå har hållit sig på samma nivå över tid förefaller dock vara rimlig, både i relation till de ekonomiska data som finns tillgängliga och i relation till det som framkommit i intervjuarbetet. Ett generellt mönster i intervjuerna är att verksamhetsledare, filmkonsulenter, och även flera kulturchefer, upplever att filmområdet har haft svårigheter att hävda sig ekonomiskt gentemot andra kulturområden i samverkansmodellen. Även detta rimmar väl med de data som presenterats.

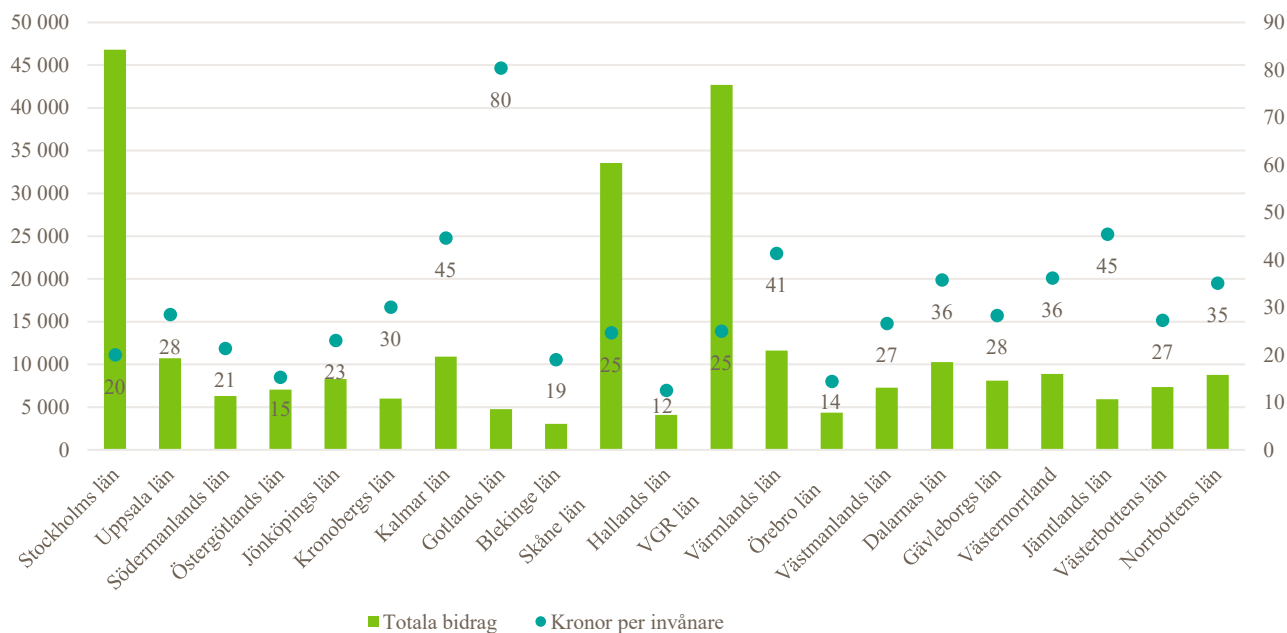
Filminstitutets filmkulturella stöd

Svenska Filminstitutet har sedan sitt bildande gett ett omfattande stöd till olika filmkulturella insatser. Hur dessa stöd har sett ut och fördelats geografiskt har förändrats över tid och här ges endast en mycket översiktlig beskrivning av perioden 2011–2018. Filminstitutet ger stöd till verksamheter både inom filmpedagogik, visning/spridning och inom talangutveckling. Vissa av stöden har varit en del av filmavtalet medan andra har legat utanför, framförallt sedan 2006. I allmänhet kan stöden inte sökas, med något undantag, av de regionala filmverksamheterna. Istället är bidragen framförallt riktade till biografier, visningsorganisationer, filmfestivaler, skolor och kommuner. Dock fungerar de regionala filmverksamheterna ofta främjande och stödjande gentemot sökande aktörer.

Regionalt utfall av Filminstitutets filmkulturella stöd

En genomgång av Filminstitutets sammanlagda stödgivning mellan 2011 och 2018 inom de tre filmkulturella verksamhetsområdena filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling presenteras i figur 10 på nästa sida. Den sammanlagda bilden visar de tre stora regionernas dominans när det gäller Filminstitutets filmkulturella stöd, vilket också är naturligt givet dessa regioners storlek. Ses stöden i relation till invånarantalet är fördelningen betydligt jämnare.

Det går dock att se, för Filminstitutets stöd, att flera av de regioner som har relativt liten regional filmverksamhet även tar del av mindre övriga filmkulturella stöd. Som exempel tar regioner som Örebro, Halland, Södermanland och Jönköping emot relativt lite filmkulturella stöd både i absoluta tal och per invånare, jämfört med starkare filmregioner som Dalarna, Värmland och Norrbotten.



Figur 10. Filminstitutets filmkulturella stöd uppdelat per region och kronor per invånare 2019. Totalt mellan 2011–2018. 2018 års priser (tusentals kronor).

Källa: Svenska Filminstitutet 2013; 2015b; 2017c; 2019f.

De regionala filmverksamheterna spelar en viktig roll gentemot de biografer, skolor, kommuner och festivaler som söker stöden. Detta är också något som verksamhetsledare och filmkonsulenter själva tar upp i intervjuerna. När de prioriterar ner ett verksamhetsområde innebär det att deras möjligheter att stödja aktörer att söka medel på just det området påverkas:

om du har en region där du har en person som är anställd att jobba med biografutveckling och visnings/spridningsfrågor, så kan ju den personen hjälpa biograferna att söka stöd på Filminstitutet. (...) Jag kan ta oss som exempel. Om vi hade haft en person som jobbar med biografutveckling, vilket vissa regioner har, om vi hade haft en sån person då hade det kommit mer stöd till biograferna i [regionens namn] från Svenska Filminstitutets stödformer. Det kan jag sätta pengar på.¹²²

Det regionala utfallet av Filminstitutets stödgivning skulle kunna tolkas som stöd för denna analys. Det bör samtidigt betonas att det utifrån dessa data inte går att avgöra vilken betydelse som de regionala filmkonsulenterna har för övriga regionala aktörers möjligheter att erhålla bidrag från Filminstitutet.

Sammanfattning

- De statliga och regionala verksamhetsbidragen till filmområdet ökade med knappt 18 procent mellan 2010 och 2018. Ökningen är i paritet med den generella ökningen av verksamhetsbidragen i modellen. Stora ökningar i ett fåtal regioner har haft stor betydelse.
- Inom kultursamverkansmodellen har bidragen till filmkulturell verksamhet legat stabilt på 1,8–1,9 procent av de totala verksamhetsbidragen.
- Jämfört med bidragen till samtliga kulturområden inom samverkanmodellen har verksamhetsbidragen till filmkulturell verksamhet haft en sämre utveckling i flertalet regioner.
- Regionernas ekonomiska redovisningar på filmområdet innehåller brister. Detta påverkar tillförlitligheten både när regioner jämförs med varandra och när data analyseras över tid. Denna osäkerhet bekräftas i intervjumaterialet.
- Filminstitutets filmkulturella stöd domineras av storstadsregionerna, men i förhållande till invånarantal får glesbefolkade regioner en större andel av bidragen. Samtidigt erhåller flera regioner med mindre filmverksamheter också mindre stöd från Filminstitutet, även i förhållande till invånarantalet.

¹²² Verksamhetsledare 7.

Filmen i den regionala förvaltningen

I detta kapitel redogörs för hur de regionala filmverksamheterna är organiserade i relation till den regionala förvaltningen. Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av filmverksamheternas organisation. Sedan diskuteras, med utgångspunkt i intervjumaterialet hur de regionala filmverksamheterna har påverkats organisatoriskt sedan införandet av kultursamverkansmodellen. De teman som diskuteras är de regionala resurscentrumens placering i den regionala förvaltningen och deras synlighet, kommunikation och identitet som regionala filmverksamheter.

Stora skillnader mellan regionerna

De 19 regionala filmverksamheter som finns i Sverige idag är inte organiserade på ett enhetligt sätt. Tvärtom är variationerna stora.¹²³ De flesta regionala filmverksamheter, 14 stycken, är på något sätt organiserade direkt under regionens kulturförvaltning, men inom denna grupp skiljer det sig en hel del i hur detta konkret ser ut. I några fall finns en tydligt avgränsad verksamhet med en egen verksamhetsledning, chef och kommunikation (exempelvis egen webbplats). Exempel på sådana regioner är Dalarna, Gotland, Västerbotten och Östergötland. Men i de flesta fall består den regionala filmverksamheten av en eller flera filmkonsulenter som ligger invädda i regionens kulturförvaltning utan egen verksamhetsledning, egna lokaler och egna officiella kommunikationskanaler, och med en ledning eller chef som ansvarar för flera kulturområden. Detta är exempelvis fallet i region Uppsala, Gävleborg, Halland, Västmanland och Örebro.

I tre regioner, Skåne, Norrbotten och Västernorrland, är den filmkulturella verksamheten organiserad inom ramen för ett regionalt bolag. Hur detta mer exakt ser ut skiljer sig mellan dessa tre regioner. Film i Skåne och Filmpool Nord drivs som produktionscentrum med en integrerad filmkulturell verksamhet, medan Film i Västernorrland är en del av ett större bolag (Scenkonst Västernorrland) och bedriver verksamhet som i första hand kan karakteriseras som filmkulturell. Film i Skåne är ett dotterbolag inom koncernen Business Region Skåne som till största del ägs av Region Skåne. Detta kan jämföras med Västra Götaland där konsulentverksamheten ligger under regionens kulturförvaltning och är separerad från produktionscentrumet (Film i Väst) som ägs av Västra Götalandsregionen.

¹²³ Beskrivningen bygger på information hämtad från de olika regionernas och filmverksamheternas organisationsbeskrivningar på deras hemsidor (se också Filmregionerna 2017).

I ytterligare ett fall, Filmregion Sydost, är filmverksamheten organiserad i en ideell organisation bildad och finansierad av tre regionförbund (Blekinge, Kronoberg och Kalmar) i samverkan. Verksamheten i Filmregion Sydost drivs i enlighet med en överenskommelse mellan regionerna och den ideella föreningen. Den ideella föreningen leds av en styrelse som utses av de tre regionförbunden.¹²⁴ Filmregion Sydost har en egen verksamhetsledning, egna lokaler och egna kommunikationskanaler via exempelvis en självständig webbplats.

Filmverksamheternas gemensamma intresseorganisation

De regionala filmverksamheterna är också gemensamt organiserade i föreningen Filmregionerna som beskriver sig själv som ”en nationell filmpolitisk förening som samordnar och företräder de regionala filmverksamheterna i landet.”¹²⁵ Samtliga 19 filmregioner är medlemmar. Filmregionerna arbetar, enligt egen utsago, för ökad samverkan mellan regionernas filmverksamheter och utgår i sin verksamhet från de nationella filmpolitiska målen. Föreningen anordnar nätverksträffar och utbildningsdagar för sina medlemmar, bedriver påverkansarbete och viss utrednings- och uppföljningsverksamhet.¹²⁶

Kommunikation och synlighet har förändrats

De regionala filmkonsulenterna, verksamhetsledarna och kulturcheferna tar upp ett antal återkommande frågor i relation till de regionala filmverksamheternas organisering och placering i den regionala förvaltningen. Dessa handlar om verksamheternas namn, titeln filmkonsulent, verksamheternas utåtriktade kommunikation och frågan om fysisk placering

Verksamhetsnamn och titlar har urvattnats

När de regionala resurscentrumen växte fram på 1990-talet skapades i de allra flesta fall en tydlig identitet, med ett eget verksamhetsnamn och en egen logotyp. Titeln filmkonsulent etablerades och användes konsekvent. Ett vanligt namn på verksamheterna var Film i [regionens namn], exempelvis Film i Halland, Film i Sörmland, Film i Uppland, Film i Gävleborg och så vidare. I några fall kallade sig resurscentrumen för Filmpool [regionens namn], exempelvis Filmpool Nord och Filmpool Jämtland.

I ett fåtal fall har namnen bibehållits även i de mindre filmregionerna, som till exempel för Filmpool Jämtland och Film i Öst (Östergötland). Men i de flesta mindre filmregioner togs denna identitetmarkör bort när verksamheten gick in i kultursamverkansmodellen och på ett tydligare sätt integrerades i kulturförvaltningen. Successivt har flera regioner också börjat arbeta bort titeln filmkonsulent och ersatt denna med mer generella titlar som verksamhets-

¹²⁴ Reaktor Sydost 2015.

¹²⁵ Filmregionerna 2017, s. 3.

¹²⁶ Se www.filmregionerna.se

utvecklare eller kulturutvecklare. Filmkonsulenterna och verksamhetsledarna uppfattar båda dessa förändringar som ett gradvis osynliggörande av de regionala filmverksamheterna och som något som skapar konkreta problem i relation till målgrupperna för verksamheten:

Det som händer när man då bli insugna i regionens förvaltning och inte ens får heta någonting med film utan man ska heta utvecklare, kultur och samhälle och kanske film, längst bort i sin jättelånga titel, då tappas hela den här publika bilden. Hur ska en ung filmare kunna förstå att man ska ringa till Region [en regions namn], leta upp deras utvecklare för kultur någonting för att få låna en kamera?¹²⁷

Idag har många av de regionala filmverksamheterna inget egentligt namn på sin verksamhet, utan benämns "Film" eller "Film och rörlig bild" på regionens webbplats. Filmkonsulenterna ser detta som ett konkret problem och ifrågasätter vad som har varit syftet med denna förändring. De tidigare verksamhetsnamnen var enligt filmkonsulenterna väletablerade och lever kvar i flera regioner:

Det lever fortfarande kvar. 2019 säger alla fortfarande "Film i [regionens namn]", men jag får inte använda begreppet i min verksamhet, så att säga. Vi får inte heta "Film i [regionens namn]". Så det har varit väldigt problematiskt, att försöka visa vad är det vi gör inom Kultur i [regionens namn] vad gäller film.¹²⁸

Även företrädare för Filminstitutet ser den förändring av de regionala filmverksamheterna kommunikationsmöjligheter som en negativ utveckling sedan kultursamkansmodellens införande, och att det har minskat de regionala filmverksamheternas tillgänglighet och synlighet för verksamheternas målgrupper.¹²⁹

Kommunikationsmöjligheterna har begränsats

Filmkonsulenter, verksamhetsledare och flera kulturchefer säger att det generellt är svårt att synliggöra mindre underverksamheter i en stor regional förvaltningsstruktur. De säger att det funnits ett motstånd från den centrala förvaltningen och från kommunikationsavdelningar att möjliggöra för filmen att synas i sin egen rätt, exempelvis via en egen webbplats eller en tydlig plattform på regionens webbplats. Flera regioner har därför delvis förlorat denna kommunikationskanal till sina målgrupper:

¹²⁷ Verksamhetsledare 6.

