FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2026
– 4/2026

Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger

Forvaltningen af filmstøtten

4/2026

Beretning om

forvaltningen af filmstøtten

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2026

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2027.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2026, som afgives i februar 2028.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne kritikskala:

Kritikniveau	Begreber
Niveau 1 Positiv kritik	• Positivt • Tilfredsstillende
Niveau 2 Kritik under middel	• Utilstrækkeligt
Niveau 3 Middel kritik	• Utilfredsstillende/meget utilfredsstillende • Bekymrende
Niveau 4 Skarp kritik	• Kritisabelt/kritiserer skarpt/stærkt kritisabelt • Foruroligende/meget foruroligende/stærkt foruroligende
Niveau 5 Skarpeste kritik	• Påtaler skarpt og giver Folketinget en særlig opfordring til at reagere på beretningen

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5989
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-905-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltningen af filmstøtten

Det Danske Filminstitut (herefter Filminstituttet) er en institution under Kulturministeriet med egen bestyrelse. Filminstituttet har i undersøgelsesperioden 2020-2025 tildelt ca. 2 mia. kr. i støtte til filmprojekter. Heraf er ca. 1,2 mia. kr. tildelt via den såkaldte konsulentordning, hvor et antal filmkonsulenter foretager en kunstnerisk vurdering af manuskript- og produktionsforslag til film, som har søgt om støtte.

Filminstituttet er underlagt forvaltningslovens regler om habilitet og filmlovens krav om, at konsulenterne skal være økonomisk uafhængige af filmbranchen. Reglerne skal tilsammen sikre, at der ikke kan sås tvivl om, hvorvidt konsulenterne er upartiske, når de behandler ansøgninger om filmstøtte.

Når der er professionelle relationer mellem ansøgere og konsulenter, og når der samtidig oftere gives støtte til film, hvor der er relationer, så er det særligt vigtigt, at der ikke kan drages tvivl om, hvorvidt konsulenterne lægger de rette hensyn til grund for deres vurdering af sagerne.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om forvaltningen af filmstøtten er tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder forvaltningen af filmstøtten utilstrækkelig. Filminstituttet har ikke i tilstrækkelig grad etableret procedurer, der fuldt ud understøtter, at filmkonsulenterne er upartiske i sagsbehandlingen, herunder at de er økonomisk uafhængige af filmbranchen. Filminstituttet har generelt sikret en korrekt behandling af ansøgninger om filmstøtte. Dog er der visse mangler, fx med at leve op til de forvaltningsretlige krav til afgørelser.

Statsrevisorerne

9. november 2026

Stephanie Lose
Leif Lahn Jensen
Peter Westermann
Benny Engelbrecht
Anders Vistisen
Steffen Larsen

Kulturministeriet har ikke etableret et tilstrækkeligt administrationsgrundlag og opfølgning på Filminstituttets mål.

Konsekvensen af den mangelfulde forvaltning af filmstøtten er, at der er risiko for, at det ikke altid er de rette filmprojekter, der opnår støtte.

Statsrevisorerne hæfter sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Filminstituttet har ikke etableret procedurer, der fuldt ud understøtter, at konsulenterne er upartiske i sagsbehandlingen. Særligt proceduren, som skal sikre konsulenternes økonomiske uafhængighed, er mangelfuld.
- Der gives oftere støtte, når der er en professionel relation mellem ansøger og konsulent, end når der ikke er. Der gives støtte til 66 % af ansøgningerne, hvor der er en relation, og til 44 % af ansøgningerne, hvor der ikke er en relation. Det kan der være legitime grunde til, men Filminstituttet har ikke i tilstrækkelig grad etableret skriftlige procedurer, der understøtter, at der ikke kan drages tvivl om konsulenternes upartiskhed i behandlingen af sagerne.
- 2 ud af de 13 konsulenter, der indgår i undersøgelsen, har ejet økonomisk aktive virksomheder inden for filmproduktion, samtidig med at de har arbejdet som konsulenter i Filminstituttet, hvilket ikke er i umiddelbar overensstemmelse med filmlovens krav om økonomisk uafhængighed.
- Filminstituttet har ikke systematisk dokumenteret afgørelser om habilitet og dermed ikke systematisk dokumenteret deres stillingtagen, hvis der fx senere opstår tvivl eller uenighed om et konkret forhold eller en sag.
- Filminstituttet har opstillet kriterier for kunstnerisk kvalitet og har generelt sikret en korrekt behandling af ansøgninger om filmstøtte. Dog er der visse mangler, fx omkring afgørelser, der i væsentlig grad er begrundet i andre forhold end de opstillede kriterier.
- Kulturministeriet har ikke haft et tilstrækkeligt administrationsgrundlag for filmstøtten i undersøgelsesperioden. Ministeriet har i januar 2026 udstedt en generel bekendtgørelse, der også regulerer filmstøtteområdet.
- Kulturministeriet følger løbende med i, hvordan det går med at opfylde de politisk fastsatte mål med filmstøtten, men opfølgningen på de mål, der ikke nås, kan forbedres.

- Kulturministeriet har ikke gennemført tilsyn med nogen af ministeriets 20 underliggende institutioner efter 1. halvår 2025 som planlagt. Det på trods af at Filminstituttet umiddelbart inden, i 2024, havde overført midler, der skulle uddeles til projekter, til administration af støtteordningen uden at have hjemmel til det. Forholdene førte til en påtale over for Filminstituttets ledelse, og ministeriet orienterede også filmforligskredsen.

Statsrevisorerne noterer sig Rigsrevisionens anbefalinger om, at Filminstituttet dels bør nedfælde reglerne om økonomisk uafhængighed, så det er klart, hvad konsulenterne skal leve op til, dels hvordan Filminstituttet fortolker reglerne, så det er tydeligt for konsulenterne, hvilke aktiviteter de må og ikke må deltage i. Statsrevisorerne noterer sig også, at Filminstituttet nu har vedtaget nye skriftlige vejledninger, der beskriver de regler, som konsulenterne skal leve op til.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning 7

2. Forvaltningen af filmstøtten 9
2.1. Gennemsigtigheden i Filminstituttets forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen 9
2.2. Kulturministeriets understøttelse af forvaltningen af filmstøtten 17

Bilag 1. Metodisk tilgang 21

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden 1. januar 2020 - 30. september 2025 har der været følgende ministre:

Jakob Engel-Schmidt: december 2022 - juni 2026
Ane Halsboe-Jørgensen: august 2021 - december 2022
Joy Mogensen: juni 2019 - august 2021

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvorvidt filmstøtten er blevet forvaltet tilfredsstillende.

Det Danske Filminstitut (herefter Filminstituttet) under Kulturministeriet tildeler hvert år støtte til filmprojekter. Filminstituttet har i undersøgelsesperioden 2020-2025 tildelt ca. 2 mia. kr. i støtte til udvikling og produktion af danske film. Heraf er ca. 1,2 mia. kr. tildelt via den såkaldte konsulentordning. Beretningen handler om, hvordan Filminstituttet forvalter den støtte, der tildeles via konsulentordningen. Det er den økonomisk set mest væsentlige støtteordning, og det er den eneste støtteordning, hvor filmkonsulenter individuelt vurderer ansøgningerne. Beretningen handler også om, hvorledes Kulturministeriet har understøttet forvaltningen af den samlede filmstøtte.

Konsulentordningen
Konsulentordningen er en støtteordning, der er målrettet film af høj kunstnerisk kvalitet.

2. På konsulentordningen foretager et mindre antal filmkonsulenter (herefter konsulenter) en kunstnerisk vurdering af manuskript- og produktionsforslag til film. Det fremgår af filmlovens § 6.

Konsulenterne har i overensstemmelse med lovens bemærkninger stor frihed til at foretage den kunstneriske vurdering. Hvis en konsulent vurderer, at en ansøgning ikke har den rette kunstneriske kvalitet, giver konsulenten selv et afslag. Hvis konsulenten derimod vurderer, at en ansøgning har den rette kvalitet, så skal konsulenten indstille til direktionen i Filminstituttet, at ansøgningen skal støttes.

Filmloven forudsætter, at konsulenterne har kendskab til filmproduktion. I praksis ansætter Filminstituttet derfor ofte konsulenter, der har erfaring fra filmbranchen. Det betyder, at der forventeligt kan være professionelle relationer mellem konsulenter og ansøgere, fordi de tidligere kan have arbejdet på det samme filmprojekt. Konsulenterne skal dog være upartiske, hvilket betyder, at de ikke må have økonomiske interesser i filmproduktion, og at de skal være habile i beslutningsprocessen.

I lyset af ovenstående er det vigtigt, at Filminstituttet skaber en høj grad af gennemsigtighed i forvaltningen af støtten. Gennemsigtigheden i forvaltningen skal være med til at sikre, at det er de rette projekter, der støttes, og dermed at formålet med filmstøtten som helhed opnås.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om forvaltningen af filmstøtten er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Filminstituttet sikret en gennemsigtig forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen?
- Har Kulturministeriet understøttet forvaltningen af filmstøtten?

