

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ku.kkm@regeringskansliet.se

Stockholm 2024-03-27

Diarienummer Ku2023/01093

Remissvar

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

Sammanfattning

Filminstitutet avstyrker utredningens förslag med hänvisning till de invändningar som redovisas i detta remissvar.

Filminstitutet anser att ett fortsatt utvecklingsarbete, bland annat av formerna för dialog och för att ge kommunerna större plats, har bättre förutsättningar inom ramen för den nuvarande modellen. Den har arbetats fram och etablerats under tio år. Å andra sidan varken kan eller bör all samverkan pressas in i en och samma modell.

Utredningen har gjort en grundlig och värdefull genomlysning av kultursamverkansmodellen och det kulturpolitiska området. Den har lyssnat in olika perspektiv, förslag och synpunkter och inte minst lyft kommunernas betydelse för ett breddat deltagande i kulturlivet.

Dock rymmer utredningens förslag en rad otydligheter. Bland annat är det svårt att se hur kultursamverkansplanerna ska tas fram, beslutas och fungera. Regionernas roll blir också otydlig när vissa kommuner ska överta liknande ansvar.

Flexibiliteten i modellen minskar när anslaget binds i fler potter, till fler olika mottagare. Filminstitutet vänder sig även mot att stöd till kommuner samlas i sektorsbidrag. Selektiv och kulturpolitiskt motiverad stödgivning utifrån ett nationellt perspektiv måste också vara möjlig.

Filminstitutet är kritiskt till att upplösa samverkansrådet, då samverkan mellan myndigheterna och de nationella kulturinstitutionerna främjar gemensam kunskapsuppbyggnad och samarbete, vilket i sin tur underlättar i kontakten med den regionala och kommunala nivån.

Synpunkter

Filminstitutet har valt att kommentera utredningens förslag i kapitel 1 och 9.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om samverkan på kulturområdet

§ 2 definierar syftet med samverkan. Utredningen väljer att använda en egen tolkning av de nationella kulturpolitiska målen. För konsekvens och tydlighet förespråkar Filminstitutet att ändamålsparagrafen istället hänvisar till gällande nationella kulturpolitiska mål.

§ 3 anger som villkor att regionen ska upprätta en kultursamverkansplan. Planen ska utgöra en beskrivning av den verksamhet som regionen och länets kommuner genomför med stöd av statsbidraget, men även fungera som ansökan med förslag om verksamhet som antingen regionen eller en eller flera kommuner i länet vill genomföra med stöd av statsbidrag. Filminstitutet anser att regionens roll blir otydlig då regionen kan äga en plan som resulterar i att statsbidrag går till en annan mottagare. Det blir då också otydligt i vilket sammanhang kultursamverkansplanen ska beslutas.

§ 10 säger att statsbidrag ska fördelas på ett sådant sätt att den konstnärliga friheten respekteras. Hur detta ska gå till ska dokumenteras. Det är konstnärlig verksamhet som omfattas. Skapande men även, i detta sammanhang, kulturverksamhet som bedrivs inom ramen för institutioner som arkiv, bibliotek och museer. Filminstitutet anser att det är en svaghet i lagen att använda ett begrepp som, specifikt i detta sammanhang, tolkas bredare än den gängse betydelsen. Filminstitutet förespråkar istället begreppet ”armfängs avstånd”.

1.2 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturverksamhet i samverkan

§ 5 anger att statsbidraget ska användas för verksamhet på professionell grund. Det är för Filminstitutet oklart vad utredningen avser med uttrycket ”på professionell grund”. Formuleringen kan vara avgörande för vilken verksamhet som kan komma i fråga för bidraget. Det är ur Filminstitutets perspektiv viktigt att inte enbart professionell produktion avses. Den regionala filmverksamheten, och annan främjande verksamhet, handlar i hög grad om att utveckla verksamhet i samverkan och samarbete med olika slags aktörer som inte alla är professionella.

I samma paragraf anges också inom vilka områden statsbidraget ska användas. Filminstitutet ställer sig positivt till att område 5 formulerats om från ”Filmkulturell verksamhet” till ”Film och rörlig bild”.

9. Nya samverkansformer

Filminstitutet instämmer i utredningens utgångspunkt, att kultursamverkansmodellen kan utvecklas ytterligare genom stärkt samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå. Inte minst är kommunernas roll för breddat deltagande central. Modellen behöver vara både långsiktigt stabil och tillräckligt flexibel. Däremot menar Filminstitutet att det vore bättre att utvecklingen fortsätter att ske med nuvarande modell som utgångspunkt. De roller och strukturer som etablerats och det förtroende som byggts upp garanterar den stabilitet som är en förutsättning för konstruktivt utvecklingsarbete.

Den föreslagna nya modellen förutsätter dessutom ekonomiska förutsättningar som inte föreligger, då den årliga uppräknings av anslaget till kultursamverkansmodellen upphört från 2024.