¹²⁸ Filmkonsulent 3.

¹²⁹ Företrädare, Filminstitutet 2.

Jag upplever att vi inte får möjlighet att kommunicera det vi behöver för vår målgrupp. (...) det skulle faktiskt vara en önskan att ha en egen hemsida eller ha en tydligare sida. (...) Men det får vi inte, helt enkelt.¹³⁰

Även de regionala kulturcheferna pekar på denna problematik och att den är något som de har fått jobba med och försöka skapa förståelse för från kommunikationsavdelningar och central förvaltning:

Att på något vis försöka synliggöra, marknadsföra våra verksamheter genom regionens hemsida är en utmaning som vi brottas med. (...) Det har funnits massa policy's, så kan jag säga, inom regionen, som försvårar för oss, att Region [regionens namn] ska synas mest, och underverksamheterna mindre. Jag tror att det hängde samman med själva regionbildningen, när det var viktigt att visa att en region också hade ett utvecklingsansvar och ett kulturanvar.¹³¹

I en annan region berättar kulturchefen att de har fått till en betydligt tydligare egen webbplats men att detta har tagit lång tid och att det inte bara gällt filmens område:

Innan kunde man ju inte hitta någonting, vi hade inga kontaktpersoner, det fanns ingenting, och det har vi bråkat om sen vi bildade den här regionen, att vi syns inte. (...) Och nu har vi äntligen fått till detta.¹³²

I detta och i flera andra fall förefaller fokuset ha varit så enhetlig kommunikation som möjligt. Men kulturcheferna knyter inte detta till kultursamverkansmodellen i första hand utan istället till regionbildningen som sådan, vilket också flera filmkonsulenter gör. Regionbildningen har i fler regioner delvis sammanfallit med införandet av kultursamverkansmodellen. En kulturchef tar dock tydligt ställning mot filmverksamheternas behov av egen identitet och påpekar vikten av att vara mycket tydliga med vem som finansierar, driver och äger verksamheterna. Risker uppges annars vara att exempelvis regionens politiker inte uppfattar verksamheten som regionens och att det i förlängningen kan innebära ett försvagat regionalt ansvar för den.¹³³

Enligt filmkonsulenter och verksamhetsledare skapar detta dock praktiska problem då uppdatering och informationsspridning har blivit en mer tidskrävande och tungrodd process i flera regioner. Flera av dessa bedömer också att förändringen hänger ihop med kultursamverkansmodellen och viljan att tydligare samla de olika kulturområdena i förvaltningen. Återigen pekas på skillnaden mellan större och mindre regioner. Det finns också exempel på filmverksamheterna som valt att kommunicera via andra kanaler, exempelvis Facebook.

¹³⁰ Filmkonsulent 3.

¹³¹ Kulturchef 1.

¹³² Kulturchef 9.

¹³³ Kulturchef 3.

Verksamhetens fysiska placering påverkar arbetet

Ytterligare en fråga som filmkonsulenter och verksamhetsledare lyfter fram är den regionala filmverksamhetens fysiska placering som även den har förändrats. I flera regioner har filmverksamheten samlokaliseras med den övriga kulturförvaltningen. Företrädare för de regionala filmverksamheterna ser detta som både positivt och negativt. Det positiva, vilket vi återkommer till i nästa kapitel, är att det i flera fall har lett till ökad samverkan mellan olika konst- och kulturområden. Det negativa är att samlokalisering inte alltid anses fungera i relation till filmverksamheternas arbete. Filmkonsulenter och verksamhetsledare beskriver det som att de fortfarande arbetar nära sina målgrupper, inte minst unga filmskapare och filmföreningar och att det innebär svårigheter i en miljö främst avsedd för administration och handläggning:

Och så hamnar man i en sån där korridor där ingen människa kan komma in utan passerkort. Du hamnar bortanför verkligheten, du tappar kontakten med filmare och sånt. Det här är vår skräck hela tiden, att vi ska hamna i ett sånt där hus. Vi kämpar jättemycket för sånt, för att vi ... ja, men vi har filmare hos oss som sitter och klipper på kvällar och så här. Det funkar inte i en sådan miljö, att det ska komma någon 16-åring och låna en kamera.¹³⁴

Flera regionala filmverksamheter uppger att de arbetar på ett sätt som gör att de har mycket att tjäna på en öppen verksamhet. Deras verksamhet saknar institutioner samtidigt som den är tekniktung vilket gör att särskilt oetablerade filmare kan behöva en plats att gå till.

Ledningens kunskap om film som kulturområde är avgörande

En förändring som filmkonsulenter och verksamhetsledare knyter till kultursamverkansmodellen är ett ökat behov av att ledningen på kulturförvaltningen har kunskap om film som kulturområde. När Filminstitutet var bidragsgivare innebar detta att det fanns statliga verksamhetsbidrag som var öronmärkta för filmkulturell verksamhet och att filmverksamheten hade direktkontakt med sin statliga bidragsgivare. Detta, tillsammans med att det fanns krav på en regional motprestation, upplevde många som ett slags skydd för verksamheten och något som också skapade ett tryck på regionen att avsätta medel till filmverksamhet.

I och med kultursamverkansmodellen har regionerna större frihet att fördela resurserna mellan olika kulturområden. I takt med att de regionala resurscentrumen i princip upphört att existera och verksamheten i många fall integrerats med övriga konsulent- och kulturområden i en gemensam förvaltning, har detta gett de regionala kulturcheferna eller avdelningscheferna en mer central roll i förhållande till de enskilda kulturområdena. Enligt filmkonsulenterna har de regionala omorganisationerna som gjorts i samband med kultursamverkansmodellen också

¹³⁴ Filmkonsulent 17.

lett till färre chefer med specifik kunskap på filmområdet, vilket en filmkonsulent uttrycker på följande sätt:

Det var väldigt tydligt att man slog ihop det på grund av kultursamverkansmodellen och sedan så gjorde man oss till en enhet med en chef istället för enskilda chefer för de olika områdena. Och den chefen då skulle ha kunskap om alla områden vilket är helt omöjligt naturligtvis.¹³⁵

Även i relation till denna fråga beskriver de mer fysiskt fristående filmverksamheterna större möjligheter att styra verksamheten och själva bedöma när exempelvis samverkan med andra kulturområden är relevant.¹³⁶ Flera filmkonsulenter och verksamhetsledare beskriver en situation där avståndet till den beslutande makten har ökat, och ofta kopplas detta till hur de upplever olika chefers kunskaper på filmområdet. Avståndet upplevs samtidigt har ökat både inom den egna regionala förvaltningen och i relation till den statliga nivån, där filmkonsulenter tidigare var vana vid mycket mer direktkontakt med sin statliga motpart Filminstitutet, än vad de idag upplever är möjligt i relation till Kulturrådet.

Vad är kultursamverkansmodellens fel?

Ett mönster i intervjumaterialet är att de förändringar som refereras till av filmkonsulenter och verksamhetsledare kopplas till införandet av kultursamverkansmodellen. Samtidigt finns det inget självklart orsakssamband mellan kultursamverkansmodellen och de problem som filmkonsulenter, verksamhetsledare och även kulturchefer identifierar när det gäller filmverksamheternas synlighet och självständighet. Flera kulturchefer knyter utvecklingen till regionbildningen som sådan och regionens generella behov av att framhäva den regionala identiteten i olika sammanhang. Det finns också exempel på där den upplevda anonymiseringen av filmverksamheten skedde innan kultursamverkansmodellen var aktuell. En verksamhetsledare som diskuterar olika aspekter på den regionala filmens försvagade identitet och synlighet resonerar kring orsakerna på följande sätt:

Det hade varit så enkelt om jag hade bara kunnat säga att det är kultursamverkansmodellens fel. Men när kultursamverkansmodellen rullades ut så var det ingenting som sa att det skulle bli så här. Det är ingenting i den som drar trådarna på något sätt så att det har blivit så här i så många regioner. Alltså det har blivit så här när samverkansmodellen infördes, men jag kan inte säga att det är samverkansmodellen eller Kulturrådets fel eller något sånt där. Det finns liksom ingen bov att peka på. Det var tydligt att det här började hända i vissa regioner direkt när samverkansmodellen trädde i kraft.¹³⁷

¹³⁵ Filmkonsulent 20.

¹³⁶ Filmkonsulent 6.

¹³⁷ Verksamhetsledare 7.

Det råder dock en tämligen stor enighet mellan verksamhetsledare, filmkonsulenter och kulturchefer om att de regionala filmverksamheterna inte är lika synliga och självständiga som innan de gick in i kultursamverkansmodellen. Viljan att öka samverkan mellan olika konst- och kulturområden, inte minst mellan de olika främjandekområdena är också något som förknippas med samverkansmodellen och är en trolig bidragande orsak till filmens integrering i regionernas kulturförvaltningar. Att kultursamverkansmodellen har haft betydelse i denna utveckling förefaller de flesta vara överens om, men däremot inte i vilken utsträckning.

Sammanfattning

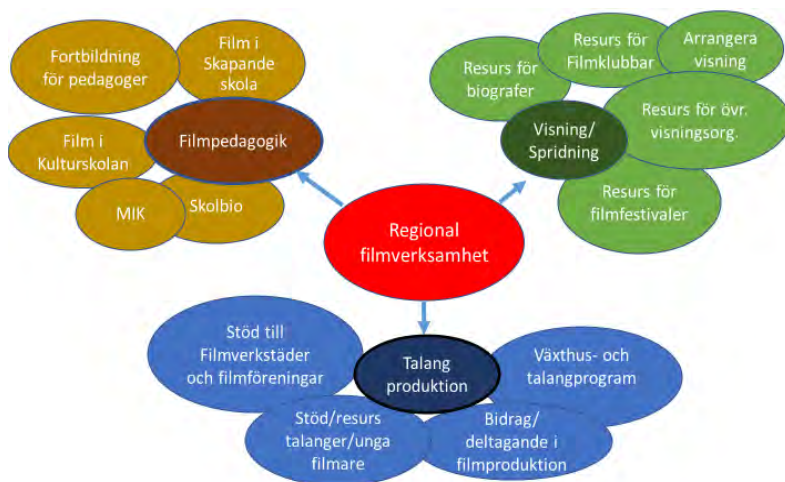
- Det är stora skillnader i hur de regionala filmverksamheterna i Sverige är organiserade. De flesta är organiserade direkt under kulturförvaltningen, men det finns olika grader av självständighet för verksamheterna. Några är organiserade i ett regionalt bolag, eller som del i ett regionalt bolag.
- De regionala filmverksamheterna anser att deras identitet, synlighet och möjligheter till kommunikation har försämrats sedan kultursamverkansmodellens införande. I flera avseenden delas denna bild av de regionala kulturcheferna.
- Den försämrade synligheten har att göra med förändrad titulatur för filmkonsulenter, att verksamhetsnamnen i flera fall upphört, och att de i många fall inte har samma möjligheter till kommunikation, exempelvis via en egen webbplats.
- Verksamhetens fysiska placering framhävs som en viktig fråga av flera filmverksamheter. Verksamheternas tillgänglighet riskerar att försämrats när de samorganiserats med övrig regional kulturförvaltning. I vilken utsträckning som filmverksamheternas försvagade identitet, synlighet och kommunikation verkligen är orsakad av kultursamverkansmodellen är inte klarlagt.

Den filmkulturella verksamheten

I detta kapitel redogörs för de regionala filmverksamheternas verksamhet. Inledningsvis görs en översikt över de regionala filmverksamheternas olika verksamhetsområden. På detta följer ett avsnitt om de regionala filmverksamheternas arbete inom de tre områdena filmpedagogik, visning och spridning, och talangutveckling och produktion. Avsnittet inkluderar också vissa utvecklingstendenser baserat på tillgängliga data från olika källor. Avslutningsvis redogörs för förändringar i verksamhetens inriktning.

Verksamhetsområden – filmkulturens ”tre ben”

De regionala filmresurscentrumen har sedan de etablerades på 1990-talet fokuserat på de tre verksamhetsområdena filmpedagogik, visning och spridning, och talangutveckling och produktion. Inom dessa ”tre ben” som de ofta kallas, ryms dock ett antal olika främjandeuppgifter som de regionala filmverksamheterna arbetar med.



Figur 11. De regionala filmverksamheternas verksamhetsområden.

De tre verksamhetsområdena sammanfattas i figur 11 ovan som ger en översiktlig bild av vilka uppgifter som ligger inom de tre områdena. De regionala filmverksamheterna står i kontakt med en mängd olika aktörer, inte minst inom den kommunala förvaltningen. Nedan utvecklar vi beskrivningen av verksamheten inom de tre områdena ytterligare.