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2025. Vi har tidligere kritiseret Filminstituttet for manglende overholdelse af bevillings- og disponeringsreglerne i forhold til opførelsen af Filmtaget, jf. beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2024 (beretning nr. 20/2024). Vi besluttede på den baggrund at undersøge, hvordan Filminstituttet løser deres kerneopgave med filmstøtten.

Konklusion

Forvaltningen af filmstøtten er ikke helt tilfredsstillende. Filminstituttet har ikke i alle tilfælde understøttet, at konsulenterne er økonomisk uafhængige af filmbranchen, mens Kulturministeriet ikke har etableret et tilfredsstillende administrationsgrundlag og en tilstrækkelig opfølgning på Filminstituttets mål. Konsekvensen er, at forvaltningen af filmstøtten på visse områder er mangelfuld, og at der er en vis risiko for, at det ikke altid er de rette filmprojekter, der opnår støtte.

Filminstituttet har ikke sikret en fuldt ud gennemsigtig forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen

Filminstituttet er underlagt forvaltningslovens regler om habilitet og filmlovens krav om, at konsulenterne skal være økonomisk uafhængige af filmbranchen. Reglerne skal tilsammen sikre, at der ikke kan sås tvivl om, hvorvidt konsulenterne er upartiske, når de behandler ansøgninger om filmstøtte. Undersøgelsen viser, at Filminstituttet ikke har etableret procedurer, der fuldt ud understøtter, at konsulenterne er upartiske i sagsbehandlingen.

Det er særligt den procedure, som skal sikre konsulenternes økonomiske uafhængighed, der er mangelfuld. Proceduren er baseret på mundtlighed, og det er derfor uklart, hvad konsulenterne har pligt til at leve op til. Undersøgelsen viser, at 2 ud af de 13 konsulenter, der indgår i undersøgelsen, har ejet økonomisk aktive virksomheder inden for filmproduktion. I den ene sag er der tale om en periode på ca. 1 måned og i den anden sag om en periode på 11 måneder. Kulturministeriet har oplyst, at eksemplerne ikke umiddelbart er i overensstemmelse med filmlovens krav om økonomisk uafhængighed.

Filminstituttet bør nedfælde reglerne om økonomisk uafhængighed, så det er klart, hvad konsulenterne skal leve op til. Da reglerne er komplekse, anbefaler Rigsrevisionen derudover, at Filminstituttet fortolker reglerne, så det er tydeligt for konsulenterne, hvilke aktiviteter de må og ikke må deltage i. Filminstituttet har oplyst, at de nu har vedtaget nye skriftlige vejledninger, der beskriver de regler, som konsulenterne skal leve op til.

Filminstituttet udleverer skriftlige retningslinjer om habilitet til konsulenterne, men har ikke systematisk dokumenteret afgørelser om habilitet. Dermed har de ikke dokumentation for deres stillingtagen, hvis der fx senere opstår tvivl eller uenighed om et konkret forhold eller en sag. Efter vi har påbegyndt denne undersøgelse, har Filminstituttet besluttet, at afgørelser om konsulenternes habilitet skal dokumenteres.

Filminstituttet har opstillet kriterier for kunstnerisk kvalitet og har i det store og hele sikret en korrekt behandling af ansøgninger om filmstøtte. Der er dog visse mangler. Der er fx afgørelser, der i væsentlig grad er begrundet i andre forhold end de opstillede kriterier for kunstnerisk kvalitet, såsom at konsulentens ansættelse snart slutter.

Kulturministeriet har ikke fuldt ud understøttet forvaltningen af filmstøtten

Kulturministeriet har ikke haft et tilstrækkeligt administrationsgrundlag for filmstøtten i undersøgelsesperioden. Ministeriet har i 2025 selv vurderet, at filmstøtten bør være reguleret i en bekendtgørelse fremfor en vedtægt, som det har været tilfældet hidtil. Det skyldes, at bekendtgørelser bruges til at fastsætte regler, der skal kunne håndhæves over for borgere og virksomheder, mens en vedtægt typisk regulerer en institutions interne forhold. Ministeriet har i januar 2026 udstedt en generel bekendtgørelse, der også regulerer filmstøtteområdet.

Kulturministeriet følger løbende med i, hvordan det går med at opfylde de politisk fastsatte mål med filmstøtten, men opfølgningen på de mål, der ikke nås, kan forbedres. Kulturministeriet har desuden ikke gennemført deres tilsyn efter 1. halvår 2025 som planlagt. Det gælder for alle ministeriets 20 underliggende institutioner.

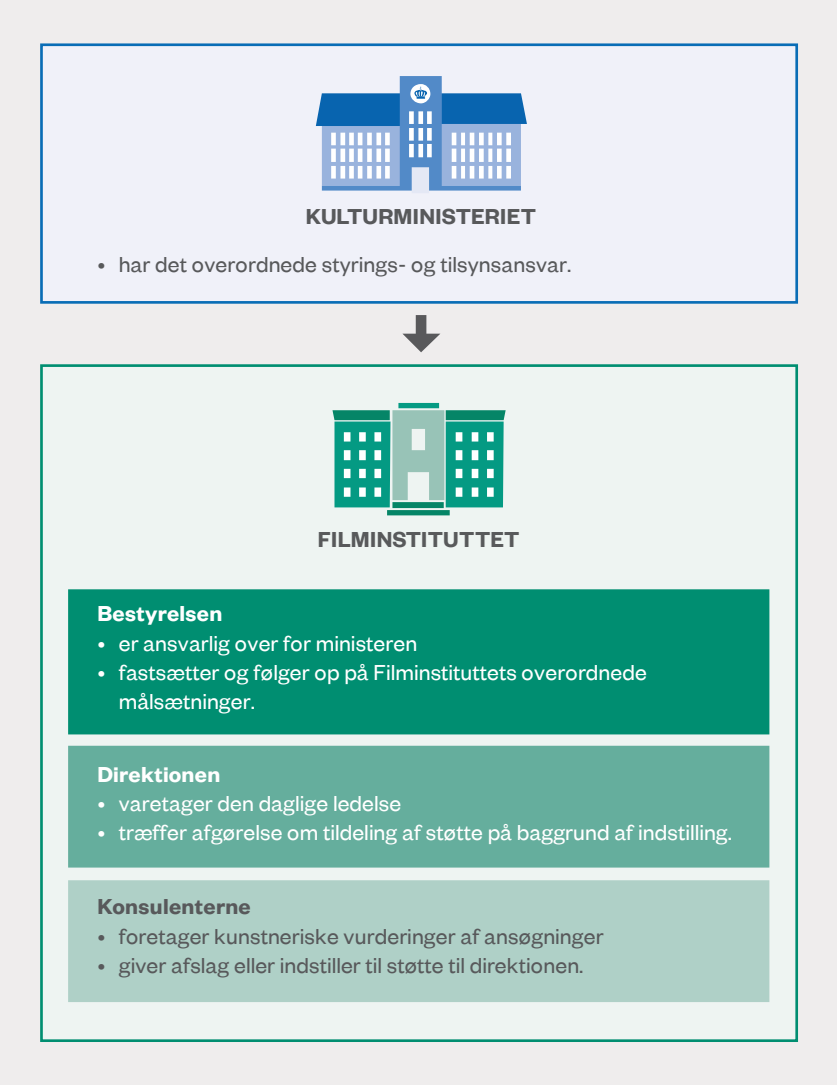
1.2. Baggrund

5. Filminstituttet er en institution under Kulturministeriet med egen bestyrelse. Filminstituttets primære opgave er at forvalte filmstøtten igennem tildeling af støttemidler til udvikling, produktion og lancering af danske film. Derudover løser Filminstituttet formidlings- og bevaringsopgaver.

Figur 1 viser rollefordelingen mellem Kulturministeriet og Filminstituttet.

Filminstituttets formidlings- og bevaringsopgaver
Formålet med formidlingsopgaverne er bl.a. at udbrede kendskabet til danske film. Bevaringsopgaverne består bl.a. i arkivering af film.

Figur 1
Kulturministeriets og Filminstituttets roller



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriet og Filminstituttet.

Filmaftaler
Filmforligskredsen indgår filmaftaler, der sætter de politiske rammer for den statslige filmstøtte.

Filmaftalerne indeholder både helt brede målsætninger om at fremme og udvikle dansk film og mere konkrete mål som nævnt i pkt. 6.

Denne undersøgelse dækker to filmaftaler: Filmaftale 2019-2023 og Filmaftale 2024-2027.

6. Filmforligskredsen fastsætter de politiske mål for filmstøtten i de såkaldte filmaftaler. Det er fx mål for, hvor mange filmproduktioner der skal have støtte, og hvor mange biografbilletter danske film skal sælge. Aftalerne indgås som regel for 4-årige perioder. Kulturministeriet udarbejder et styringsgrundlag for Filminstituttet. Styringsgrundlaget indeholder Filminstituttets opgaver og målsætninger med udgangspunkt i filmloven og den aktuelle filmaftale. Styringsgrundlaget er dermed ministeriets konkrete redskab til styring af og opfølgning med Filminstituttet.