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

Utredningen vill ersätta kulturplanerna med levande samverkansbeskrivningar i form av kultursamverkansplaner. Dessa planer ska enbart ta upp verksamheter som bedrivs med stöd av statsbidrag. Planerna ska vara levande dokument. Hur och när dessa planer beslutas om och uppdateras ska styras av behov och vara upp till regionen och andra inblandade parter att bestämma. I den nuvarande kultursamverkansmodellen har politiska beslut om de regionala kulturplanerna lett till ökat engagemang och kunskap liksom högre status för kulturfrågorna. Filminstitutet ser risker med ett uppluckrat system för de dokument som är grundläggande i den föreslagna modellen, både när det gäller politisk förankring, transparens och möjlighet för Kulturrådet att ställa ansökningar om statlig medfinansiering mot varandra vid bedömning. Ett ”först till kvarn”- system uppstår, vilket antagligen gynnar de starkaste regionerna och kommunerna.

Statens samverkan i samverkansplanerna förefaller innebära dialog kring förslag på nya verksamheter i planerna, följt av beslut om statlig finansiering av dessa. Ordet ”samverkan” används i betänkandet både för samarbete och medfinansiering. Den senare betydelsen verkar genomgående gälla för den nationella nivån i modellen, vilket då inte nämnvärt förändrar hierarkin mellan stödgivare och stödmottagare. Filminstitutet efterlyser för egen del jämbördig samverkan med regioner och kommuner, vilket borde vara möjligt då Kulturrådet är den stödfördelande myndigheten.

Även vissa kommuner ska enligt betänkandet få fördela statsbidrag. Filminstitutet anser att detta gör rollerna otydliga. Hittills har två olika processer utvecklats, den ena mellan regionerna och den nationella nivån, den andra mellan regionerna och kommunerna. Nästa utvecklingssteg borde vara att knyta ihop även den kommunala nivån med den nationella på olika sätt, och då inte bara med Kulturrådet och inte bara med stora kommuner med egna kulturinstitutioner. För Filminstitutet vore kontaktytan med den kommunala nivån värdefull för att kunna identifiera behov och utvecklingsmöjligheter.

Till utredningen föreslog Filminstitutet att de nationella kulturinstitutionerna på ett tidigt stadium skulle kunna involveras i processerna med nya kulturplaner, tillsammans med kommuner, civila samhället och professionella kulturskapare, för att bidra med expertis och överblick. I den nuvarande modellen läggs tid och kraft på att granska redan beslutade regionala kulturplaner, vilket Filminstitutet är kritiskt till.

Generellt ser Filminstitutet redan i nuvarande modell en fara, att kulturinstitutioner med höga fasta kostnader för lokaler och löner äter upp en allt större del av det totala anslaget, på bekostnad av främjande verksamhet som exempelvis de regionala filmverksamheterna. Verksamheterna som stöttar filmutveckling på regional nivå arbetar redan på det sätt som utredningen föreslår; kostnadseffektivt i den befintliga infrastrukturen i nära samarbete med kommunerna och de aktörer som finns där, liksom utvecklar och leder interkommunal och interregional samverkan. Om ytterligare medel binds upp för kulturinstitutionerna via ett antal större kommuner, riskerar klyftan mellan institutioner och främjande verksamhet att öka ytterligare. Även de mindre kommunerna missgynnas rimligen, då statsbidraget till kommunala kulturinstitutioner inte garanterar att dessa ska jobba regionövergripande, även om möjligheten i förslaget skulle finnas.

Filminstitutet anser vidare att förslaget att fördela statsbidraget till fler aktörer än regionerna skulle binda upp anslaget i fler och mindre potter, vilket motverkar flexibilitet och förändring i ett nationellt perspektiv.

Att kommuner och regioner inom ramen för kommunallagen ges möjlighet att agera även utanför sitt geografiska område är en viktig förutsättning för fortsatt utveckling av samverkansmodellen.

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

Ett annat villkor i lagen är att den konstnärliga friheten ska respekteras, det vill säga att kulturellt skapande och kreativa processer ska fredas från politisk styrning. Av författningskommentaren framgår att även kulturverksamhet som bedrivs inom ramen för institutioner som arkiv, bibliotek och museer ska förstås som konstnärlig i det här sammanhanget. Mottagaren av stöd ska dokumentera hur detta ska gå till och välja lämpliga organisatoriska arrangemang. Att organisera fram frihet framstår för Filminstitutet som motsägelsefull. Att tillämpa en bredare betydelse av begreppet ”konstnärlig” i det här specifika sammanhanget bidrar inte heller till tydlighet. Begreppet ”armlängds avstånd” vore att föredra.