Filmpedagogik, barn och unga

Inom filmpedagogik fungerar de regionala filmverksamheterna i huvudsak som en resurs på kommunal och lokal nivå. Arbetet är framförallt fokuserat på filmpedagogik i skola, kulturskola och på bibliotek. Mycket av arbetet kretsar kring att främja och stödja kommuners och skolors arbete med skolbio, film i Skapande skola och film i kulturskolan. Detta görs på en rad olika sätt. De regionala filmverksamheterna anordnar exempelvis utbildningsdagar och workshops för pedagoger med fokus på filmpedagogik, men också medie- och informationskunnighet, MIK, med fokus på rörlig bild. Det finns också exempel på regionala filmverksamheter som är involverade i crossmedieprojekt.

Vidare är filmkonsulenterna ett stöd för regionens kommuner i utvecklandet av filmpedagogiska projekt och i sökandet av medel för dessa. Filminstitutet har idag ett bidrag till filmkulturell verksamhet för barn och ungdom. Bidraget kan sökas av kommunal förvaltning eller organisation som drivs med kommunal finansiering. De senaste åren har 3–3,3 miljoner delats ut årligen, i huvudsak till skolbioprojekt och projekt inom kulturskolan. Filmkonsulenterna stödjer också kommunala aktörer med ansökningar till Kulturrådet för projekt med film i Skapande skola eller i kulturskolan. Många regioner lånar dessutom ut teknik till skolor och genomför filmpedagogiska projekt i samarbete med skolor. De flesta regionala filmverksamheter hjälper till att förmedla frilansande filmpedagoger till filmprojekt inom Skapande skola eller kulturskolan, tipsar om skolbiofilmer och erbjuder olika former av rådgivning.

Utvecklingstendenser – filmkultur för barn och unga

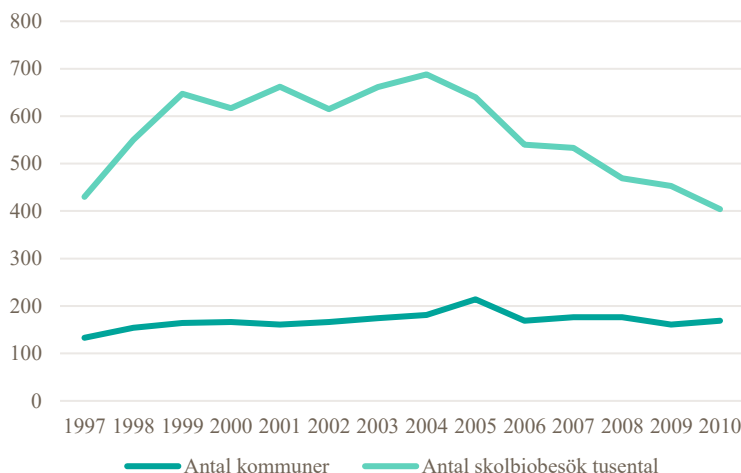
Enligt de senaste årens uppföljningar ägnar de regionala filmverksamheterna drygt halva sin tid åt målgruppen barn och unga och det stora flertalet regioner anger specifikt barn och unga som en prioriterad målgrupp i det filmkulturella arbetet.¹³⁸ Samtidigt är filmpedagogik för barn och unga främst ett kommunalt ansvarsområde. I relation till det kommunala arbetet med barn och unga fungerar de regionala filmverksamheterna som en resurs och främjare av olika insatser. Nedan redogörs för utvecklingstendenserna inom några av de områden som ligger inom det filmpedagogiska verksamhetsområdet och där de regionala filmkonsulenterna har en viktig funktion att fylla. Dessa är skolbio, film i kulturskolan och film i Skapande skola. Vilka data som finns tillgängliga varierar mycket över tid och mellan de olika verksamheterna. Sammantaget saknas relativt mycket statistik kring vilken filmpedagogisk verksamhet som når barn och unga i Sverige idag.

¹³⁸ Kulturrådet 2017; Kulturrådet 2020a.

Skolbion – minskar över tid

Skolbio är filmvisning på biograf främst för elever i grundskolan under skoltid. De filmer som visas är särskilt utvalda för målgruppen och utgångspunkten är att skolan ska arbeta pedagogiskt med filmens tematik både före och efter visningen. Skolbio drivs av kommunen eller på uppdrag av kommunen.¹³⁹

Fram till 2010 finns i stort sett fullständiga data över antalet kommuner och skolbiobesök i Sverige. Dessa visas på en övergripande nivå i figur 12 nedan.



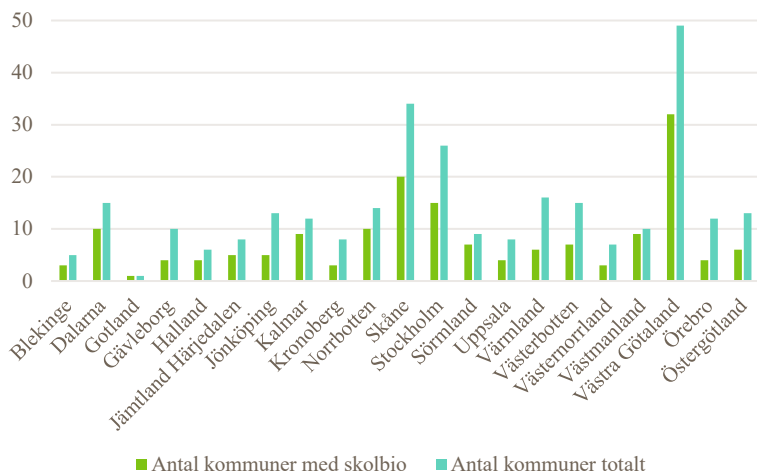
Figur 12. Skolbio i Sverige 1997–2010.

Källa: Ericsson 2011, s. 3.

Figur 12 visar på en positiv utveckling fram till 2004/2005 på nationell nivå. Mellan 2004 och 2010 minskar dock antalet skolbiobesök från 688 000 till 404 000 medan antalet kommuner med skolbio minskar från 181 till 169.¹⁴⁰ Antalet kommuner per region som arrangerade skolbio läsåret 2009/2010 redovisas i figur 13 nedan.

¹³⁹ Slotte 2016; Västra Götalandsregionen 2019.

¹⁴⁰ Ericsson 2011.



Figur 13. Antal kommuner med skolbio per region 2009/2010.

Källa: Ericsson 2011, s 6–12.

Efter 2010 ersatte Filminstitutet sin insamling av skolbiostatistik med en skolbioenkät med varierande svarsfrekvens, vilket inte gör siffrorna jämförbara med tidigare år.¹⁴¹ Filminstitutet konstaterar dock att skolbiobesöken har minskat över tid. Filminstitutet gjorde 2019 en sammanställning för de 49 kommuner som rapporterat skolbio både för år 1999 och 2018. Av dessa kommuner hade antalet skolbiobesök minskat i 40 av kommunerna och det totala antalet skolbiobesök i de 49 kommunerna hade minskat från 354 816 till 161 901, vilket alltså innebär en dryg halvering.¹⁴² Filminstitutets resultatredovisningar från 2011–2019 pekar också mot en fortsatt minskning av skolbiovisningar och skolbiobesök.¹⁴³

Region Stockholm och Västra Götalandsregionen har vissa år gett ut egna rapporter där bland annat skolbio ingår. I en rapport från 2016 för region Stockholm framkommer att skolbio fanns i 12 av 26 kommuner vilket är en minskning med 3 kommuner från 2009/2010.¹⁴⁴ I Västra Götalandsregionens senaste skolbiorapport framkommer att 35 av 49 kommuner har skolbioverksamhet 2018, vilket är en ökning med 3 kommuner jämfört med 2009/2010. Å andra sidan visar statistiken på kraftigt minskade antal skolbiobesök i regionen över tid. Mellan 2008 och 2013 mer än halverades antalet skolbiobesök i Västra Götalandsregionen. Från 2013 till 2018 är det dock möjligt att se en viss återhämtning.¹⁴⁵

¹⁴¹ Se Svenska Filminstitutet 2018c; 2019a.

¹⁴² Svenska Filminstitutet 2019b.

¹⁴³ Svenska Filminstitutet 2015a, s. 34; 2019c, s. 41.

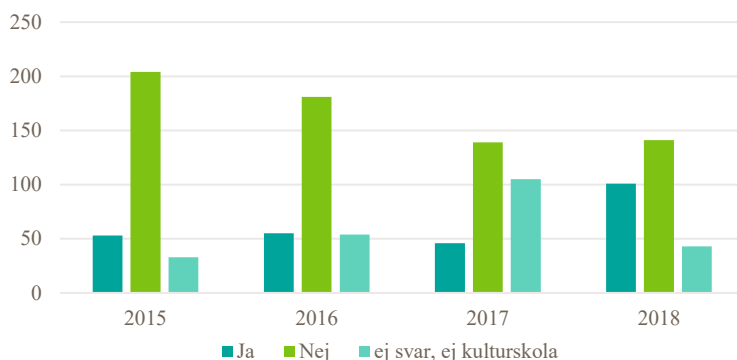
¹⁴⁴ Slotte 2016.

¹⁴⁵ Västra Götalandsregionen 2019.

Den sammantagna bilden är med andra ord att skolbion har minskat över tid. Den främsta anledningen till minskningen är resursbrist på kommunal nivå. Andra viktiga anledningar är att det visas film på annat sätt i skolan, transportproblem, att vissa kommuner saknar biograf och att de ändå bedriver filmprojekt inom Skapande skola.¹⁴⁶

Film i kulturskolan

När det gäller film som ämne i kulturskolan finns data för åren 2015–2018 som presenteras nedan i figur 14, men även här är det många kommuner som inte rapporterat huruvida film finns som ämne eller inte. Statistiken visar på en kraftig ökning av film i kulturskolan under 2018. Vad som kan noteras utöver detta är att åren 2017–2019 gick mellan 30 och 40 procent av Filminstitutets filmkulturella stöd till barn och ungdom till olika projekt inom kulturskolan.¹⁴⁷



Figur 14. Antal kommuner som har film som ämnesområde i kulturskolan.

Källa: Kulturrådet 2019d.

Jämfört med andra ämnen i kulturskolan erbjuds film som ämne i färre kommuner än ämnena musik, dans, teater/drama och bild/form, men i fler kommuner än ämnena musikal, slöjd, cirkus och foto.¹⁴⁸

Film i Skapande skola

När det gäller filmens roll i Skapande skola mellan 2014–2017 rapporterar knappt en tredjedel av skolhuvudmännen för åren 2014–2016 att de arbetar med film/bio i Skapande skola på olika sätt. För 2017 sker en kraftig minskning och bara cirka var 10:e skolhuvudman rapporterar att de arbetar med film. Detta kan dock bero på metodförändringar i insamlingen då andelen har minskat för i stort sett samtliga konst- och kulturområden.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Svenska Filminstitutet 2019a.

¹⁴⁷ Svenska Filminstitutet 2017d; 2017e; 2018a; 2018b; 2019g; 2019h.

¹⁴⁸ Kulturrådet 2019e, s. 16.

¹⁴⁹ Bättre 2015; 2016; 2017; 2018.

Visning och spridning av film

Resurscentrumens arbete för visning och spridning av film är fokuserat på olika typer av stöd till diverse aktörer som ägnar sig åt filmvisning eller vill starta upp filmvisningsverksamhet. En central aktör här är naturligtvis regionens biografer, men även bibliotek, festivaler, filmklubbar och museer tillhör målgruppen för filmverksamheternas arbete med visning- och spridningsfrågor. En majoritet av de regionala filmverksamheterna uppger också att de genomför, eller är medarrangörer till, olika visningsarrangemang.¹⁵⁰

Många regioner erbjuder själva mindre ekonomiska stöd till olika visningsaktörer, och stödjer exempelvis festivaler och filmklubbar med teknik, rådgivning (exempelvis i rättighetsfrågor) och i deras arbete med att söka visningsstöd från Filminstitutet. Huvuddelen av Filminstitutets filmkulturella stöd är till olika former av visning- och spridningsarbete riktat till framförallt biografer, festivaler och andra visningsorganisationer. 2018 delades över 50 miljoner kronor ut för olika visning och spridningsrelaterade ändamål.¹⁵¹

Vidare erbjuder de regionala filmverksamheterna stöd i marknadsföring av visningsverksamhet och filmkonsulenter stödjer arbetet med att anordna filmsamtal i anslutning till filmvisningar. De hjälper också till att starta filmklubbar. Generellt arbetar de med att främja visning av kvalitetsfilm. I vissa regioner räknas också arbetet med skolbio in under visnings- och spridningsverksamheten.

Utvecklingstendenser inom visning och spridning

Enligt tillgängliga data är visning- och spridningsområdet det verksamhetsområde som de regionala filmverksamheterna generellt avsätter minst tjänsteresurser till. 11 av de 19 filmregionerna avsatte 2019 mindre än en halv tjänst för visning- och spridningsfrågor och 6 regioner avsätter en fjärdedels tjänst eller mindre. Det är främst mindre filmregioner som Västmanland, Örebro och Sörmland där visningsområdet är lågt prioriterat, men detta gäller även för regioner som Västerbotten och Östergötland. Omvänt prioriterar region Gävleborg, med en relativt liten filmverksamhet visningsområdet högt, och har en hel tjänst avsatt för detta verksamhetsområde. En jämförelse mellan åren 2018 och 2019 ger för handen att regionerna har ökat tjänstetilldelningen något inom visning och spridning.¹⁵² Om vi istället jämför med 2007 så har antalet regionala tjänster för visning och spridningsarbetet minskat med ungefär fyra i landet, från knappt till 13 till 9 tjänster.¹⁵³

¹⁵⁰ Filmregionerna 2019.

¹⁵¹ Svenska Filminstitutet 2019f.

¹⁵² Filmregionerna 2019.

¹⁵³ Svenska Filminstitutet 2008b.