Kulturministeriets styring sker inden for rammerne af armslængdeprincippet. Det indebærer bl.a., at ministeriet varetager den overordnede styring af filmstøtten, men at Filminstituttet afgør, hvilke projekter der konkret skal tildeles støtte. Ministeriet har ikke indflydelse på Filminstituttets konkrete afgørelser om tildeling af støtte til filmprojekter.

7. Filminstituttet ledes af en bestyrelse, der udnævnes af kulturministeren. Bestyrelsen har over for ministeriet ansvaret for, at Filminstituttet overholder gældende regler og når målene for filmstøtten. Bestyrelsen ansætter Filminstituttets direktion.

8. Direktionen varetager den daglige ledelse af Filminstituttet og er ansvarlig for, at Filminstituttet overholder de lovgivningsmæssige og økonomiske rammer. Direktionen forvalter med udgangspunkt i styringsgrundlaget og sætter rammerne for konsulenternes arbejde gennem bl.a. interne retningslinjer.

9. Konsulenterne bliver ansat af bestyrelsen, og der kan ansættes op til i alt 8 konsulenter, jf. filmlovens § 4, stk. 4 og 5. Det fremgår af lovbemærkningerne til filmloven, at det er en forudsætning, at konsulenterne har kendskab til filmproduktion. Det følger af filmlovens § 6, at konsulenterne foretager den endelige kunstneriske vurdering af ansøgningerne og afgiver forslag til direktionen om anvendelse af de midler, som er til rådighed.

I praksis er der ansat 6 konsulenter ad gangen i Filminstituttet. De ansættes for 2 år med mulighed for forlængelse til maksimalt 5 år i alt.

Midler til støttefleksibilitet
Bevillingen til konsulentordningen bliver fordelt på de forskellige konsulenter hvert år, men Filminstituttet tilbageholder også et beløb, som kan fordeles mellem konsulenterne efter behov.

Bevillingen bliver hvert år delt ud til de forskellige konsulenter, så hver konsulent har sin egen del af de årlige støttemidler at prioritere ud fra. Hvis konsulenten vurderer, at en ansøgning har den rette kunstneriske kvalitet, indstiller konsulenten til Filminstituttets direktion, at projektet bør støttes. Konsulentens indstilling er derfor afgørende for, om det overhovedet er muligt at få støtte.

10. Ansøgere vælger selv, hvilken konsulent de vil søge støtte hos. I tilfælde af afslag fra én konsulent kan ansøgeren efterfølgende søge hos en anden konsulent. Det følger af lovens bemærkninger, at konsulenterne kan lægge deres egen kunstneriske linje. Derfor er det muligt for ansøgeren at søge hos den konsulent, som ansøgeren finder mest relevant i forhold til sit filmprojekt.

11. Støtten tildeles løbende, og der er ingen ansøgningsfrister. Det er en proces, som Filminstituttet har valgt.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

12. Vi har for det første undersøgt, om Filminstituttet har sikret en gennemsigtig forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen. Filminstituttet skal leve op til forskellige krav ved tilrettelæggelsen af og sagsbehandlingen på konsulentordningen. Kravene fremgår af Filminstituttets egne retningslinjer og af Økonomistyrelsens *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning* (herefter Økonomistyrelsens vejledning), men også af udvalgte lovkrav fra filmloven og forvaltningsloven, som vi uddyber i de relevante afsnit.

13. Vi har for det andet undersøgt, om Kulturministeriet har understøttet forvaltningen af filmstøtten. Kulturministeriet har som ressortministerium ansvaret for at føre et passende tilsyn med Filminstituttet og sikre, at de statslige bevillinger forvaltes efter reglerne. Det er ministeriets opgave at følge op på Filminstituttets målopfyldelse og reagere, hvis mål ikke nås. Kulturministeriet har nemlig ansvaret for at implementere filmaftalerne, som de politiske mål med filmstøtten udspringer af.

14. Vurderingskriterierne uddybes i kapitel 2.

Metode

15. Undersøgelsen baserer sig på dataanalyser, dokumentgennemgang samt på gennemgang af sager fra en stikprøve.

Vores kortlægning af professionelle relationer baserer sig på en samkøring af data fra Filminstituttets sagsbehandlingssystem og Filmdatabasen.

Vi har vurderet, om Filminstituttet har en korrekt behandling af ansøgninger på konsulentordningen gennem en stikprøve. Vi har gennemgået en repræsentativ stikprøve på 170 ud af de 3.358 sager, hvor der er ansøgt om filmstøtte på konsulentordningen i perioden 2020-2025.

Vi har holdt møder med Kulturministeriet og Filminstituttet undervejs for at få indsigt i området.

16. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Filmgenrer
På konsulentordningen gives der støtte til både spillefilm og kort- og dokumentarfilm. Tre af de i alt seks konsulenter arbejder med spillefilm og de resterende tre med kort- og dokumentarfilm. Inden for begge genrer er der et særskilt fokus på film til børn og unge. Dette følger af filmloven.

Afgrænsning

18. Undersøgelsen er afgrænset til ansøgninger, der er modtaget i perioden 1. januar 2020 - 30. september 2025. Perioden er fastsat, så den går på tværs af to filmaftaler, fordi vi ønsker at undersøge forvaltningen af filmstøtten over længere tid. I beretningen omtaler vi undersøgelsesperioden som 2020-2025, selv om ansøgninger, der er modtaget i 4. kvartal 2025, ikke indgår. Det gør de ikke, da en stor del af de ansøgninger, der er modtaget efter den 30. september 2025, endnu ikke var afgjort, da vi indhentede data.

Der er to hovedordninger på filmstøtteområdet: konsulentordningen og markedsordningen. Vi har valgt at undersøge konsulentordningen, der økonomisk set er den største ordning – og den eneste ordning – hvor konsulenter individuelt vurderer ansøgninger. Vi vurderer, at disse forhold tilsammen betyder, at Filminstituttet bør have en særlig opmærksomhed på at sikre gennemsigtighed i forvaltningen af netop denne ordning.

Vi undersøger støtte, der er givet til udvikling og produktion af spillefilm samt kort- og dokumentarfilm, herunder til børne- og ungefilm.

19. I perioden har der været 13 konsulenter og i alt 3.358 ansøgninger på konsulentordningen. Der er typisk flere ansøgninger knyttet til samme filmprojekt.

20. Når en konsulent vurderer, at et filmprojekt har den fornødne kunstneriske kvalitet, og ønsker at indstille projektet til støtte, så laver Filminstituttet også en økonomisk og produktionsteknisk vurdering af projektet. Vi undersøger alene, hvordan Filminstituttet arbejder med de kunstneriske vurderinger af ansøgningerne. Det gør vi, fordi konsulentens vurdering er afgørende for, om der gives et afslag, eller om en ansøgning går videre til den økonomiske og produktionstekniske vurdering med henblik på støtte fra direktionen.

2. Forvaltningen af filmstøtten

21. Dette kapitel handler om:

- gennemsigtigheden i Filminstituttets forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen (afsnit 2.1)
- Kulturministeriets understøttelse af forvaltningen af filmstøtten (afsnit 2.2).

2.1. Gennemsigtigheden i Filminstituttets forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen

22. For at vurdere, om Filminstituttet har en gennemsigtig forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen, har vi undersøgt, om Filminstituttet har:

- etableret procedurer, der understøtter, at konsulenten er upartisk i sagsbehandlingen
- opstillet kriterier for tildeling af tilskud
- sikret en korrekt behandling af ansøgninger om filmstøtte på konsulentordningen.

23. Undersøgelsen viser, at Filminstituttet ikke har sikret en helt gennemsigtig forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen. I tabel 1 fremgår de forskellige resultater, der ligger til grund for vores samlede vurdering.

Tabel 1
Samlede resultater om gennemsigtigheden i Filminstituttets forvaltning af filmstøtte under konsulentordningen

Vurderingskriterium	Resultat	
Har procedurer, der understøtter, at konsulenten er upartisk i sagsbehandlingen	●	Der er etableret procedurer, men med flere mangler. Der er enkelte eksempler på konsulenter, der ikke har været økonomisk uafhængige.
Har opstillet kriterier for tildeling af tilskud	●	Der er opstillet kriterier for kunstnerisk kvalitet.
Har en korrekt sagsbehandling	●	Der er visse mangler, fx vedrørende afgørelser.

● Tilfredsstillende ● Ikke helt tilfredsstillende

Note: Farverne viser vores vurdering af forvaltningen af de enkelte områder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokument- og sagsgennemgang.

Vi gennemgår de forskellige resultater nedenfor.

Procedurer, der understøtter, at konsulenten er upartisk i sagsbehandlingen

24. Når myndigheder træffer afgørelser i den offentlige forvaltning, er det vigtigt, at der ikke kan sås tvivl om, hvorvidt dem, der træffer afgørelsen, er upartiske. Der kan være forskellige anledninger til, at der kan sås tvivl om dette. Det kan fx være, at de personer, der træffer afgørelsen, har en økonomisk interesse i en sags udfald, eller at de har en tæt relation til en person, der har.