Filminstitutet tillstyrker att Kulturrådet fortsatt får i uppdrag att ha nationell överblick och främja samverkan inom det allmänna på kulturområdet. Andra statliga myndigheter ska enligt betänkandet medverka i beredningen av förslag om samverkan från regioner och kommuner i kultursamverkansplanerna. Samverkansrådet upphör. Filminstitutet förhåller

sig kritiskt till att endast sporadiskt bli inkopplat i kultursamverkan. I den nuvarande kultursamverkansmodellen har samverkan haft sin verkan. Det finns en kontinuerlig kontakt mellan de statliga myndigheterna, de nationella kulturinstitutionerna och regionernas tjänstepersoner som ger sammanhang och bygger förtroendefulla relationer. Detta är en förutsättning för samverkan och för att de nationella aktörerna ska kunna bistå Kulturrådet i bedömningar av äskningar och projektansökningar på ett initierat sätt. Filminstitutet instämmer med utredningen att nästa utvecklingssteg är att hitta sätt att inkludera kommunerna i samverkan.

9.3 En breddad modell med ny anslagsstruktur

Filminstitutet ser risker med en fördelning av det löpande statsbidraget utifrån historiska nyckeltal. Det innebär en inlåsning av medel, historiska orättvisor och i värsta fall en sänkt ambitionsnivå i den löpande verksamheten. Det framgår inte av förslaget vad som händer om en region eller kommun gör neddragningar i verksamheten.

Området för samverkan vidgas i förslaget genom att områdena beskrivs i mer allmänna termer och det ges även en öppning för ytterligare områden, om parterna kommer överens. Filminstitutet instämmer i utredningens slutsats att öppning för nya verksamheter och områden också förutsätter årlig uppräknings och förstärkning av anslaget.

När det gäller det nya stödet till samverkan av nationellt intresse som involverar flera kommuner och/eller regioner ser Filminstitutet flera otydligheter. Om interkommunala samarbeten ska finansieras via samverkansstödet, utan inblandning av regionen eller regionerna, blir regionernas roll otydlig.

Vilken blir den statliga rollen, mer än som finansiär/bidragsgivare? Utredningen skisserar att "Kulturrådet skulle kunna fördela en del av dessa medel på eget initiativ genom till exempel riktade utlysningar". Finns även utrymme för andra myndigheter och nationella institutionerna än Kulturrådet?

Då samverkansstödet inte ska vara tidsbegränsat, förutsätter det en kontinuerlig substantiell ekonomisk förstärkning av modellen.

Filminstitutet tillstyrker att de tidsbegränsade utvecklingsbidragen behålls. Dessa rymmer dessutom redan i dag utveckling av interregionala samarbeten.

Filminstitutet avstyrker att Kulturrådets stöd till kommuner samlas till ett sektorsbidrag. Administration i samband med ansökan och redovisning bör förenklas så långt som möjligt, men selektiva och kulturpolitiskt motiverad stödgivning är en förutsättning för att Filminstitutet och andra nationella myndigheter och institutioner ska kunna arbeta för

likvärdighet i hela landet. Stödgivning kan också utgöra en viktig kontaktyta mot den lokala verksamheten.

9.4 Statens arbetsformer

Filminstitutet tillstyrker att Kulturrådet även fortsatt har rollen som ansvarig myndighet för att främja samverkan och bereda ansökningar med andra statliga myndigheter och nationella institutioner. Däremot anser Filminstitutet att den ad hoc-organisering som utredningen föreslår gör modellen fragmentiserad och mindre transparent, då Kulturrådet blir den enda aktören med överblick och blir den instans som tolkar vilken eller vilka organisationer som ska konsulteras. Sannolikt skulle det innebära att Kulturrådet också behöver bygga upp egen kompetens på områden som i dagsläget inte ingår i deras uppdrag. Filminstitutet mister kontinuerlig inblick och kontakter i kultursamverkan.

Utredningen föreslår att statens uppgift bör vara att mer koncentrerat utvärdera effekterna av samverkansarbetet och att löpande uppföljningsarbete inskränks till ett minimum. Det är Filminstitutets bild att så redan är fallet och att större samlande genomlysningar med längre periodicitet ändå förutsätter löpande uppföljning.

9.5 Utvecklade dialogformer

Filminstitutet ser positivt på utvecklad politisk dialog på nationell nivå, men anser inte att den kan ersätta dialog på tjänstepersonsnivå. Filminstitutet ställer sig även positivt till att kommuner bjuds in till nationella dialoger.

9.6 Kommuner med statsbidrag till institutioner

Som tidigare kommenterats innebär uppdelningen av statsbidrag även till kommuner att medel låses in i mindre pottor. Det innebär minskad flexibilitet i systemet och troligen ökande andel medel till kulturinstitutioner med stor synlighet och höga fasta kostnader till nackdel för regional främjande verksamhet, som har en mindre framträdande roll men skapar samverkan mellan samhällsnivåer och aktörer med förhållandevis små verksamhetsmedel. I tabell 9.2 saknas den regional filmverksamheten.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Åsa Sjögren
T f vd