När det gäller utvecklingen på visningsområdet har en tydlig trend varit att framför allt antalet föreningsdrivna biografer har minskat över tid, från 264 år 2012 till 220 år 2016. En viktig anledning till detta har varit ekonomiska utmaningar för mindre biografer i omställningen från analog till digital teknik.¹⁵⁴

Talangutveckling och produktion

Regionernas arbete med talangutveckling och produktion utgör en del av regionernas främjande arbete som gränsar till, och ibland övergår i, professionell filmproduktion. Något förenklat handlar talangutveckling om att stärka unga filmare på deras väg mot professionell filmproduktion. Hur detta arbete ser ut i regionerna skiljer sig åt beroende på vilka ekonomiska och personella resurser som finns. Regionernas stöd till talangutveckling handlar ofta om mindre filmstöd eller stipendier, stöd i form av tekniklån, utbildningar och talangprogram.

Storleken på de ekonomiska stöden varierar mellan regionerna. De mindre filmverksamheterna kan erbjuda stöd på 5 000–30 000 kronor för ett filmprojekt medan de större filmverksamheterna i kan stötta produktioner med över 100 000 kronor. Några regionala filmverksamheter, exempelvis de i Dalarna, Västernorrland och Västerbotten stödjer på olika sätt långfilmsproduktion i sina respektive regioner. Exakt hur dessa stöd utformas ser olika ut. I vissa regioner har de regionala filmverksamheterna gått in som samproducenter, i andra fall som medfinansierare, medan andra regionala filmverksamheter handlägger mindre filmstöd eller stipendier. I relation till de regionala filmverksamheternas delaktighet i produktionsverksamhet för de olika aktörerna diskuteras kring vad som är lämpliga former för denna, inte minst ur juridiskt hänseende, då det formellt sett kan handla om stöd till enskilda näringsidkare eller stöd till produktion av kommersiell film.

Teknikstöden kan handla om utlån av filmutrustning eller plats för filmare att redigera film. Utbildningarna och talangprogrammen är ofta inriktade mot manusutveckling, handledning av unga filmare i ett filmprojekt, eller att specifikt stödja unga kvinnor som vill arbeta med film. I flera fall sker utbildningar och talangprogram i samverkan mellan två eller flera regioner. Talangutvecklingen utgörs också av föreläsningar, arrangerande av möten med branschfolk, exempelvis Filminstitutets filmkonsulenter.

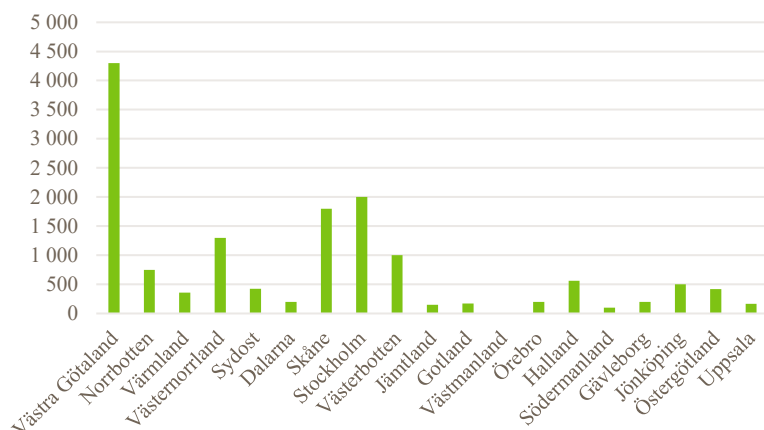
Utvecklingstendenser inom talangutveckling

Hur stor del av arbetet som de regionala filmverksamheterna riktar mot talangutveckling varierar mycket mellan olika regioner. Små filmregioner som Halland, Sörmland, Gävleborg, Västmanland och Örebro uppger att de avsätter cirka en halv tjänst till att arbeta med talangutveckling. Region Dalarna, Gotland,

¹⁵⁴ Myndigheten för kulturanalys 2019.

Filmregion Sydost, Västerbotten och Östergötland avsätter cirka 1 tjänst, medan Västernorrland och Värmland avsätter drygt en tjänst. Region Skåne, Västra Götaland och Stockholm avsätter mellan 2,5 tjänst till 3,5 tjänster till talangutveckling.¹⁵⁵ För regionerna med produktionscentrum är det dock osäkert vad som räknas till talangutveckling/filmkultur och vad som hör till professionell produktion utanför kultursamverkansmodellen.

Utöver tjänster är det också så att det skiljer sig åt mellan olika regioner i hur stora resurser de avsätter, och vilka typer av talangstöd de kan erbjuda, vilket framgår av figur 15 och tabell 3 nedan.



Figur 15. Regionernas budget för talangutveckling 2017, exkl. tjänster. (tusentals kronor).

Källa: Svenska Filminstitutet 2017a, s 31.

Tabell 3. Olika typer av stöd och resurser till talangutveckling

Typ av stöd	Antal regioner
Finansiering	18
Rådgivning	18
Teknikstöd	16
Workshops	14
Resestöd	14
Talangprogram	12

Källa: Svenska Filminstitutet 2017a.

¹⁵⁵ Svenska Filminstitutet 2017a.

År 2017 erbjöd så gott som samtliga regioner någon form av stöd till talangutveckling. Samtidigt är det stora variationer i vilken typ av stöd som erbjuds och det är bara 10 regioner som har en heltidstjänst avsatt för att arbeta med talangutveckling. När det gäller talangutveckling finns det emellertid en hel del samverkan mellan regionerna. Inte minst de mindre filmregionerna ser dessa samarbeten som nödvändiga för att möjliggöra erbjudandet av någon form av talang- eller växthus verksamhet. Exempelvis samarbetar regionerna Sörmland, Örebro, Uppsala och Östergötland i sitt talangutvecklingsarbete.¹⁵⁶

Bristande tillgång på data över filmkulturen i landet

Det råder en generell brist på samlat dataunderlag när det gäller utvecklingen av filmkulturell verksamhet i Sverige, vilket också tydliggörs av redovisningen ovan. De data som presenterats ovan kommer från olika aktörer och är delvis ett resultat av egen insamling och bearbetning. En del data är sammanställda av de regionala filmverksamheternas intresseorganisation Filmregionerna och är alltså inte ett resultat av myndigheters uppföljning. Den uppföljning som Filminstitutet gjorde innan 2011 gav en mer detaljerad bild över regionernas arbete och också hur de fördelade sina ekonomiska resurser mellan de tre verksamhetsområdena och vad som stod i fokus för arbetet. Det är också så att när det gäller områden som till exempel skolbio så var data fram till och med 2010 av högre kvalitet.¹⁵⁷

Hur har det filmkulturella arbetet förändrats?

I följande avsnitt presenteras hur den regionala filmkulturella verksamheten har utvecklats över tid, främst sedan kultursamverkansmodellens införande. Detta görs genom att ge en bild av hur verksamhetsledare, filmkonsulenter och regionala kulturchefer beskriver utvecklingen.

De tre verksamhetsområdena i fortsatt fokus ...

Företrädarna för de regionala filmverksamheterna upplever inte att det finns någon styrning bort från de tre områdena filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling. Tvärtom upplever de att dessa verksamhetsområden är fortsatt väl förankrade och att det finns ett regionalt stöd att arbeta med samtliga tre områden.¹⁵⁸

...men små filmregioner har svårt att upprätthålla verksamheten... och visningsbenet lider mest

Samtidigt är det också tydligt att framförallt mindre filmregioner har svårt att upprätthålla verksamhet inom de tre verksamhetsområdena. I dessa regioner sker

¹⁵⁶ Svenska Filminstitutet 2017a, s. 9.

¹⁵⁷ Se exempelvis Svenska Filminstitutet 2008b; Ericsson 2011.

¹⁵⁸ Se också Myndigheten för Kulturanalys 2018.

ofta en prioritering eller fokusering på ett eller två av de tre verksamhetsområdena. Det råder konsensus bland filmkonsulenter och verksamhetsledare att det krävs en filmkonsulent per verksamhetsområde för ett hållbart arbete. I de fall där en konsulent har ansvar för mer än ett område, eller där en verksamhetsledare också har ansvar för ett delområde, klarar regionen inte att upprätthålla ett fungerande främjandearbete:

Just den här balansen att hålla uppe en betydelsefull verksamhet inom alla de här tre områdena, det tror jag mer eller mindre är omöjligt att göra i väldigt många regioner utifrån att man har så lite medel. Jag menar, vi tampas själva med det och det finns regioner som har betydligt mindre medel än vad vi har.¹⁵⁹

Vilket av de tre områdena som man fokuserar på i de mindre filmregionerna varierar. Det finns exempel på små filmregioner som fokuserar på talangutveckling eller filmpedagogik och de som arbetar med samtliga tre verksamhetsområden parallellt. Dock säger både konsulenter och verksamhetsledare att det område som har svårast att hävda sig i främjandearbetet är visning och spridning. Detta bekräftas också i de rapporter som Filmregionerna själva publicerat.¹⁶⁰ Detta uppges bero på att visnings- och spridningsfrågorna generellt sett har lägre status än talangutveckling, och att filmpedagogiska frågor och kulturverksamhet inriktad mot barn och unga länge varit en prioriterad fråga inom kulturpolitiken, både på statlig, regional och kommunal nivå.

Mer samverkan med andra kulturområden

De filmkonsulenter som har blivit mer tydligt integrerade i kulturförvaltningen säger att samverkan mellan kulturområdena har ökat. Det finns idag fler exempel på samarbetsprojekt med andra kulturområden eller verksamheter, exempelvis hemslöjd och bibliotek. Filmkonsulenter och verksamhetsledare ser detta som positivt även om det ibland upplevs som påtvingat och flera vittnar om kulturområdesöverskridande samarbeten som fungerat mindre bra. Ett problem med denna samverkan, och önskemålen om den, hänger ihop med att flera filmkonsulenter och verksamhetsledare upplever att det inte alltid finns en förståelse för, och kunskap om, filmen som egen konststart. Enligt flera filmkonsulenter och verksamhetsledare tenderar filmen att instrumentaliseras och osynliggöras som konstuttryck i egen rätt när den ska samverka med andra kulturformer:

Och att de blir så här ”jaha, har du film ... då får ni dokumentera de här teateruppsättningarna”. Alltså det har blivit som att det blir något annat. (...) Och så hamnar man bara i att det ska vara tvärkulturellt, allting, och så hinner man aldrig med att göra något för filmen själv.¹⁶¹

¹⁵⁹ Verksamhetsledare 7.

¹⁶⁰ Filmregionerna 2018; 2019.

¹⁶¹ Filmkonsulent 17.

Filmen riskerar med andra ord, enligt flera filmkonsulenter och verksamhetsledare, att få en mer utslätad dokumenterande roll i samverkan med andra kulturområden, och i mindre utsträckning erkännas som ett kulturområde i egen rätt.

Ökad samverkan mellan regioner

Det är ett mönster i intervjumaterialet att samverkan och samarbetet mellan de regionala filmverksamheterna har ökat, vilket också är något som skiljer filmområdet från andra konsulentverksamheter.¹⁶² Verksamhetsledarna säger att samarbetena ofta sker av nödvändighet, särskilt på talangområdet där det ofta krävs att regioner går samman för att få tillräcklig volym på en talangutvecklingsinsats. Det är också så att det talangstöd som Filminstitutet har etablerat och som är möjligt för regioner att söka kräver att minst två parter söker i samarbete.

Sammanfattning

- De regionala filmverksamheterna vilar verksamhetsområdena filmpedagogik, visning/spridning och talang/produktion, som inom i sig inbegriper relativt många olika typer av funktioner och arbetsinsatser. Gemensamt för de regionala filmverksamheterna är att de genomgående arbetar främjande och stödjande för andra aktörer.
- Visning och spridning är det verksamhetsområde där de regionala filmverksamheterna avsätter minst personalresurser. Visnings- och spridningsarbetet är också enligt filmkonsulenter och verksamhetsledare den del av det filmkulturella arbetet som tenderar att prioriteras ner på regional nivå. Särskilt de mindre filmregionerna har svårt att upprätthålla verksamhet inom samtliga tre områden.
- Det är stora skillnader mellan olika regioners förutsättningar för talangutvecklingsarbete, men samtliga regioner arbetar med talangutveckling och erbjuder filmskapare olika former av stöd.
- Filmkonsulenter och verksamhetsledare vittnar om att samverkan med andra kulturområden har ökat på regional nivå, även om det inte skett i samtliga regioner. Detta beror på att det från regionalt håll har funnits ett uttalat önskemål om sådan samverkan, men det är också en konsekvens av att flera regioner samlat konsulentverksamheterna.
- Filmkonsulenter och verksamhetsledare syn på detta är kluven. Å ena sidan uppskattas ökad samverkan, å andra sidan är det en relativt utbredd uppfattning att det risker att gå ut över filmen som självständig konststart.
- Samarbeten mellan de regionala filmverksamheterna har också tilltagit, särskilt på talangområdet.
- Det råder en generell brist på samlat dataunderlag för att beskriva det regionala filmkulturella arbetet.

¹⁶² Myndigheten för kulturanalys 2018.

Framtiden för regional filmkultur

I detta avsnitt kommer framtiden för de regionala filmverksamheterna att diskuteras. Avsnitten i kapitlet tar avstamp i de regionala filmverksamheternas perspektiv på framtiden men detta kompletteras utifrån intervjuerna med regionala kulturchefer och representanter för Kulturrådet och Filminstitutet. De teman som tas upp är de tre verksamhetsområdenas framtid, den nationella överblicken över regional filmkultur, kopplingen mellan filmkultur och professionell produktion och synen på filmens framtid i kultursamverkansmodellen.