25. På konsulentordningen kan det forekomme, at en konsulent og en ansøger har en professionel relation gennem et tidligere samarbejde i filmbranchen. Dette er forventeligt, fordi filmloven forudsætter, at konsulenterne har kendskab til filmproduktion, og det betyder ikke i sig selv, at der kan sås tvivl om en konsulents upartiskhed i en sag. Men fordi der kan forekomme professionelle relationer, er det særligt vigtigt, at Filminstituttet etablerer procedurer, der understøtter, at konsulenten er upartisk i behandlingen af ansøgningerne. Vi har indledningsvist kortlagt, hvor udbredt det er, at der er professionelle relationer mellem konsulenterne og ansøgerne. Vi definerer professionelle relationer i boks 1.

Boks 1
Professionelle relationer

Når vi taler om professionelle relationer i denne undersøgelse, så mener vi, om konsulent og ansøger tidligere har arbejdet på samme filmprojekt, der lever op til følgende kriterier:

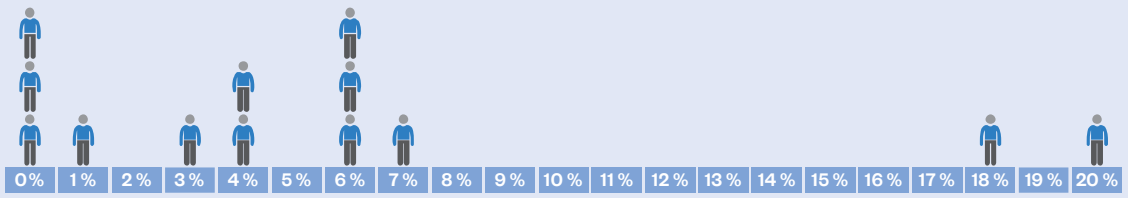
- Filmen er udgivet, op til 10 år før ansøgningen sendes til Filminstituttet.
- Konsulent og ansøger har haft roller på filmprojektet, hvor de med en vis sandsynlighed har samarbejdet, fx som instruktør og producer.

Vi vurderer ikke de konkrete samarbejder enkeltvist. I stedet for sandsynliggør vi, om konsulent og ansøger har samarbejdet, ud fra de roller, som de har varetaget på filmprojektet. Filminstituttet er enig i vores kategorisering af roller.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Filminstituttet.

26. I undersøgelsesperioden har der været 13 forskellige konsulenter. Figur 2 viser, hvor ofte de har behandlet ansøgninger fra en ansøger, de har en professionel relation til.

Figur 2
Andelen af sager, hvor de enkelte konsulenter har behandlet ansøgninger fra en ansøger, de har en professionel relation til



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Filminstituttets sagsbehandlingssystem og Filmdatabasen.

Det fremgår af figur 2, at det i praksis varierer, hvor ofte konsulenterne har behandlet en ansøgning fra en person, som de har en professionel relation til. 3 af de 13 konsulenter har aldrig behandlet en ansøgning fra en, de har en professionel relation til. For én konsulent er 20 % af de ansøgninger, vedkommende har behandlet, kommet fra en, som konsulenten har en professionel relation til. For en anden konsulent gælder det for 18 % af ansøgningerne. For de resterende 8 konsulenter gælder det mellem 1 % og 7 % af ansøgningerne. På tværs af alle konsulenterne er det i knap 6 % af sagerne, at konsulenten og ansøgeren har en professionel relation. Det svarer til 194 ansøgninger ud af de i alt 3.358 ansøgninger i undersøgelsesperioden.

27. Vores opgørelse viser, at der oftere gives støtte, når der er en professionel relation mellem ansøger og konsulent, end når der ikke er. Der gives støtte til 66 % af ansøgningerne, hvor der er en relation, og til 44 % af ansøgningerne, hvor der ikke er en relation. Forskellen er statistisk signifikant.

Der kan være mange grunde til, at der oftere gives støtte, når ansøger og konsulent har en professionel relation. Jo mere erfaring ansøgerne har, jo mere sandsynligt er det, at de tidligere har været tilknyttet samme filmprojekter, da konsulenterne netop ansættes på baggrund af deres erfaring med at skabe film.

Den sammenhæng, vi ser, kan altså ikke siges at være udtryk for, at ansøgningerne vurderes ud fra usaglige hensyn, fx vennetjenester eller andre loyalitetsforhold. Men når der er professionelle relationer mellem ansøgere og konsulenter, og når der samtidig oftere gives støtte til film, hvor der er relationer, så er det særligt vigtigt, at der ikke kan drages tvivl om, hvorvidt konsulenterne lægger de rette hensyn til grund for deres vurdering af sagerne.

28. Vi har derfor undersøgt, om Filminstituttet har etableret en procedure, der understøtter, at konsulenterne er upartiske i sagsbehandlingen.

Filminstituttet skal leve op til to typer af regler, der skal sikre upartiskheden. Det er forvaltningslovens regler om habilitet og filmlovens regler om, at konsulenterne skal være økonomisk uafhængige af filmbranchen.

Vi lægger til grund, at Filminstituttet bør etablere en skriftlig procedure, der understøtter, at de efterlever reglerne.

29. Undersøgelsen viser, at Filminstituttet ikke har etableret en tilfredsstillende procedure.

Reglerne om habilitet er fastsat i forvaltningslovens § 3. Reglerne fastsætter, at der er en række situationer, hvor en person ikke må være med til at behandle en sag. Det kan fx være, fordi personen selv, personens familie eller andre nære relationer har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

Det følger af filmlovens § 6, stk. 2, at konsulenterne ikke må *"være repræsentanter for eller ansat i eller økonomisk interesseret i virksomheder for produktion, udlejning eller forevisning af film eller have filmfaglige tillidsposter"*. Vi omtaler herefter virksomhederne som virksomheder inden for filmproduktion. Ifølge forarbejderne til filmloven er reglen nødvendig for at sikre, at konsulenterne er fuldstændigt økonomisk uafhængige af filmbranchen i den tid, de er ansat i Filminstituttet.

Kulturministeriet har oplyst, at reglen ikke omfatter konsulenternes ophavsret til værker, og at der kan være tilfælde, hvor en konsulent kan beholde sit ejerskab i en virksomhed inden for filmproduktion, hvis virksomheden er økonomisk passiv. Kulturministeriet har oplyst, at det er Filminstituttets pligt at sikre, at konsulenterne er bekendt med betingelserne for ansættelsen, og at det fx kan gøres ved, at det indgår i ansættelseskontrakten. Ministeriet har også oplyst, at det herefter er konsulenternes eget ansvar at overholde kontrakten, og at Filminstituttet skal følge op, hvis de bliver opmærksomme på forhold, der kan være i strid med betingelserne. Derfor lægger vi til grund, at Filminstituttet bør præcisere betingelserne for ansættelsen og udlevere reglerne om økonomisk uafhængighed til konsulenterne, så det fremgår skriftligt, hvad konsulenterne har pligt til.

Royalties
Når en kunstners værk videresælges, reproduceres eller udstilles, så har kunstneren ret til at modtage betaling for dette. Denne betaling kaldes royalty eller ophavsretsvederlag. Royalties sikrer, at kunstneren får betaling, når andre bruger kunstnerens rettighed til et givent værk.

30. Filminstituttet har etableret en procedure, hvor konsulenten introduceres til reglerne om habilitet i forbindelse med sin ansættelse. Herfra er det konsulentens ansvar at leve op til reglerne. Hvis en konsulent fx vurderer at være inhabil i en sag eller er i tvivl om sin habilitet, skal konsulenten gå til sin leder. Lederen afgør herefter, om konsulenten må behandle sagen. Vi kan konstatere, at Filminstituttet ikke har haft en systematisk praksis for at dokumentere habilitetsafgørelser. Dermed har de ikke dokumentation for deres stillingtagen, hvis der fx senere opstår tvivl eller uenighed om et konkret forhold eller en sag. Efter vi har påbegyndt denne undersøgelse, har Filminstituttet besluttet, at afgørelsen om konsulentens habilitet skal dokumenteres i et notat og journaliseres på personalesagen. Filminstituttet har en fast praksis om, at konsulenterne er inhabile på projekter, som de tidligere har arbejdet på. Dette fremgår dog ikke af de regler, som Filminstituttet udleverer til konsulenterne. Det bør det, når Filminstituttet har en fast praksis for det.

Økonomisk passiv virksomhed
En virksomhed er økonomisk passiv, når der ikke er indtægter i virksomheden, der stammer fra igangværende aktiviteter inden for filmproduktion.

31. Det er kun reglerne om habilitet, som Filminstituttet har beskrevet skriftligt og udleveret til konsulenterne. Reglerne om konsulenters økonomiske uafhængighed behandles udelukkende mundtligt. Filminstituttet har oplyst, at de har samtaler om reglerne med konsulenten i forbindelse med ansættelsen. Her har de dialog om, hvorvidt konsulenten ejer virksomheder inden for filmproduktion, som konsulenten skal afhænde. Filminstituttet har ikke systematisk dokumenteret de aftaler, der bliver lavet på den baggrund. Denne praksis gør det uklart, hvem der har ansvaret for, at konsulenten opfylder betingelserne i loven.

Filminstituttet bør som minimum nedfælde reglerne om økonomisk uafhængighed på skrift, fx i ansættelseskontrakten, som Kulturministeriet peger på. Da reglerne er komplekse, anbefaler vi derudover, at Filminstituttet angiver, hvordan reglerne skal fortolkes, så det er tydeligt for konsulenterne, hvilke aktiviteter de må og ikke må deltage i. Det vil give konsulenterne et ordentligt grundlag for at vide, hvad der gælder, ligesom Filminstituttet kan følge op på, om reglerne overholdes. Filminstituttet har oplyst, at de nu har vedtaget nye skriftlige vejledninger, som beskriver de regler, som konsulenterne skal leve op til. Vi har ikke gennemgået disse.

32. Vi efterprøver ikke Filminstituttets faktiske afgørelser om inhabilitet. Det skyldes, at afgørelsen beror på en skønsmæssig vurdering i den enkelte sag. Til gengæld har vi undersøgt konsulenternes økonomiske uafhængighed. Konkret har vi undersøgt, om de 13 konsulenter har ejet virksomheder inden for filmproduktion, mens de har været ansat i Filminstituttet. Dette beror ikke på en skønsmæssig vurdering. Vi har taget udgangspunkt i offentligt tilgængelige oplysninger.

Vi har identificeret, at 2 af de 13 konsulenter har ejet økonomisk aktive virksomheder inden for filmproduktion, efter de er tiltrådt som konsulenter. I den ene sag er der tale om en periode på ca. 1 måned og i den anden sag om en periode på 11 måneder. Vi har forelagt eksemplerne for Kulturministeriet. Kulturministeriet har oplyst, at eksemplerne ikke umiddelbart er i overensstemmelse med filmlovens krav om økonomisk uafhængighed.

De 2 konsulenter har i de perioder, hvor de ikke har været økonomisk uafhængige, behandlet ansøgninger om filmstøtte. Konsulenterne har ikke behandlet ansøgninger fra de virksomheder, som de selv ejer. Én af konsulenterne har imidlertid behandlet ansøgninger, hvor en person, som de ejer virksomhed med, har været en del af det ansøgende hold.

Opstillet kriterier for tildeling af tilskud

33. Det fremgår af Økonomistyrelsens vejledning, at tildelingskriterier for støtteordninger bør opstilles så klart, at det i forbindelse med de konkrete ansøgninger kan afgøres, om kriterierne er opfyldt eller ej. Det fremgår dog også af filmloven og dens bemærkninger, at konsulenten skal foretage en kunstnerisk vurdering af ansøgningerne. Men filmloven angiver ikke nærmere, hvordan konsulenten skal foretage den kunstneriske vurdering, eller hvilke kriterier der skal lægges vægt på.

34. Filminstituttet har udarbejdet vejledninger, der beskriver kriterier for kunstnerisk kvalitet, herunder fortolket, hvordan kriterierne skal forstås. Kriterierne er dog abstrakte, og Filminstituttet har valgt at give konsulenterne mulighed for at fravige dem. Det har de gjort ud fra en faglig vurdering af, hvordan konsulenterne kan identificere de bedste filmprojekter.

Ifølge Filminstituttet er det ikke muligt at opstille objektive og udtømmende kriterier for kunstnerisk kvalitet. Det skyldes, at det ikke er muligt at definere, hvad der er en god film, og at konsulenten skal kunne forholde sig åbent til nye og anderledes film. Dette underbygges i lovbemærkningerne, hvor det fremgår, at konsulenten kan lægge sin egen kunstneriske linje.

Vi kan konstatere, at Filminstituttets kriterier ikke er beskrevet, så det klart kan fastlægges, om de er opfyldt eller ej. Dette er fordi, der er tale om kriterier for kunstnerisk kvalitet. Vi kan også konstatere, at når der foretages kunstneriske vurderinger, bliver vurderingen af ansøgningerne – og dermed, hvordan midlerne til filmstøtte fordeles – forskellig fra konsulent til konsulent. Fx kan én konsulent give afslag til en ansøgning, som en anden konsulent vælger at indstille til støtte. Det har vi set enkelte eksempler på i vores sagsgennemgang.

Det er vores vurdering, at den måde, som Filminstituttet har opstillet kriterier på, ligger inden for den ramme, som filmloven giver, hvorfor vi ikke finder anledning til at udtale kritik.

Korrekt sagsbehandling

35. Vi har undersøgt, om Filminstituttet har sikret en korrekt behandling af ansøgninger om filmstøtte på konsulentordningen.

Med en korrekt behandling af ansøgninger mener vi, om Filminstituttet følger egne retningslinjer, filmloven og forvaltningsloven. Resultaterne af vores undersøgelse fremgår af tabel 2.

Tabel 2
Krav til korrekt behandling af ansøgninger

Krav til sagsbehandling	Resultat
Ansøgningen skal indeholde specifikke dokumenter. *(Kilde: Filminstituttets egne retningslinjer)*	●
Konsulenten må ikke drøfte et konkret støttebeløb med ansøger. *(Kilde: Filminstituttets egne retningslinjer)*	●
Konsulentens vurdering skal ske på baggrund af kunstnerisk kvalitet. *(Kilde: Filmloven og Filminstituttets egne retningslinjer)*	●
Direktionen træffer selve afgørelsen om tildeling af støtte. *(Kilde: Filmlovens § 6, stk. 1)*	●
Forvaltningsretlige krav til afgørelse. *(Kilde: Forvaltningslovens § 22 og § 24)*	●

● Tilfredsstillende ● Ikke helt tilfredsstillende

Note: Farverne indikerer hyppigheden af mangler i sagsbehandlingen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgang.

36. Undersøgelsen viser, at Filminstituttet i det store og hele har sikret en korrekt behandling af ansøgninger, dog med visse mangler. Manglerne handler både om at sikre, at sagsbehandlingen lever op til Filminstituttets egne retningslinjer, til filmloven og til forvaltningslovens regler.

Ansøgningen skal indeholde specifikke dokumenter

37. Det følger af Filminstituttets egne retningslinjer, at der skal anvendes et ansøgningsskema, når en ansøger søger om støtte. Af skemaet fremgår det, hvilke dokumenter ansøgeren skal sende med. Vores sagsgennemgang viser, at sagerne generelt indeholder et udfyldt ansøgningsskema med de obligatoriske dokumenter. Der er dog 4 % af de gennemgåede sager, som ikke lever op til retningslinjerne. Disse ligger i starten af undersøgelsesperioden. Efter Filminstituttet overgik til deres nuværende sagsbehandlingssystem, har vi ikke set mangler i ansøgningerne.

Konsulenten må ikke drøfte et konkret støttebeløb med ansøger
38. Når konsulenten behandler en ansøgning, er det almindeligt, at konsulenten og ansøgeren har en dialog om projektet. Det følger af Filminstituttets egne retningslinjer, at konsulenten i den forbindelse ikke må nævne et konkret støttebeløb over for ansøger, fordi det er direktionen, som træffer den endelige afgørelse. Dette er dog sket i 6 % af de gennemgåede sager i vores repræsentative stikprøve. Opregnes resultaterne fra stikprøven til alle sager, svarer det til, at konsulenterne i 198 sager i vores undersøgelsesperiode har drøftet beløbets størrelse.

Konsulentens vurdering skal ske på baggrund af kunstnerisk kvalitet
39. Det er konsulentens opgave at vurdere en ansøgnings kunstneriske kvalitet og på den baggrund indstille til støtte ud fra de midler, der er til rådighed. Det følger af filmloven og af Filminstituttets retningslinjer. Derfor har vi undersøgt, om konsulenterne lægger vægt på forhold, der ikke er relateret til et projekts kunstneriske kvalitet, når de vurderer, om en ansøgning skal indstilles til støtte eller ej.

Det kan være problematisk af to årsager, hvis konsulenterne lægger vægt på andet end kunstnerisk kvalitet. For det første kan det reducere gennemsigtigheden i processen for ansøgeren, som har en forventning om, at filmprojektet alene vil blive bedømt på den kunstneriske kvalitet. For det andet kan det medføre en risiko for, at det ikke er de bedste film, der opnår støtte, hvis andre forhold end kunstnerisk kvalitet får en afgørende betydning i vurderingen.

40. Vores sagsgennemgang viser, at konsulenterne i 7 % af de gennemgåede sager i den repræsentative stikprøve i væsentligt omfang har baseret deres vurdering på forhold, der ikke direkte vedrører projektets kunstneriske kvalitet. Opregnes resultaterne fra stikprøven til alle sager, svarer det til, at konsulenterne i 219 sager i vores undersøgelsesperiode i væsentligt omfang har baseret deres vurdering på forhold, der ikke direkte vedrører projektets kunstneriske kvalitet.

Sagerne dækker situationer, hvor konsulenten refererer til, at vedkommendes ansættelse snart slutter, og det derfor ikke er et godt tidspunkt at starte et nyt projekt op på, selv om det er et godt projekt. De dækker også situationer, hvor konsulenten refererer til, at vedkommende ikke har flere støttemidler til rådighed for året. Konsulentordningen modtager løbende ansøgninger året rundt, og konsulenterne må derfor prioritere mellem mulige nye projekter ud fra deres egne budgetter.