Värna de tre verksamhetsområdena i hela landet

Särskilt bland filmkonsulenter och verksamhetsledare vid de regionala filmverksamheterna finns en oro för framtiden för den regionala filmkulturen. De ser därför ett behov av att värna de tre verksamhetsområdenas ställning i hela landet. De menar att strukturen med filmverksamheter i hela landet är utmanad och att skillnaderna mellan regionerna ökar:

Vi kanske inte kan säga längre att vi har regionala resurscentrum över hela Sverige. För det har vi kunnat säga nu i 20 års tid. Det är jag väldigt orolig för, om det plötsligt inte skulle vara så.¹⁶³

Denna oro är samtidigt inte tydligt kopplad till en konkret utveckling, utan grundar sig i stor utsträckning på det bristande förtroende som idag finns, både för regionernas, Kulturrådets och i viss mån Filminstitutets förmåga att värna filmen som konst- och kulturområde på regional nivå. Filmkonsulenter, verksamhetsledare och kulturchefer pekar på den rörliga bildens ökande betydelse, inte minst för barn och unga, behovet av filmpedagogiska insatser som möjliggör kritiska förhållningssätt och stärker medie- och informationskunnigheten bland yngre i relation till rörlig bild. De regionala filmverksamheterna ser sig själva som en central del i filminfrastrukturen i Sverige och som ett avgörande stöd i relation till exempelvis kommunernas arbete. Bland annat påpekas att mindre kommuner varken har förmåga eller resurser att driva dessa frågor själva, därför behövs den regionala nivån för att stödja och uppmuntra verksamheter på lokal nivå:

Om man tar [kommunens namn] som exempel. Där var det en person som var kulturchef, fritidschef och näringslivschef. Han var chef för rubbet. Så fort jag skulle prata en filmfråga, vad det än var, så var det så här ”jo, men prata med Stefan”. Jag blev jättebra polare med Stefan efter ett tag. Men han brottas med enorma frågor ... det kan vara att en lokal industri ska lägga ner. Tror du han har tid att prata skolbio då?¹⁶⁴

¹⁶³ Verksamhetsledare 6.

¹⁶⁴ Verksamhetsledare 7.

Filmkonsulenter och verksamhetsledare uttrycker oro över att vissa regioner prioriterar ner delar av filmverksamheten. Den generella uppfattningen bland filmkonsulenter och verksamhetsledare är att alla regioner ska kunna erbjuda ett grundläggande främjandearbete inom de tre verksamhetsområdena:

Jag tycker det borde finnas en lägstanivå, att samtliga regioner i Sverige skulle kunna erbjuda filmpedagogik, arbete med visnings- och spridningsfrågor samt produktion och talangutveckling, att man ska hitta en lägstanivå. Och jag tycker att det finns regioner just nu som ligger under en lägstanivå där. Och det är omöjligt att för en person jobba med alla de här frågorna. Det funkar liksom inte.¹⁶⁵

Filmverksamheterna återkommer till att skillnaderna mellan regionerna har ökat och att detta hänger samman med att det saknas en aktör som tar ett övergripande nationellt ansvar för filmområdets utveckling i hela landet.

Stärk den nationella överblicken

Under tiden före kultursamverkansmodellen hade de regionala filmverksamheterna relativt mycket direktkontakt med Filminstitutet som då också var den statliga bidragsgivaren. Filminstitutet uppges både ha haft överblick och detaljerad kunskap om filmområdets utveckling på nationell och regional nivå. Denna kunskap menar filmverksamheterna var viktig även för Filminstitutets arbete och för utvecklingen av Filminstitutets stödgivning och riktade insatser. Filmverksamheterna efterlyser därför en nationell aktör som tar ansvar för kunskapsinhämtning och analys på nationell nivå när det gäller hur den regionala filmkulturen utvecklas. Filminstitutet ses i detta sammanhang som den naturliga aktören av de regionala filmverksamheterna. Denna synpunkt delas även av ett par representanter för de regionala produktionscentrumen som pekar på att deras arbete idag inte följs upp i ett nationellt sammanhang.¹⁶⁶

Filminstitutet delar perspektivet att den nationella överblicken är viktig, men ser inte detta som problematiskt på samma sätt som de regionala filmverksamheterna. Istället pekar de på att de har tagit initiativ till översikter av exempelvis regionernas talangutvecklingsarbete, att de har nätverksträffar med de regionala filmverksamheterna samt tar del av regionernas kulturplaner och uppföljningar och på detta sätt skaffar sig nödvändig överblick.

Det finns också bland de regionala filmverksamheterna olika synpunkter på hur stödgivningen till filmkulturella åtgärder idag är organiserad. Å ena sidan har Filminstitutet bidragsgivning inom de tre verksamhetsområdena filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling, å andra sidan är de regionala

¹⁶⁵ Verksamhetsledare 7.

¹⁶⁶ Företrädare, regionalt filmproduktionscentrum 1, 2.

filmverksamheterna de som i stor utsträckning främjar detta arbete på regional och lokal nivå. Det finns röster inom de regionala filmverksamheterna som menar att denna stödgivning skulle kunna bedrivas på ett mer effektivt sätt av de regionala filmverksamheterna, då de har bättre och mer detaljerad kunskap om regionala och lokala behov. Men det finns också flera filmkonsulenter och verksamhetsledare som avfärdar en sådan lösning då de menar att de regionala filmverksamheterna inte har kapacitet att hantera denna bidragsgivning. Det finns även röster från de regionala filmverksamheterna som uttrycker att Filminstitutets stödgivning och utvecklingen av den kan samordnas bättre med den regionala nivån. Erfarenheterna av denna samordning är dock blandade och det finns ingen entydig kritik mot Filminstitutet i detta avseende.

Bredda innebörden av begreppet filmkultur

Från regionalt håll har det ända sedan de regionala filmverksamheterna växt fram funnits ambitioner att arbeta med produktion av både kortfilm, dokumentär och långfilm. Samtidigt beskriver filmverksamheterna detta som ett arbete som sker, och har skett, i motvind. Under Filminstitutets tid som finansär upplevde de en avsaknad av förståelse för dessa ambitioner och att Filminstitutet hade en alltför centralistisk syn på svensk filmproduktion där de regionala verksamheterna beskrevs:

...som basen i en pyramid där toppen utgörs av långfilmerna. Vägen upp dit är ett intrikat samspel mellan olika stödinsatser i samverkan.¹⁶⁷

I de riktlinjer Filminstitutet hade för de statliga verksamhetsbidragen till de regionala resurscentrumen innan kultursamverkansmodellen infördes ingick inte heller möjligheten till långfilmsproduktion. De regionala verksamheterna upplever dock att begreppet filmkultur avgränsats på ett liknande sätt inom kultursamverkansmodellen. Filmverksamheterna säger sig se ett behov av ett mer holistiskt perspektiv på sin egen verksamhet där de främjande insatserna knyts till professionell filmproduktion och möjligheterna att bedriva sådan i den egna regionen:

Jag har väldigt svårt att egentligen förstå att man lägger det utanför, att vi inte ska stödja professionell film. Det där är en diskussion vi hade länge med Filminstitutet, att de på något sätt såg det som någon slags pyramid, att det högst upp var Filminstitutet med sina professionella produktioner, och längst ner var vi som skulle odla det här med talangutveckling. Men för att vi ska vara en levande region så måste vi ha allt hos oss också. Vi kan inte bygga på en pyramid från nationell nivå, utan vi har naturligtvis talangutveckling, vi jobbar med barn och unga, men vi jobbar också med professionella kulturskapare.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Svenska Filminstitutet 2010b.

¹⁶⁸ Verksamhetsledare 4.

Filmverksamheterna ifrågasätter också varför film som kulturområde inom samverkansmodellen inte ska vara professionell när andra områden kan vara det. Flera jämför exempelvis med regionernas stöd till teatrar och ifrågasätter varför det är viktigt med en teater i varje region men inte långfilmsproduktion som ”också [är] en konstform som speglar en viss region”.¹⁶⁹

Att man gör så olika med just filmen. Man ser på filmen så olika. Man kan från kulturnämnden stötta producerande teatrar, men inom filmen kan man inte stötta producerande, alltså varför inte då?¹⁷⁰

I intervjuerna med Filminstitutet tas inte tydlig ställning varken för eller emot om professionell filmproduktion ska kunna rymmas inom kultursamverkansmodellens ramar. Däremot upplever de idag att det finns en otydlighet i frågan som borde klargöras. I sin remiss till departementspromemorian *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop 2017* beskriver Filminstitutet denna otydlighet, men även behovet av en bred ingång till det regionala filmområdet:

De flesta regionala filmverksamheter arbetar med hela filmområdets infrastruktur: filmpedagogik, talangutveckling, professionellt filmskapande liksom med visning och spridning, om än i olika omfattning. (...) Såväl nationellt som regionalt är det viktigt att alla delar av filmområdet får samspela med varandra. Otydligheten kring filmområdet kan vara en orsak till att det förlorat finansiering jämfört med andra konstområden.¹⁷¹

I intervjuerna med regionala aktörer, filmkonsulenter, verksamhetsledare såväl som kulturchefer är det ett tydligt mönster att professionell filmproduktion bör ha en roll på regional nivå och att den avgränsning av filmkultur som har tenderat att utesluta professionell produktion är olycklig för filmens möjlighet att utvecklas som konstform i regionerna. De ser ett levande filmliv som nödvändigt för att skapa förebilder för unga filmare och skapa möjligheter för talanger att lära sig hantverket och samtidigt kunna stanna och verka i den egna regionen i större utsträckning.

I de regioner som redan har produktionscentrum ser man delvis olika på övriga regioners ambitioner att arbeta med produktion. Företrädare för en av regionerna med ett produktionscentrum pekar på att regional filmproduktionsverksamhet är en mycket kompetens- och resurskrävande verksamhet och att det därför inte lämpar sig i mindre regioner. Företrädare för ett annat produktionscentrum ser dock inget principiellt skäl för att regioner inte ska tillåtas omprioritera inom samverkansmodellen med fokus på regional filmproduktion.¹⁷²

¹⁶⁹ Verksamhetsledare 3.

¹⁷⁰ Verksamhetsledare 8.

¹⁷¹ Svenska Filminstitutet 2017b.

¹⁷² Företrädare, regionalt filmproduktionscentrumen 1, 2, 3.

Flera regioner utöver Västra Götaland, Skåne, Norrbotten och Stockholm har börjat ta initiativ till att etablera regionala filmfonder i syfte att stärka de regionala förutsättningarna för långfilmsproduktion. Genom en filmfond kan en region enklare investera i långfilmsproduktion, äga rättigheter i filmer och också få en avkastning när en film går med vinst. Exempel på regioner där idéer kring en regional filmfond diskuteras och där det också genomförs, eller har genomförts, förstudier är Västernorrland, Filmregion Sydost och Östergötland.¹⁷³ Inom regionsamverkan Sydsverige, där de sex sydligaste regionerna ingår, arbetas också under våren 2020 med en utredning inriktad på ökad filmproduktion i södra Sverige.¹⁷⁴

Att vara eller inte vara i kultursamverkansmodellen

Uppdraget till Kulturanalys ”att inom ramen för sin löpande utvärdering av kultursamverkansmodellen göra en översyn av filmområdets roll och utveckling i hela landet” grundar sig i kulturutskottets utredning av kultursamverkansmodellen från 2015 och departementspromemorian *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop*.¹⁷⁵ Där hävdas bland annat att filmen har förlorat i finansiering och att filmen inte passar i kultursamverkansmodellens struktur. I stor utsträckning gjordes bedömningen utifrån Filminstitutets kritik mot kultursamverkansmodellens sätt att tillvarata den regionala filmens intressen.

Huruvida de regionala filmverksamheterna ur ett ekonomiskt perspektiv hade varit mer betjänta av att inte ingå i kultursamverkansmodellen är svårt att säga. Det vi vet är att de statliga verksamhetsbidragen, under perioden före kultursamverkansmodellen, stod still under tio års tid och i praktiken minskade i många regioner medan de regionala motprestationerna ökade. Idag ligger de samlade statliga och regionala bidragen till filmområdet runt 1,8–1,9 procent av de totala verksamhetsbidragen i kultursamverkansmodellen, vilket gör att området i ekonomiskt hänseende, spelar en tämligen marginell roll i samverkansmodellen.

Det finns enskilda filmkonsulenter som önskar en återgång till Filminstitutet som ansvarig finansieringspartner för de regionala filmverksamheterna. Det generella mönstret är emellertid att en sådan återgång saknar egentligt stöd hos såväl filmkonsulenter, verksamhetsledare, regionala kulturchefer som hos Filminstitutet. Filminstitutet uppger att de sedan kultursamverkansmodellens införande ändrat inställning i frågan och ser idag istället förutsättningar för att filmens roll i kultursamverkansmodellen kan utvecklas. Särskilt kulturcheferna anser att filmområdet har en självklar plats i kultursamverkansmodellen och att det skulle innebära risker att lyfta ut området:

¹⁷³ Reaktor Sydost 2017; Scenkonst Västernorrland 2019; Region Östergötland 2019.

¹⁷⁴ Regionsamverkan Sydsverige 2019; 2020.

¹⁷⁵ Kulturutskottet 2015; Kulturdepartementet 2017.

Då känner jag att risken är att filmen skulle kunna riskera att monteras ner i ett politiskt läge med en tuff ekonomi från dag till dag. Det finns liksom ett skydd att den ligger i kultursamverkansmodellen och att det finns en statlig förordning, och det är där vi rör oss. Det är så vår politik resonerar. Man värnar kultursamverkansmodellen. Så för oss tror jag att det skulle vara en ren risk att bryta ut den.¹⁷⁶

Kultursamverkansmodellen med dess förordning upplevs med andra ord som ett skydd för de regionala filmverksamheterna. Detta synsätt bekräftas också av Kulturrådet som menar att det skulle kunna få konsekvenser om en region slutade eller nedprioriterade filmområdet alltför mycket:

Enligt förordningen så skulle vi behöva aktualisera det, och det skulle kunna få en effekt på bidragen. Eftersom pengar ska gå till det [film] också. Det är en av de sakerna vi gör, det är därför vi följer upp samtliga konstområden för att se att det finns en rimlig nivå.¹⁷⁷

Kulturcheferna delar inte heller bilden att filmen på något sätt skulle vara ett unikt område som inte passar in i kultursamverkansmodellen och det finns också viss kritik mot att den promemoria som ligger till grund för den tillsatta utredningen var dåligt underbyggd.