Det er ikke i strid med filmloven at prioritere mellem støtteværdige ansøgninger eller sige nej til at støtte projekter i slutningen af konsulentens ansættelsesperiode. Konsulentordningen er dog tilrettelagt på en måde, hvor der kan være gode og mindre gode tidspunkter at ansøge på, og dette er ikke tydeligt for ansøgeren. Derfor finder Rigsrevisionen, at ministeriet og Filminstituttet bør overveje, hvilke tiltag der kan skabe øget gennemsigtighed, og at de løbende overvejer, om den måde, ordningen er tilrettelagt på, stiller ansøgere lige og sikrer, at det altid er de bedste film, som modtager støtte.

Direktionen træffer afgørelse om tildeling af støtte
41. Det følger af filmlovens § 6, stk. 1, at konsulenterne afgiver forslag til direktionen om anvendelse af midler til filmstøtte. Når konsulenterne vurderer, at en ansøgning har den rette kunstneriske kvalitet, skriver de en indstilling om støtte, som sammen med en økonomisk og produktionsteknisk vurdering forelægges direktionen, som enten godkender eller afviser.

I vores gennemgang af sager i den repræsentative stikprøve kan vi se, at konsulenternes indstillinger om støtte altid behandles på ledelsesniveau, og at det dermed altid er en leder, der træffer afgørelse om tilsagn om tilskud. I praksis har direktionen for visse beløbsstørrelser uddelegeret kompetencen til lavere ledelsesniveauer. Vores gennemgang viser, at konsulenternes indstillinger altid bliver fulgt.

Forvaltningsretlige krav til afgørelse
42. Når en ansøger får et afslag, skal der gives en begrundelse. Det følger af forvaltningslovens § 22 og § 24. Vores gennemgang viser, at konsulenterne begrunder deres afslag i et brev til ansøger. Begrundelsen er individuel, hvilket er i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelse.

43. En afgørelse skal altid indeholde en henvisning til det specifikke lovgrundlag, som afgørelsen er truffet i overensstemmelse med. Det følger af forvaltningslovens § 24. Vores sagsgennemgang viser, at der i intet tilfælde henvises til det specifikke lovgrundlag. Det er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.

2.2. Kulturministeriets understøttelse af forvaltningen af filmstøtten

44. For at vurdere, om Kulturministeriet har understøttet forvaltningen af filmstøtten, har vi undersøgt, om Kulturministeriet har:

- sikret et tilstrækkeligt administrationsgrundlag for filmstøtten
- fulgt op på, om Filminstituttet når de politiske mål med filmstøtten.

45. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke fuldt ud har understøttet forvaltningen af filmstøtten.

Materiel lovhjemmel
Myndigheder må kun gribe ind over for borgere og virksomheder, når det er vedtaget ved lov. Det kaldes en materiel lovhjemmel. Det anses også for et indgreb, når en myndighed tildeler støtte efter ansøgning. Her afgør myndigheden nemlig ansøgerens retstilstand ved enten at give afslag eller tilsagn om støtte og ved at pålægge ansøgeren pligter, fx regler for tilbagebetaling.

Administrationsgrundlag

46. Når en myndighed skal tildele tilskud, så kræver det som udgangspunkt to hjemler. En bevillingsmæssig hjemmel og en materiel hjemmel. Med den bevillingsmæssige hjemmel beslutter Folketinget, at der skal bruges penge, og med den materielle hjemmel beslutter Folketinget, hvilken aktivitet eller opgave der skal udføres. Det følger af budgetvejledningen, at der skal være en bevillingsmæssig hjemmel, før en myndighed må udbetale tilskud. Det følger af Økonomistyrelsens vejledning, at en materiel lovhjemmel som udgangspunkt er nødvendig i tilskudsordninger, hvor der uddeles støtte efter ansøgning. Når en myndighed designer en tilskudsordning, skal myndigheden sikre, at de nødvendige hjemler er på plads, inden der annonceres og uddeles tilskud.

47. Den bevillingsmæssige hjemmel til filmstøtte er fastlagt på finansloven, mens filmloven fastsætter, at Filminstituttet tildeler selve filmstøtten. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet i starten af 2025 vurderede, at der ikke var en tilstrækkelig tydelig materiel lovhjemmel til uddeling af filmstøtten. Det skyldtes, at der ikke var hjemmel til, at ministeren kunne udarbejde en bekendtgørelse med regler for bl.a. konsulentordningen. I undersøgelsesperioden har konsulentordningen i stedet været reguleret i en vedtægt. Ministeriet konkluderede selv i 2025, at området bør være reguleret af en bekendtgørelse fremfor en vedtægt. Det skyldes, at bekendtgørelser bruges til at fastsætte regler, der skal kunne håndhæves over for borgere og virksomheder, mens en vedtægt typisk regulerer en institutions interne forhold. Filminstituttets afgørelser om tildeling af filmstøtte har ikke været ugyldige, som følge af at konsulentordningen ikke har været reguleret i en bekendtgørelse. Men det betyder, at administrationsgrundlaget for filmstøtten ikke har været godt nok i den periode, vi har undersøgt. Der er tale om grundlæggende formalia, der ikke har været på plads.

Kulturministeriet tilvejebragte en midlertidig hjemmel på finansloven for 2025, og hjemlen blev efterfølgende gjort permanent med Kulturministeriets projekttilskudslov fra januar 2026. Ministeriet har samtidig udstedt en generel bekendtgørelse, der også regulerer filmstøtteområdet. Det betyder, at ministeriet nu har etableret et tilstrækkeligt administrationsgrundlag for filmstøtten.

Opfølgning på politiske mål

48. Kulturministeriet har ansvaret for at implementere filmaftalerne, som de politiske mål med filmstøtten udspringer af. Det fremgår desuden af Økonomistyrelsens vejledning, at opfølgning på mål kan bruges til at identificere forbedringsmuligheder. Vi lægger derfor til grund, at ministeriet bør følge op på målopfyldelsen og forholde sig aktivt til mål, der ikke nås.

49. Kulturministeriet har udarbejdet et styringsgrundlag for Filminstituttet. Styringsgrundlaget beskriver Filminstituttets primære opgaver og mål. Det fastlægger også, hvad Filminstituttet skal afrapportere til Kulturministeriet. Styringsgrundlaget tager udgangspunkt i de lovgivningsmæssige rammer for Filminstituttet og i de politisk fastsatte mål fra den aktuelle filmaftale. Det er fx mål om, hvor mange danske film der skal være repræsenteret ved førende internationale filmfestivaler, og at de 10 største danske film skal sælge mindst 250.000 billetter i gennemsnit. Styringsgrundlaget dækker samme periode som filmaftalen.

50. Kulturministeriet følger op på de politiske mål for filmstøtten ved at indhente erklæringer fra Filminstituttet om den forventede målopfyldelse efter 1. halvår. Før 2023 indhentede Kulturministeriet også erklæringer efter 3. kvartal. Denne opfølgning har ministeriet afskaffet af hensyn til afbureaukratisering. Herudover afrapporterer Filminstituttet én gang årligt på målopfyldelsen i årsrapporten i form af nøgletal.

Kulturministeriet har oplyst, at de ved en fejl ikke har lavet den sædvanlige opfølgning efter 1. halvår 2025. Opfølgningen blev først foretaget i januar 2026. Det betyder, at Kulturministeriet i en længere periode ikke har lavet opfølgning på, om Filminstituttet forventer at leve op til de politiske mål.

Den manglende opfølgning efter 1. halvår 2025 gælder ikke kun for Filminstituttet. Det gælder alle Kulturministeriets 20 underliggende institutioner og dækker både det faglige område, økonomi, it, udbud og indkøb samt HR.

Det er beklageligt, at Kulturministeriet ikke har gennemført det halvårlige tilsyn på tværs af deres institutioner som planlagt. Dette er særligt beklageligt i relation til Filminstituttet, fordi der har været forhold, der fordrer et øget fokus på institutionen. I 2024 blev ministeriet opmærksomme på en række udfordringer i Filminstituttets tilskudsadministration. Bl.a. havde Filminstituttet overført midler, der skulle uddeles til projekter, til administration af støtteordningen uden at have hjemmel til det. Forholdene førte til en påtale over for Filminstituttets ledelse, og ministeriet orienterede også filmforligskredsen. Vi har ikke undersøgt disse konkrete forhold, da de ikke er direkte koblet til opfyldelsen af de politiske mål med filmstøtten. Vi mener alligevel, at forholdene fordrer en generelt øget opmærksomhed på Filminstituttet.

51. Vores gennemgang af Filminstituttets årsrapporter viser, at mål med filmstøtten i varierende grad nås. Vi har udvalgt de to effektmål, der opgøres årligt. Opfyldelsen af de to mål er vist i tabel 3. Effektmålene vedrører filmstøtten generelt. Det betyder, at alle støtteordningerne, herunder konsulentordningen, tilsammen skal bidrage til at opfylde disse mål. Rigsrevisionen anerkender, at det ikke kan forventes, at alle mål opfyldes i alle år.

Tabel 3
Opfyldelse af årlige effektmål med filmstøtten

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
De 10 bedst sælgende danske film skal i gennemsnit sælge mindst 250.000 biografbilletter	●	●	○	○	○	●
8-10 danske spillefilm og 10-12 dokumentarfilm er repræsenteret på førende internationale filmfestivaler	◐	◐	●	○	●	◐

● Opfyldt ◐ Delvist opfyldt ○ Ikke opfyldt

Note: Vi opgør målopfyldelsen på baggrund af de rapporterede måltal i Filminstituttets årsrapporter. Vi markerer målet som *opfyldt*, hvis resultatet ligger på eller over målet, og som *ikke opfyldt*, hvis det ligger under målet.

I 2022 er målet om, at de 10 bedst sælgende danske film i gennemsnit skal sælge mindst 250.000 biografbilletter, tæt på at blive indfriet, da der blev solgt 245.000 billetter. Vi bruger kun *delvist opfyldt* for målet om repræsentation på førende internationale filmfestivaler, da målet består af to delmål, og det ene er opfyldt, og det andet ikke er. For repræsentation på førende internationale filmfestivaler er målet i 2020 og 2021 nået for dokumentarfilm, men ikke for spillefilm. I 2025 er målet nået for spillefilm, men ikke for dokumentarfilm.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Filmaftale 2019-2023, Filmaftale 2024-2027, styringsgrundlaget for Det Danske Filminstitut 2024-2027 og Det Danske Filminstituts årsrapporter 2020-2025.

Det fremgår af tabel 3, at målet om solgte biografbilletter ikke er opfyldt tre år i træk. Desuden er målet om repræsentation på førende internationale filmfestivaler hverken opfyldt for spillefilm eller dokumentarfilm i 2023, mens det er opfyldt for én af de to genrer i både 2020, 2021 og 2025.

Når et mål ikke nås, giver Filminstituttet nogle gange en mulig forklaring på det i årsrapporten, men ikke i alle tilfælde. Kulturministeriet beder ikke om en specifik forklaring i de tilfælde. Ministeriet har oplyst, at den manglende opfyldelse af målet om 250.000 biografbilletter skal ses i lyset af eksterne faktorer, særligt finansieringsudfordringer i filmbranchen. Rigsrevisionen bemærker, at denne forklaring ikke er direkte koblet til målet i årsrapporterne. Når der ikke gives specifikke forklaringer på manglende målopfyldelse, er det svært for ministeriet at følge op på, om Filminstituttet har været tilstrækkeligt aktive i relation til at opfylde målene. Vi vurderer derfor, at ministeriet kan forbedre deres opfølgning.

Rigsrevisionen, den 29. oktober 2026

Birgitte Hansen
rigsrevisor

/Signe Blaabjerg Christoffersen
kontorchef

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på følgende:

- gennemgang af dokumenter fra Filminstituttet og Kulturministeriet
- møder med Filminstituttet og Kulturministeriet
- dataanalyser af professionelle relationer mellem Filminstituttets konsulenter og ansøgere baseret på data fra Filminstituttets sagsbehandlingssystemer og data fra Filmdatabasen
- gennemgang af 170 ansøgningssager på konsulentordningen ved en simpelt tilfældig udvalgt stikprøve.

Vi beskriver først de væsentligste dokumenter og møder. Derefter beskriver vi relevante analyser i den rækkefølge, som de fremgår af beretningen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- bekendtgørelse af lov om film, lovbekendtgørelse nr. 1354 af 4. september 2020, herunder lovforarbejder
- bekendtgørelse om vedtægt for Det Danske Filminstitut, bekendtgørelse nr. 401 af 27. maj 2004
- Filmaftale 2019-2023 og Filmaftale 2024-2027
- Økonomistyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, 2024
- Filminstituttets årsrapporter 2020-2025
- støttevilkår, vejledninger og procedurebeskrivelser fra Filminstituttet
- rammeaftale og styringsgrundlag mellem Kulturministeriet og Filminstituttet
- redegørelser fra Filminstituttet og Kulturministeriet om deres opgaver, lovfortolkning mv.
- lov om administration af projekttilskud m.v. på Kulturministeriets område, lov nr. 1747 af 29 december 2025
- bekendtgørelse om administration af projekttilskud m.v. på Kulturministeriets område, bekendtgørelse nr. 1816 af 29. december 2025.

Formålet med gennemgangen har været at forstå Kulturministeriets og Filminstituttets opgaver og rammer, samt hvordan Filminstituttet har tilrettelagt forvaltningen af konsulentordningen.

Møder

Vi har holdt møder med Filminstituttets direktion, Filminstituttets fiktions- og dokumentarafdeling og med en af de konsulenter, der har været ansat i Filminstituttet i undersøgelsesperioden. Formålet med møderne har bl.a. været at få indsigt i området, at have dialog om undersøgelsens metoder, at kvalificere vores anmodninger om data og øvrigt materiale samt at drøfte resultater. Vi har også holdt møder med Kulturministeriets departement for at få indsigt i, hvordan Kulturministeriet understøtter forvaltningen af filmstøtten.

Dataanalyse af professionelle relationer (afsnit 2.1)

I det følgende gennemgår vi datagrundlaget og metoden bag de enkelte analyser.

Datagrundlag

Analysen af professionelle relationer bygger på følgende datakilder:

- Ansøgninger om filmstøtte. Data er trukket fra Filminstituttets to sagsbehandlingssystemer DUDIP og AVA.
- Data om film og deres personkrediteringer. Data er trukket fra Filmdatabasen, som drives af Filminstituttet.

Data fra sagsbehandlingssystemer

DUDIP blev erstattet af AVA i løbet af 2023. Vi har indhentet data fra de to sagsbehandlingssystemer, der tilsammen indeholder alle ansøgninger, som Filminstituttet modtog i perioden 1. januar 2020 - 1. december 2025.

Data indeholder bl.a. oplysninger om det filmprojekt, der søges støtte til, hvilken støtteordning der søges under, typen af støtte, produktionsselskabet samt de centrale personer bag ansøgningen (manuskriptforfatter, instruktør og producer). Derudover indeholder data navnet på den eller de konsulenter, der behandler ansøgningen. Endelig fremgår dato for modtagelse og efterfølgende afgørelser samt det bevilligede beløb, hvis ansøgningen imødekommes.

Vi har medtaget ansøgninger, der er modtaget i perioden 1. januar 2020 - 30. september 2025. Den tidsmæssige afgrænsning skyldes, at mange af de ansøgninger, der er modtaget efter den 30. september 2025, endnu ikke var afgjort, da vi indhentede data.

Vi har kun medtaget ansøgninger fra konsulentordningen i undersøgelsen. Vi har frasorteret fejloprettelser og dubletter. Herudover har vi frasorteret to typer af ansøgninger, som er modtaget via konsulentordningen, men som ikke ligger inden for konsulenternes typiske sagsbehandling. Det gælder ansøgninger om dansk støtte til udenlandske produktioner og særlige ansøgningsrunder for specielle typer af film. Formålet med afgrænsningen har været at identificere ansøgninger, hvor konsulenten alene foretager den kunstneriske vurdering.

På den baggrund indgår 3.358 ansøgninger i vores undersøgelse.

Filmdata

Vi har i analysen anvendt data fra Filminstituttets filmdatabase. Vi har trukket data om personer, der har medvirket i filmproduktioner, fra krediteringer i to registre: personregistret og filmregistret. Vi har udtrukket i alt 481.863 krediteringer.

Kobling af filmdata og sagsbehandlingsdata
For at kunne undersøge, hvor udbredt det er, at konsulenter behandler ansøgninger, hvor de har en tidligere professionel relation til én eller flere af ansøgerne, kobler vi Filminstituttets filmdatabase med data fra de to sagsbehandlingssystemer om ansøgere. Filmdatabasen og sagsbehandlingssystemerne indeholder ikke et ensartet ID-system, og vi har derfor matchet personer på deres navne.

For at kunne håndtere forskellige måder at anføre navne (fx udeladelse af mellemnavn samt stave- og trykfejl) har vi anvendt en kombination af tekstbaserede lighedsmål og mønstergenkendelse til at finde de tilfælde, hvor der er tale om samme person, der er beskrevet med forskellige navne. Disse maskinudsøgte sammenfald er herefter valideret manuelt, og på den baggrund er alle personer tildelt et entydigt ID, vi kan koble ud fra.

Definition af professionelle relationer
For hver af de 3.358 ansøgninger i vores population opgør vi, om der har været professionelle relationer mellem konsulenten og én eller flere af de ansøgere, der er angivet i ansøgningen til Filminstituttet.