Sammanfattning

- Filmkonsulenter och verksamhetsledare ser ett stort behov av att tydligare värna de tre verksamhetsområdena i syfte att kunna erbjuda ett grundläggande främjandearbete på filmområdet i hela landet.
- Enligt filmkonsulenter och verksamhetsledare behöver den nationella överblicken och det nationella ansvaret för filmområdets utveckling stärkas för att kunna värna och utveckla det filmkulturella arbetet i hela landet.
- Filminstitutet ser att de idag i huvudsak har en fungerande struktur för att skaffa sig en nationell överblick över filmområdets utveckling.
- Avgränsningen av regionernas filmkulturella uppdrag upplevs av verksamhetsledare, filmkonsulenter och flera kulturchefer och som alltför begränsat. I de regionala filmverksamheterna är det en utbredd åsikt att regional filmkultur inom ramen för kultursamverkansmodellen i större utsträckning ska kunna inbegripa professionell produktion.
- Det saknas stöd, hos berörda aktörer, för att lyfta ut filmområdet ur kultursamverkansmodellen. Särskilt kulturcheferna varnar för potentiellt negativa konsekvenser av en sådan förändring.

¹⁷⁶ Kulturchef 2.

¹⁷⁷ Företrädare, Kulturrådet 1. Se också Kulturrådet 2020c.

Kulturanalys bedömning

Denna utredning har som syfte att undersöka hur det regionala filmkulturella arbetet i Sverige har utvecklats över tid och hur det har påverkats av att ingå i kultursamverkansmodellen. Centrala delar har varit att undersöka hur den filmkulturella verksamheten styrs genom mål, reglering, finansiering och organisering sedan kultursamverkansmodellens införande. Rapporten beskriver också vilken verksamhet som bedrivs, hur denna har utvecklats och hur olika aktörer upplever förutsättningarna för regional filmverksamhet. Nedan presenteras Kulturanalys bedömning som utgår ifrån en övergripande och fyra mer specifika slutsatser:

1. **Utredningens övergripande slutsats är att den inte ger något tydligt stöd för att lyfta ut filmverksamheten ur kultursamverkansmodellen.** De regionala filmkulturella verksamheternas integrering i kultursamverkansmodellen är förknippade med problem, men problemen bör i första hand hanteras inom ramen för kultursamverkansmodellens fortsatta utveckling.
2. **Den nationella uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet är bristfällig.** Uppföljningen är fragmenterad och uppdelad på olika aktörer. De regionala filmverksamheternas relation till de filmpolitiska målen är otydlig.
3. **De regionala filmverksamheterna saknar i avgörande delar förtroende för kulturplaneprocessen.** Särskilt gäller detta hur filmens intressen tillvaratas i dialogen mellan stat och region och i Kulturrådets beredning av kulturplanerna. I relation till filmområdets svaga ekonomiska utveckling i många regioner innebär detta ett legitimitetsproblem för kultursamverkansmodellen.
4. **Avgränsningen av det filmkulturella verksamhetsområdet i kultursamverkansmodellen är otydlig.** Särskilt gäller detta frågan om de medel som fördelas inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionell produktion.
5. **Flera regionala filmverksamheter upplever en minskad självständighet.** Filmområdets integrering i kultursamverkansmodellen har bidragit till en ökad spänning mellan de regionala filmverksamheternas behov av att definiera och kommunicera ett självständigt konst- och kulturområde och regionernas behov och önskemål om enhetlighet och ökad samverkan mellan kulturområdena.

1. Filmkulturens vara i kultursamverkansmodellen

Slutsatsen att filmkulturell verksamhet bör ligga kvar som ett regionalt ansvar inom kultursamverkansmodellen faller framförallt tillbaka på två skäl. Det första är att konsekvenserna av att lyfta ut ett område är svåra att förutse. I viss utsträckning kan den förordning som styr kultursamverkansmodellen sägas fungera som ett skydd för de verksamhetsområden som ingår i densamma. Förordningen tolkas generellt som att den inbegriper ett krav på regionerna att bedriva verksamhet inom samtliga kulturområden som förordningen reglerar. Ett upphörande av verksamhet inom ett av kulturområdena skulle därför få konsekvenser för de statliga verksamhetsbidragen. Kultursamverkansmodellen kan därför sägas värna ett regionalt arbete med filmkultur.

Det andra skälet till slutsatsen att filmkulturell verksamhet fortsatt bör rymmas inom kultursamverkansmodellen är att det saknas stöd hos berörda parter för en alternativ lösning. Filminstitutet, som tidigare har varit kritiskt till hur filmen hanterats i kultursamverkansmodellen (och att filmen blev en del av densamma), uppger att de har ändrat uppfattning i frågan. Filminstitutets ståndpunkt idag är att de ser möjligheter till att utveckla filmens roll i kultursamverkansmodellen. Kulturcheferna ser det som mycket viktigt att hålla ihop de olika konsulentverksamheterna. De menar att den regionala filmen skulle riskera att försvagas utanför modellen. Filmkonsulenter och verksamhetsledare är visserligen kritiska till filmens ställning i kultursamverkansmodellen, men även hos dessa grupper saknas stöd för en alternativ organisering utanför modellen.

Kulturanalys **bedömning** är samtidigt att kultursamverkansmodellen står inför ett fortsatt utvecklingsarbete och att detta bör prioriteras, inte minst för att ytterligare stärka modellens legitimitet på regional och lokal nivå. Nedan diskuteras detta utvecklingsarbete i relation till utredningens slutsatser.

2. Den nationella överblicken på filmområdet

Den sammantagna bilden utifrån utredningen är att den nationella överblicken och kunskapen om filmområdets utveckling behöver stärkas. Sedan samverkansmodellens införande är uppföljningen av filmområdets utveckling i Sverige utspritt på flera aktörer, utan ett tydligt ansvar för helheten. Bristerna i uppföljningen tenderar att förstärkas av den avgränsning av filmkulturell verksamhet som görs i kultursamverkansmodellen.

Filminstitutet säger att deras nationella överblick idag bygger på regionernas kulturplaner och redovisningar till Kulturrådet och på de nätverksträffar som de anordnar tillsammans med de regionala filmverksamheterna. Utöver detta tar de också vissa egna utredningsinitiativ när det gäller att se över det svenska filmkulturella landskapet. Samtidigt är det så att Filminstitutet idag inte tar fram den typ av analyser och uppföljningar av det regionala arbetet med film som de

gjorde före kultursamverkansmodellen. Dessa uppföljningar inbegrep även verksamheten inom de regionala produktionscentrumen, vilket idag i stort faller utanför både Filminstitutets och Kulturrådets uppföljningsarbete. Även annat uppföljningsarbete inom det filmkulturella området saknar idag den kvalitet som var fallet fram till 2010, exempelvis när det gäller hur arbetet med skolbio följs upp på nationell nivå. Eftersom Filminstitutet har en omfattande stödgivning till filmkultur i hela landet, och en sådan är beroende av goda faktaunderlag, finns det skäl att stärka den samlade uppföljningen på filmområdet. När det gäller den ekonomiska uppföljningsarbetet som Kulturrådet idag genomför av filmkulturens roll i samverkansmodellen bör jämförbarheten i statistiken stärkas, både över tid och mellan regioner.

I detta sammanhang finns det även skäl att tydliggöra vilka mål som ska styra uppföljningen av filmområdets utveckling på regional nivå. Kultursamverkansmodellen styrs av de nationella kulturpolitiska målen och det är dessa som regionerna har att förhålla sig till i sina kulturplaner och i utvecklandet av sina regionala filmverksamheter. Samtidigt inbegriper den statliga filmpolitiken ett antal nationella filmpolitiska mål som framförallt Filminstitutet ansvarar för i sin verksamhet. Det finns, inom ramen för kultursamverkansmodellen, en otydlighet i de regionala filmverksamheternas relation till de filmpolitiska målen.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att den samlade uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet behöver stärkas. I detta sammanhang bör rollfördelningen mellan Kulturrådet och Filminstitutet tydliggöras. Kulturanalys gör också **bedömningen** att de regionala filmverksamheternas förhållande till de filmpolitiska målen behöver tydliggöras.

3. Kulturplaneprocessen och filmområdets ekonomi

Införandet av kultursamverkansmodellen har inneburit att de regionala filmverksamheterna inte har samma kontakt med en statlig motpart som tidigare. Oavsett om det finns goda skäl för det eller inte, så saknar de regionala filmverksamheterna tillräckligt förtroende för särskilt den statliga beredningen av kulturplanerna. Mer specifikt gäller detta hur filmens intressen tillvaratas i dialogen mellan stat och region. I viss utsträckning kan detta betraktas som ett legitimitetsproblem för kultursamverkansmodellen. En grundläggande tanke med kultursamverkansmodellen har varit att ytterligare demokratisera kulturpolitiken och föra besluten närmare de regionala och lokala aktörer som arbetar med politikens genomförande. Att de som arbetar i verksamheterna i detta fall snarare verkar uppfatta ett ökat avstånd till makten och en brist på insyn i avgörande processer bör därför tas på allvar.

Samtidigt pekar delar av intervjumaterialet i riktning mot att de regionala filmverksamheterna till viss del saknar kunskap om delar av Kulturrådets beredningsprocess, exempelvis hur, när, och på vilket sätt som Filminstitutet är

involverat. Detta är ett troligt skäl till att de regionala filmverksamheterna ser Kulturrådets avsaknad av egen sakkunnigkompetens på filmområdet som ett så stort problem.

Ett bidragande skäl till bristen på förtroende är rimligen också det faktum att filmområdet i en majoritet av regionerna ekonomiskt har nedprioriterats i relation till kultursamverkansmodellen som helhet. En möjlig tolkning av det är att regionerna har gjort just den typ av regional prioritering som är själva syftet med kultursamverkansmodellen. Att de regionala filmverksamheterna har haft en svag ekonomisk utveckling i många regioner är inte nödvändigtvis att betrakta som ett problem. Det kan lika gärna vara ett tecken på att kultursamverkansmodellen fungerar. Särskilt som filmområdets utveckling i kultursamverkansmodellen på nationell nivå varken är negativ eller positiv i ekonomiskt hänseende, utan har legat konstant runt 1,8–1,9 procent av de totala verksamhetsbidragen.

Det finns emellertid skäl att problematisera ovanstående resonemang. För att de regionala prioriteringarna ska ha legitimitet måste filmområdet, liksom övriga kultur- och konstarter inom modellen, ha liknande möjligheter att påverka de processer som omgärdar modellen och där dessa prioriteringar tar form. Flera frågetecken finns idag i relation till detta.

För det första bereds inte filmområdet, liksom ett par andra områden, på ett fullt ut likvärdigt sätt av Kulturrådet. För det andra finns flera viktiga skillnader mellan de olika kulturområdena som ingår i modellen. De olika konst- och kulturområdena är av mycket varierande storleksordning, inte minst i ekonomiska termer. De större verksamhetsområdena är uppbyggda kring institutioner, medan exempelvis de regionala filmverksamheterna saknar en sådan struktur. Detta ger troligtvis de olika konst- och kulturområdena olika förutsättningar att påverka ekonomiska prioriteringar på regional nivå. Det är därför osäkert om de olika konst- och kulturområdena i samverkansmodellen har rimligt likvärdiga förutsättningar att hävda sig i modellen. Om så inte är fallet är detta problematiskt för legitimiteten i de regionala prioriteringar som görs.

Ytterligare en aspekt i relation till regionernas prioriteringar av filmområdet hänger ihop med frågan om de filmpolitiska målen. En alltför kraftig nedprioritering av filmområdet på regional nivå skulle i princip kunna stå i konflikt med de filmpolitiska målen. Dessa innefattar bland annat att film ska produceras i olika delar av landet, att film ska visas i hela landet och att barn och unga får goda kunskaper om film och rörlig bild i hela landet.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att de regionala filmverksamheternas bristande förtroende för kulturplaneprocessen som helhet kräver åtgärder. Den statliga beredningsprocessen bör tydliggöras för de regionala verksamheterna. Kulturanalys gör också den sammanfattande **bedömningen** att kultursamverkansmodellen i sin helhet bör ses över i relation till de olika konst-

och kulturområdenas förutsättningar i samverkansmodellen och i kulturplaneprocessen som helhet. Detta för att både stärka förutsättningarna för regionala prioriteringar och samtidigt stärka legitimiteten i dessa.

4. Avgränsningen av det filmkulturella området

Ända sedan de regionala resurscentrumen för film etablerades på 1990-talet har det varit en diskussion kring vilken typ av filmverksamhet som ska kunna ingå i den regionala filmkulturen. Denna fråga bör aktualiseras inom kultursamverkansmodellen. De regionala filmverksamheterna ser det generellt som viktigt att ha möjlighet att bedriva både främjandearbete och arbete med professionell produktion för att skapa helhet i det regionala arbetet med film och exempelvis kunna bedriva ett framgångsrikt talangutvecklingsarbete. Filminstitutet och Kulturrådet tar inte uttalad ställning i frågan men välkomnar diskussionen om ett tydliggörande. Ett sätt att utveckla kultursamverkansmodellen och utöka möjligheterna till regionala prioriteringar är att tydligare öppna för professionell filmproduktion inom kultursamverkansmodellens ramar. Ett sådant tydliggörande är samtidigt förenat med vissa risker, exempelvis en risk för regional nedprioritering av övriga delar av den filmkulturella verksamheten.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att det behöver tydliggöras vad filmkulturell verksamhet kan inbegripa inom ramen för kultursamverkansmodellen. Ett möjligt tydliggörande är att verksamhetsbidragen inom kultursamverkansmodellen ska kunna användas till professionellt filmskapande. Ett sådant tydliggörande bör formuleras och regleras så att de regionala filmverksamheternas arbete med filmpedagogik, visning/spridning och talangutveckling inte påverkas negativt.

5. Den regionala organisationen

Införandet av kultursamverkansmodellen hänger i flera regioner samman med att filmområdet integrerats tydligare i den regionala förvaltningen. I vissa regioner existerar inte filmområdet som en självständig verksamhet på det sätt som var vanligt före kultursamverkansmodellens tid. Filmens integrering i de regionala kulturförvaltningarna har tydliggjort spänningen mellan enskilda kulturområdens behov av självständighet, och regionens önskemål om ökad samverkan mellan kulturområdena och en konsekvent och enhetlig kommunikation av regionernas verksamhet. På detta område finns det stora skillnader mellan olika regioner.

Sammanfattningsvis gör Kulturanalys **bedömningen** att regionerna bör se över balansen mellan de samlade regionala behoven och behoven hos enskilda kulturverksamheter, framförallt när det gäller frågor kring kommunikation, synlighet och profilering av enskilda verksamheter och kulturområden.

Referenser

- Blomgren, Roger. 2007. *Den onda, den goda och den nyttiga. Kulturindustrin, filmen och regionerna*. Forskningsrapport 2007:02. Trollhättan: Högskolan Väst.
- Blomgren, Anna-Maria & Blomgren, Roger. 2003. *Den svenska filmpolitikens regionalisering eller Varför går det så bra för Film i Väst?* Den Forste nordiske kulturpolitiske forskerkonferansen. Århus 3-4 april.
- Bättra. 2015. *Sammanställning Skapande skola. Redovisningar från skolhuvudmän som beviljade bidrag 2014*. Nacka: Bättra.
- Bättra. 2016. *Sammanställning Skapande skola. Redovisningar från skolhuvudmän som beviljade bidrag 2015*. Nacka: Bättra.
- Bättra. 2017. *Sammanställning Skapande skola. Redovisningar från skolhuvudmän som beviljade bidrag 2016*. Nacka: Bättra.
- Bättra. 2018. *Sammanställning Skapande förskola och skola. Redovisningar från de skolhuvudmän som beviljades bidrag 2017*. Nacka: Bättra.
- Ericsson, Per. 2011. *Skolbio i Sverige 2010. En kartläggning av verksamheten med Skolbio i Sveriges 290 kommuner*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Film i Väst. 2019. *Västsvensk film och tv-drama 2018*. Trollhättan: Film i Väst.
- Film i Skåne. 2019. *Film i Skåne – Verksamhetsberättelse 2018*. Ystad: Film i Skåne.
- Filmbyn Småland. u.å. *Om Filmbyn Småland*. Hämtad 2019-10-30 från <https://filmbyn.se/om-filmbyn/>
- Filmpool Nord. 2019. *Verksamhetsberättelse 2018*. Luleå: Filmpool Nord.
- Filmregionerna. 2017. *Den regionala filmens roll i ett nytt filmpolitiskt landskap*. Filmregionerna.
- Filmregionerna. 2018. *Visningsresurser 2018, Slutgiltig*. Filmregionerna.
- Filmregionerna. 2019. *Visningsresurser i filmregionerna*. Rapport 2019. Filmregionerna.
- Jämtlands Läns Landsting. 2011. *Regional kulturplan för Jämtlands län 2012–2014*. Östersund: Jämtlands Läns Landsting.
- Kleeberg, Carl-Johan & Forsell, Torbjörn. 2019. *Har kulturpolitiken lyckats?* Stockholm: Kulturkontoret Stockholm.

Kulturdepartementet. 2017. *Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen*. Ds 2017:8.

Kulturdepartementet. 2019. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för kulturanalys*. Ku2019/00513/KL.

Kulturrådet. 2014. *Uppföljning av regionala utvecklingsbidrag*. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2017. *Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2016–2017*. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2019a. *Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Beslut 2020-01-23. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2019b. *Motivering till varför Kulturrådet inte tar med ytterligare aktivitetsmått för främjande i sina riktlinjer för uppföljning av kultursamverkansmodellen*. PM 2019-03-09. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2019c. *Utvecklingsbidrag – Film 2015–2018*. Exceltabell. Mottagen 2020-02-11.

Kulturrådet. 2019d. *Statistik kulturskolan 2015–2018 elever elevplatser ämnen.xlsx*. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2019e. *Kulturskolan i siffror. Sammanfattning av tillgänglig statistik 1997–2018*. Stockholm: Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2020a. *PM - Uppföljning breddat deltagande. Enkät svar: Filmkulturell verksamhet*. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2020b. *Kultursamverkansmodellen. Uppföljning av kulturområdenas årliga bidrag 2010–2018*. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturrådet. 2020c. *Genomlysning av kultursamverkansmodellen*. Styrelserapport 2018:4. Stockholm: Statens kulturråd.

Kulturutskottet. 2015. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*. 2015/16:RFR4.

Landstinget Dalarna. 2012. *Kulturen i Dalarna – En enhet av mångfald*. Dalarnas regionala kulturplan 2013–2015. Falun: Landstinget Dalarna.

Landstinget Gävleborg. 2012. *Ett kulturliv som ger livskraft och skapar sammanhang – Kulturplan för Gävleborg 2013–2015*. Gävle: Landstinget Gävleborg.

Landstinget i Jönköpings Län. 2011. *Regional kulturplan 2012–2014*. Jönköping: Landstinget Jönköpings Län.

Landstinget Kronoberg och Regionförbundet södra Småland. 2011. *Regional kulturplan för Kronobergs län 2012–2014*. Växjö: Landstinget Kronoberg.

Landstinget Sörmland. 2011. *Kulturplan Sörmland 2012–2014*. Nyköping: Landstinget Sörmland.

Landstinget i Uppsala Län. 2012. *Regional kulturplan för Uppsala län 2013–2014*. Uppsala: Landstinget Uppsala Län.

Landstinget Västernorrland. 2011. *Västernorrlands kulturplan 2012–2014*. Sundsvall: Landstinget Västernorrland.

Landstinget Västmanland. 2011. *Regional kulturplan Västmanlands län 2012 – 2014*. Västerås: Landstinget Västmanland.

Myndigheten för Kulturanalys. 2013. *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013:2.

Myndigheten för kulturanalys. 2014. *En regional resurs på konstnärlig grund. Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen*. Rapport 2014:3.

Myndigheten för kulturanalys. 2018. *Kulturarbetare eller byråkrat. Regionala kulturkonsulenter roller och förutsättningar*. Rapport 2018:3.

Myndigheten för kulturanalys. 2019. *Kulturens geografi. Tillgång till kulturutbud i landets kommuner*. Kulturfakta 2019:3.

Norrbottnens Läns Landsting. 2010. *Kulturplan 2011–2013 Norrbotten*. Luleå: Norrbottens Läns Landsting.

Proposition 1996/97:1. *Budgetproposition för 1997*. Utgiftsområde 17.

Proposition. 1996/97:3. *Kulturpolitik*.

Proposition 1998/99:131. *Ny svensk Filmpolitik*.

Proposition 2012/13:22. *Bättre villkor för svensk film*.

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

Reaktor Sydost. 2015. *Överenskommelse Reaktor Sydost*. Regionförbundet Kalmar län, Region Kronoberg, Region Bleking, Reaktor Sydost.

Reaktor Sydost. 2017. *Filmfond Blekinge och Kalmar län*. Förstudie 2017. Reaktor Sydost.

Region Blekinge. 2011. *Blekinges regionala kulturplan 2012–2014*. Karlskrona: Region Blekinge.

Region Blekinge. 2017. *Regional kulturplan för Blekinge 2018–2020*. Karlskrona: Region Blekinge.

Region Dalarna. 2018. *Dalarnas regionala kultur- och bildningsplan 2019–2022*. Falun: Region Dalarna.

Region Gotland. 2010. *Regional kulturplan 2011–2013, Region Gotland*. Visby: Region Gotland.

Region Gotland. 2016. *Region Gotland kulturplan 2017–2020*. Visby: Region Gotland.

Region Gotland. 2018. *Filmstrategi för Gotland 2018–2023*. Visby: Region Gotland.

Region Gävleborg. 2018. *Regional kulturplan Gävleborg 2019–2021 – När konstens och kulturens egenvärde möter samhällsutveckling*. Gävle: Region Gävleborg.

Region Gävleborg. 2020. *Verksamhetsbidrag till regional filmkulturell verksamhet*. E-post: Mottagen 2020-01-31.

Region Halland. 2010. *Hallands kulturplan 2011–2013 – Program för utveckling av kulturen i Halland*. Halmstad: Region Halland.

Region Halland. 2016. *Hallands kulturplan 2017–2020*. Halmstad: Region Halland.

Region Halland. 2019. *Verksamhetsbidrag film*. Exceltabell: Mottagen via e-post 2019-10-30.

Region Jämtland – Härjedalen. 2018. *Kulturplan 2019–2022*. Östersund: Region Jämtland-Härjedalen.

Region Jönköpings Län. 2017. *Regional kulturplan 2018–2020 Jönköpings Län*. Jönköping: Region Jönköping.

Regionförbundet i Kalmar Län. 2011. *Kulturplan Kalmar län 2012–2014*. Kalmar: Region Kalmar.

Region Kalmar Län. 2017. *Kultur att växa i – Kulturplan Kalmar län 2019–2022*. Kalmar: Region Kalmar.

Region Kronoberg. 2017. *Regional kulturplan för Kronobergs Län 2018–2020*. Växjö: Region Kronoberg.

Region Norrbotten. 2017. *Kulturplan för Norrbotten 2018–2021*. Luleå: Region Norrbotten.

Region Skåne. 2011. *Regional kulturplan för Skåne 2011–2012*. Malmö: Region Skåne.

Region Skåne. 2015a. *Regional kulturplan för Skåne 2016 – 2019 (Förlängd! Gäller till och med 2020)*. Malmö: Region Skåne.

Region Skåne. 2015b. *Strategi för film och rörlig bild 2015–2020*. Malmö: Region Skåne.

Region Stockholm. 2020. *Film Stockholm budget 2011–2018*. PDF: Mottagen via e-post 2020-02-11.

Region Sörmland. 2019. *Kulturplan Sörmland 2019–2022*. Nyköping: Region Sörmland.

Region Uppsala. 2018. *Kultur i en nyskapande kunskapsregion – Region Uppsalas kulturplan 2019–2022*. Uppsala: Region Uppsala.

Region Värmland. 2012. *Värmlands kulturplan 2013–2015 – Program för utveckling av kulturen i Värmland*. Karlstad: Region Värmland.

Region Värmland. 2016. *Värmlands kulturplan 2017–2020 – En ökad kulturell delaktighet*. Karlstad: Region Värmland.

Region Värmland. 2019. *Verksamhetsbidrag till regional filmkulturell verksamhet*. E-post: Mottagen 2019-10-23.

Region Västerbotten. 2011. *Västerbottens läns kulturplan 2012–2015*. Umeå: Region Västerbotten.

Region Västerbotten. 2015. *Västerbottens läns kulturplan 2016–2019*. Umeå: Region Västerbotten.

Region Västernorrland. 2018. *Kulturplan Västernorrland 2019–2022*. Sundsvall: Region Västernorrland.

Region Västernorrland. 2019. *Film Västernorrland – Anslag*. Statistik: Mottagen 2019-10-31.

Region Västmanland. 2018. *Regional Kulturplan för Västmanland 2019–2022*. Västerås: Region Västmanland.

Region Örebro Län. 2015. *Örebro läns kulturplan 2016–2019 – Det här utvecklar vi tillsammans!* Örebro: Region Örebro.

Regionförbundet ÖSTSAM (Östergötland). 2011. *Östergötlands kulturplan till Kulturrådet för inträde i nya modellen för kultursamverkan 2012–2014*. Linköping: Regionförbundet ÖSTSAM.

Region Östergötland. 2015. *Kulturplan för Östergötland 2016–2019*. Linköping: Region Östergötland.

Region Östergötland. 2019. *Förstudie: Regional Filmfond Östergötland*. Linköping: Region Östergötland.

Regionsamverkan Sydsverige. 2019. *Styrgruppsmöte Filmutredning. Mötesanteckningar 2019-11-14*. Hässleholm: Regionsamverkan Sydsverige.

Regionsamverkan Sydsverige. 2020. *Utskottet för regional utveckling. Minnesanteckningar 2020-01-31*. Alvesta: Regionsamverkan Sydsverige.

Scenkonst Västernorrland. 2019. *Filmregion Västernorrland – avsiktsförklaring*. Sundsvall: Scenkonst Västernorrland.

SFS 1996:1598. *Förordning om statsbidrag till regional kulturverksamhet*.

SFS 2010:2012. *Förordning om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*.

Slotte, Ulf. 2016. *Var visas filmen? Om förutsättningarna för visning av film i Stockholms län*. Stockholm: Film i Stockholm.

SOU 1995:84. *Kulturpolitikens inriktning*.

SOU 2009:16. *Betänkande av kulturutredningen*.

SOU 2009:73. *Vägval för filmen*.

SOU 2010:11. *Spela samman – En ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*.

Statskontoret. 2019. *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet*. 2019:9. Stockholm: Statskontoret.

Svenska Filminstitutet. 1997. *Riktlinjer – 1998 års fördelning till regionala resurscentrum för film och video*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 1998. *Verksamhetsberättelse 1997/1998*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 1999. *Verksamhetsberättelse 1998/1999*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

- Svenska Filminstitutet. 2000. *Verksamhetsberättelse 1999/2000*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2001. *Verksamhetsberättelse 2000/2001*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2002. *Verksamhetsberättelse 2001/2002*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2003. *Resultatredovisning 2002*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2004. *Resultatredovisning 2003*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2005a. *Regionalt finansierad kort- och dokumentärfilm 2006*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2005b. *Resultatredovisning 2004*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2006. *Resultatredovisning 2005*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2007a. *Resultatredovisning 2006*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2008a. *Resultatredovisning 2007*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2008b. *Resultat av stöd till regionalt resurscentrum*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2009. *Resultatredovisning 2008*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2010a. *Resultatredovisning 2009*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2010b. *Remissvar på betänkandet "Spela samman - en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet" (SOU 2010:11)*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2011. *Resultatredovisning 2010*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.
- Svenska Filminstitutet. 2012. *Redovisning av stöd till regionalt resurscentrum*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2013. *Regionalt utfall 2011–2011*. Exceltabell, mottagen via e-post 2019-10-04.

Svenska Filminstitutet. 2015a. *Resultatredovisning 2014*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2015b. *Regionalt utfall 2013–2014*. Exceltabell: Mottagen via e-post 2019-10-04.

Svenska Filminstitutet. 2017a. *Talangutveckling i Sverige. En kartläggning av det svenska talangutvecklingslandskapet*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2017b. *Remiss: Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2017c. *Regionalt utfall 2015-2016*. Exceltabell: Mottagen via e-post 2019-10-04.

Svenska Filminstitutet. 2017d. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet, våren 2017*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2017e. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet, höst 2017*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2018a. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet, vår 2018*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2018b. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet, hösten 2018*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2018c. *Filminstitutets skolbiorapport 2017*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019a. *Filminstitutets skolbiorapport 2018*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019b. *Jämförelse skolbiobesök 2019*. Exceltabell: Mottagen 2020-01-30.

Svenska Filminstitutet. 2019c. *Resultatredovisning 2018*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019d. *Arbetsordning för råden vid Stiftelsen Svenska Filminstitutet*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019e. *Synpunkter på råden – remissammanställning*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019f. *Regionalt utfall 2017–2018*. Exceltabell: Mottagen via e-post 2019-10-04.

Svenska Filminstitutet. 2019g. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet för barn och ungdom. Våren 2019*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Svenska Filminstitutet. 2019h. *Stöd till lokal filmkulturell verksamhet för barn och ungdom. Hösten 2019*. Stockholm: Svenska Filminstitutet.

Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vesterlund, Per. 2007. Den svenska modellen – arbetarrörelsen, staten och filmen. I Jönsson & Snickars (red) *Medier och Politik: Om arbetarrörelsens mediestrategier under 1900-talet*. Stockholm: Kungliga biblioteket.

Västra Götalandsregionen. 2012. *Västra Götalands regionala kulturplan 2013–2015*. Göteborg: Västra Götalandsregionen.

Västra Götalandsregionen. 2015. *Västra Götalands regionala kulturplan 2016–2019*. Göteborg: Västra Götalandsregionen.

Västra Götalandsregionen. 2019. *Rapport Skolbio Västra Götalandsregionen 2018*. Göteborg: Västra Götalandsregionen.

Örebro Läns Landsting. 2011. *Det här vill vi utveckla tillsammans! Regional Kulturplan i Örebro län 2012 – 2014*. Örebro: Örebro Läns Landsting.

Bilaga 1: Intervjuguider

Frågor riktade till filmkonsulenter

Bakgrund

- Titel, inriktningen på er konsulenttjänst.
- Huvudman och fysisk placering.
- Huvudsakliga arbetsuppgifter.
- Huvudsakliga målgrupper.
- Antal filmkonsulenter i verksamheten?
- Reflektioner kring dessa delar.

Arbetets grundläggande förutsättningar

- Har filmkonsulentrollen förändrats över tid? På vilket sätt i så fall? När? Varför?
- Har de regionala filmverksamheterna förändrats på något sätt? På vilket sätt i så fall? När? Varför?
- Hur fördelar den regionala filmverksamheten arbetet i relation till de tre verksamhetsområdena? Varför denna fördelning?
- Samverkar/samarbetar ni som filmkonsulenter med konsulenter från andra kulturområden? Hur i så fall? Och varför?
- Vad är filmkulturell verksamhet? Arbetar ni med produktion? Ser ni den som filmkulturell? Skiljer ni på produktion och filmkultur?

Styrning av verksamheten

- De statliga verksamhetsbidragen till de regionala filmverksamheterna har gått från att fördelas från Filminstitutet till att fördelas från Kulturrådet via Kultursamverkansmodellen. Har detta påverkat det regionala arbetet med film? Hur i så fall? Varför har det påverkat?
- Hur upplever ni utvecklingen av verksamhetsbidragen till regional filmverksamhet sedan kultursamverkansmodellens införande?
- Hur upplever ni kulturplaneprocessen som helhet?
- Hur involveras ni i framtagandet av kulturplanen i regionen?
- Vilken betydelse har den regionala kulturplanen i ert arbete?
- Hur upplever ni att regionen och er organisation prioriterar mellan de tre verksamhetsområdena?
- Hur upplever ni att regionen prioriterar filmområdet jämför med andra kulturområden?

Kulturrådets roll

- Hur ser ni på Kulturrådets roll i relation till regional filmkulturell verksamhet?
- Har ni sökt Kulturrådets utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet? (Varför/Varför inte?)

Filminstitutets roll

- Vilken är filminstitutets roll idag i relation till ert arbete. Vilken kontakt har ni?
- Hur ser ni på Filminstitutets roll och hur den borde vara?
- Hur ser er koppling ut till Filminstitutets övriga bidrag till filmkulturell verksamhet?

Nationellt perspektiv på de regionala filmverksamheterna

- Sker det någon samverkan/samarbete mellan de regionala filmverksamheterna? På vilket sätt i så fall? Har samverkan/samarbetet utvecklats på något sätt över tid?
- Vilka likheter och skillnader ser du/ni mellan de olika regionala filmverksamheterna i landet? Hur har dessa skillnader likheter utvecklats över tid?
- Förhåller ni er till de filmpolitiska målen?
- Har införandet av en statlig filmpolitik haft någon särskilt betydelse för det regionala filmkulturella arbetet? Vad i så fall?

Framtiden

- Om ni fick önska er några förändringar i hur det filmkulturella arbetet organiseras idag?

Frågor riktade till verksamhetsledare

Bakgrund

- Titel.
- Huvudman och fysisk placering.
- Huvudsakliga arbetsuppgifter.
- Antal filmkonsulenter i verksamheten.
- Förändringar över tid i ovanstående.

Arbetets grundläggande förutsättningar

- Har filmkonsulentrollen förändrats över tid? På vilket sätt i så fall? När? Varför?
- Har de regionala filmverksamheterna förändrats på något sätt? På vilket sätt i så fall? När? Varför?
- Hur fördelar den regionala filmverksamheten arbetet i relation till de tre verksamhetsområdena? Varför denna fördelning?
- Samverkar/samarbetar ni som filmkonsulenter med konsulenter från andra kulturområden? Hur i så fall? Och varför?
- Vad är filmkulturell verksamhet? Arbetar ni med produktion? Ser ni den som filmkulturell? Eller skiljer ni på produktion och filmkultur?

Styrning av verksamheten

- De statliga verksamhetsbidragen till de regionala filmverksamheterna har gått från att fördelas från Filminstitutet till att fördelas från Kulturrådet via Kultursamverkansmodellen. Har detta påverkat det regionala arbetet med film? Hur i så fall? Varför har det påverkat?
- Hur upplever ni utvecklingen av verksamhetsbidragen till regional filmverksamhet sedan kultursamverkansmodellens införande?
- Hur upplever ni kulturplaneprocessen i regionen?
- Hur involveras den regionala filmverksamheten i framtagandet av kulturplanen i regionen?
- Vilken betydelse har den regionala kulturplanen i ert arbete?
- Hur upplever ni att regionerna och er organisation prioriterar mellan de tre benen filmpedagogik, visning/spridning och talang/produktion? Vem bestämmer prioriteringen?
- Hur upplever ni att regionen prioriterar filmområdet jämför med andra kulturområden?
- Ser du skillnader mellan regioner hur filmverksamheterna påverkats av införlivandet i kultursamverkansmodellen?
- De regionala kulturplanerna knyter ofta an till filmen som ett sätt att marknadsföra regionen. Sätta regionen på kartan, och att på något sätt skapa en regional filmprofil. I något fall talas om en regional filmpolitik. Hur ser du på att man i så stor utsträckning lyfter fram filmen som näring och tillväxtfaktor?

Kulturrådets roll

- Hur ser ni på Kulturrådets roll i relation till regional filmkulturell verksamhet?
- Har ni sökt Kulturrådets utvecklingsbidrag till regional kulturverksamhet? (Varför?/Varför inte?)

Filminstitutets roll

- Vilken är filminstitutets roll idag i relation till ert arbete? Vilken kontakt har ni?
- Hur ser ni på Filminstitutets roll och hur den borde vara?
- Hur ser er koppling ut till Filminstitutets övriga bidrag till filmkulturell verksamhet

Nationellt perspektiv på de regionala filmverksamheterna

- Sker det någon samverkan/samarbete mellan de regionala filmverksamheterna? På vilket sätt i så fall? Har samverkan/samarbetet utvecklats på något sätt över tid?
- Vilka likheter och skillnader ser du/ni mellan de olika regionala filmverksamheterna i landet? Hur har dessa skillnader likheter utvecklats över tid?
- Förhåller ni er till de filmpolitiska målen?
- Har införandet av en statlig filmpolitik haft någon särskilt betydelse för det regionala filmkulturella arbetet?

Framtiden

- Om ni fick önska er några förändringar i hur det filmkulturella arbetet organiseras idag? På regional nivå? På statlig nivå?

Frågor riktade till kulturchefen

- Om du jämför den filmkulturella verksamheten med andra konstområden i regionen? Vilka är likheterna och skillnaderna?
- De statliga bidragen till filmkulturellt arbete i regionerna (de regionala resurscentrum) som tidigare fördelades från Filminstitutet är nu en del av kultursamverkansmodellen. Har denna förändring påverkat den regionala filmverksamheten på något sätt skulle du säga? Hur i så fall?
- Exempelvis inriktningen på den?
 - Exempelvis relationen mellan filmkulturell verksamhet och professionell filmproduktion?
 - Exempelvis hur prioriterad filmkulturen är jämfört med andra kulturområden?
 - Filmverksamhetens självständighet?
 - Filmverksamhetens synlighet?
 - Hur ser er (kulturförvaltningens) kontakt/kommunikation med Kulturrådet och Filminstitutet ut när det gäller filmområdet?
- Hur uppfattar du att förändringen har mottagits av den regionala filmverksamheten/filmkonsulterna?
- Hur ses produktion inom samverkansmodellen? Planer på filmfond?
- Hur skulle du beskriva filmens betydelse för regionen?
- Hur ser du på det regionala politiska stödet för regional filmverksamhet?
- Hur ser du på de nationella filmpolitiska målen i relation till regionens filmverksamhet?
- I departementspromemorian ”Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop” från 2017 föreslås en utredning av filmområdets roll och utveckling inom kultursamverkansmodellen och det refereras till en kritik som bland annat handlar om att regional filmverksamhet förlorat finansiering, att den passar dåligt i samverkansmodellen och att det inte längre finns ett nationellt engagemang för film i hela landet. Är detta en problematik och kritik som du känner igen?

Bilaga 2: Statliga och regionala bidrag

Statliga och regionala årliga bidrag till filmkulturell verksamhet i tusentals kronor och per invånare, 2018 års priser

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Kronor per invånare 2018	Ökning 2010–2018	Antal kommuner
Blekinge	1 299	1 309	1 301	1 350	1 384	1 402	1 419	1 422	1 424	8,9	9,7 %	5
Dalarna	4 242	4 249	4 268	4 348	4 473	4 437	4 412	4 531	4 381	15,3	3,3 %	15
Gotland	1 529	1 447	1 606	1 665	1 716	1 746	1 739	1 762	1 818	30,7	18,9 %	1
Gävleborg				2 285	2 917	2 950	2 939	3 191	3 504	12,2	53,4 % ⁽³⁾	10
Halland		2 240	2 754	2 392	1 670	2 194	2 190	2 231	2 142	6,5	-4,4 % ⁽²⁾	6
Jämtland Härjedalen	2 562	1 804	1 963	2 037	2 087	2 104	2 138	2 213	2 219	17,0	-13,4 %	8
Jönköping	861	872	918	938	1 008	987	785	786	805	2,2	-6,6 %	13
Kalmar	1 288	1 271	1 280	1 302	1 337	1 358	1 361	1 379	1 402	5,7	8,9 %	12
Kronoberg	1 356	1 312	1 327	1 353	1 388	1 406	1 422	1 425	1 428	7,1	5,3 %	8
Norrbottn	4 004	4 482	4 409	4 126	4 376	4 639	4 881	4 141	4 553	18,2	13,7 %	14
Skåne	4 610	7 077	5 923	6 433	6 918	8 723	8 525	9 586	10 868	8,0	135,7 %	33

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Kronor per invånare 2018	Ökning 2010–2018	Antal kommuner
Stockholm		5 193	6 562	7 557	8 570	9 277	10 327	11 182	11 788	5,0	127,0 % ⁽²⁾	25
Södermanland	2 118	2 107	1 800	1 822	1 854	1 932	1 959	1 967	1 975	6,7	-6,7 %	9
Uppsala	1 190	1 166	1 176	1 208	1 319	1 315	1 320	1 320	1 324	3,5	11,2 %	8
Värmland				4 636	4 737	4 787				17,4 ⁽¹⁾	3,3 % ⁽⁴⁾	16
Västerbotten	4 833	4 687	4 656	4 657	4 685	4 684	4 697	4 963	5 013	18,6	3,7 %	15
Västernorrland		4 836	5 273	5 267	5 347	5 350	5 355	5 427	5 327	21,7	10,2 % ⁽²⁾	7
Västmanland	2 048	1 864	1 563	1 584	1 465	1 555	1 562	1 692	1 755	6,4	-14,3 %	10
Västra Götaland	7 104	6 114	6 107	6 117	6 176	6 227	6 228	6 058	6 060	3,5	-14,7 %	49
Örebro	1 052	1 027	921	1 011	959	1 047	947	944	970	3,2	-7,8 %	12
Östergötland	1 276	1 230	1 654	1 419	1 718	1 876	2 630	2 848	2 768	6,0	116,9 %	13

⁽¹⁾ Värmland kronor per invånare 2015.

⁽²⁾ Halland, Västernorrland, Stockholm: Ökning 2011–2018.

⁽³⁾ Gävleborg: Ökning 2013–2018.

⁽⁴⁾ Värmland: Ökning 2013–2015.