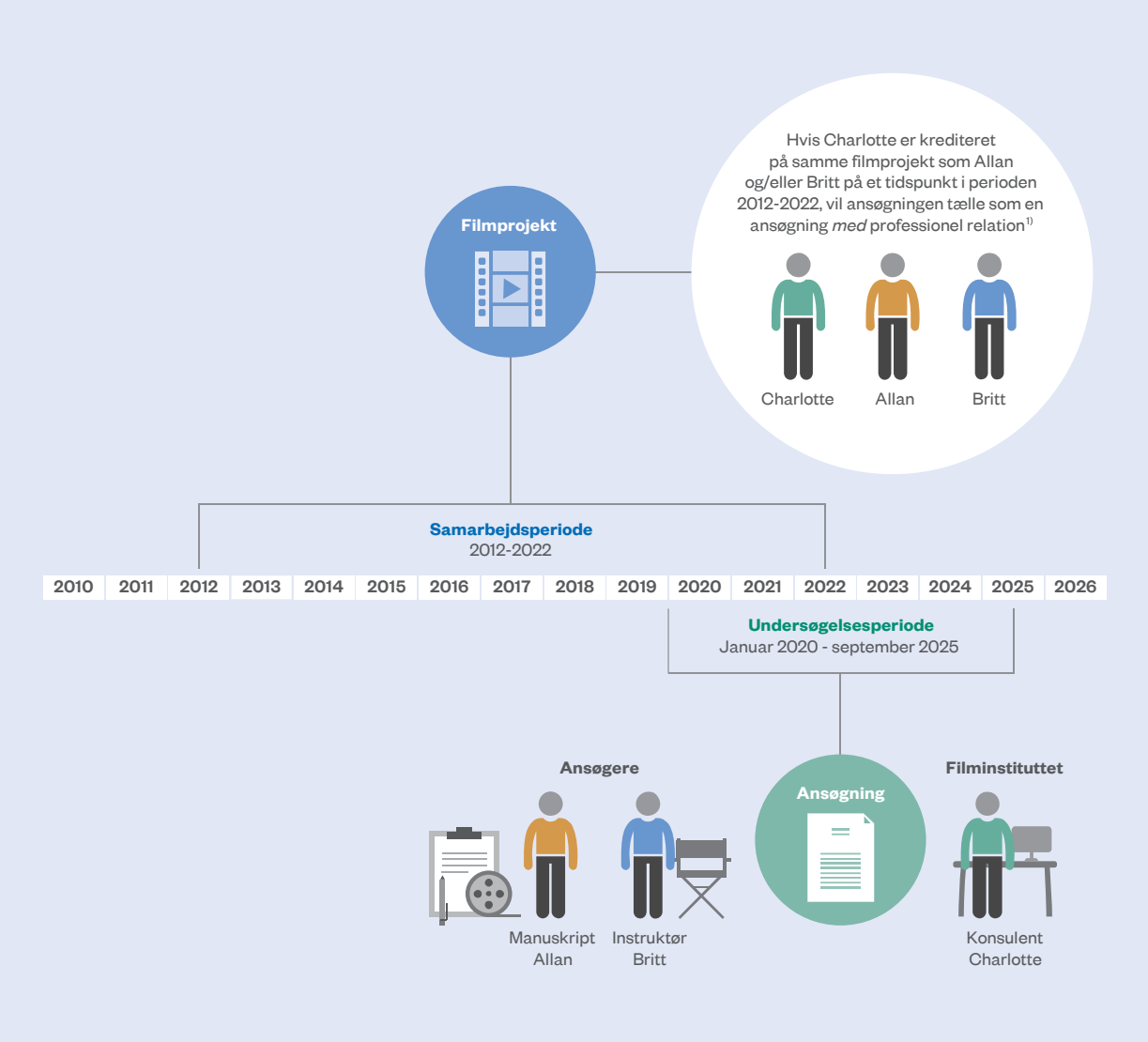
Vi skelner ikke mellem, om der er én eller flere relationer for den enkelte ansøgning, men vi kategoriserer relationerne med udgangspunkt i, hvilken funktion konsulenterne og ansøgerne har været krediteret for på tidligere fælles filmprojekter. Vi vurderer ikke de konkrete samarbejder enkeltvist. I stedet for sandsynliggør vi, om konsulent og ansøger har samarbejdet, ud fra de roller, som de har varetaget på filmprojektet. Konkret har vi forelagt Filminstituttet en liste over de funktioner på et filmhold, som vi har set relationer mellem i data. Det kan fx være, at konsulenten har været manuskriptforfatter, og ansøgeren har været producer. Filminstituttet er enige i vores kategorisering af roller i følgende tre grupper:

- professionel relation
  (fx relationen mellem en manuskriptforfatter og en instruktør)
- svag professionel relation
  (fx relationen mellem en manuskriptforfatter og en skuespiller)
- ingen professionel relation
  (fx relationen mellem en fotograf og en komponist).

I forbindelse med kategoriseringen har Filminstituttet oplyst, at der skal tages generelt forbehold for, at det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at sige, om der reelt er tale om en professionel relation uanset opdelingen i de tre kategorier. I vores opgørelser medtager vi professionelle relationer og svage professionelle relationer. Det gør vi ud fra en betragtning om, at hvis der er en vis sandsynlighed for, at man har samarbejdet, så er det relevant at medtage i analysen. Når der er sandsynlighed for en professionel relation mellem ansøger og konsulent, stiller det skærpede krav til sagsbehandlingens gennemsigtighed.

Figur A illustrerer, hvordan vi afgrænser en relation.

Figur A
Definition af professionelle relationer



[1)] Undtagen, hvis relationen er kategoriseret som "ingen professionel relation" på baggrund af deres roller. Eksemplet er fiktivt.

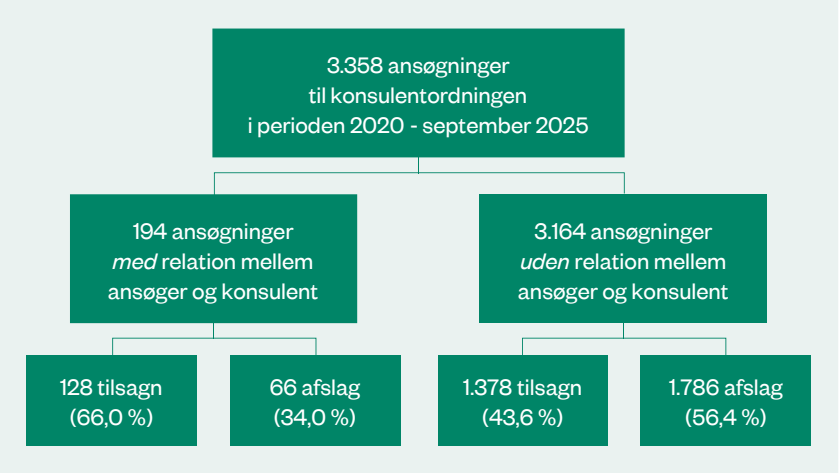
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Filminstituttet.

Det fremgår af figur A, at vi tildeler sagen en relation mellem en konsulent og en ansøger, hvis de på ansøgningstidspunktet har arbejdet på samme filmprojekt inden for de forudgående 10 år, og hvis konsulent og ansøger har haft roller på filmprojektet, hvor de med en vis sandsynlighed har samarbejdet.

Filmprojekter forløber ofte over en længere periode, og det er ikke ualmindeligt, at projekterne skifter produktionsselskab, og at teamet generelt kan ændre sig flere gange i løbet af en films tilblivelse. Det kan derfor forekomme, at analysen inkluderer personer, der har været tilknyttet samme filmprojekt på forskellige tidspunkter uden overlap. Omvendt kan der være relationer, der udgår, fordi de fx ikke står som ansøgere, selv om de har en vigtig rolle i projektet.

Overblik over analyseresultater
Figur B giver et overblik over analyseresultaterne, herunder datagrundlag og populationsstørrelse for analyserne om professionelle relationer.

Figur B
Datagrundlaget for analyser om professionelle relationer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Filminstituttets sagsbehandlingssystemer og data fra Filmdatabasen.

Følsomhedsberegninger
Tabel A viser en følsomhedsberegning af, hvilken betydning det har, om vi inkluderer flere eller færre forbindelser i vores analyse, end vi har valgt. Tabellen viser også, at det kun har mindre betydning for resultaterne.

Tabel A
Oversigt over betydningen af kategorisering af roller

Model	Andel sager med professionel relation	Konsulenter med mindst én professionel relation	Variation i andel sager med professionel relation for konsulenterne	Bevillings-procenter
Bredere definition af relationer Alle forbindelser uden kategorisering ud fra roller [1)]	6 %	10 ud af 13	0-21 %	64 % for sager med forbindelse, 44 % for sager uden forbindelse
Valgt definition af relationer Svag professionel relation og professionel relation	5,8 %	10 ud af 13	0-20 %	66 % for sager med forbindelse, 44 % for sager uden forbindelse
Smallere definition af relationer Kun professionel relation	5,1 %	10 ud af 13	0-17 %	66 % for sager med forbindelse, 44 % for sager uden forbindelse

[1)] I *bredere definition af relationer* skelner vi ikke mellem, hvilke roller henholdsvis ansøger og konsulent har varetaget på et projekt. I stedet medtages alle roller, så længe ansøger og konsulent har været krediteret på samme projekt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Filminstituttets sagsbehandlingssystemer og data fra Filmdatabasen.

Vi har også foretaget følsomhedsberegning af, om det påvirker resultaterne, hvis vi afgrænser analysen til den første ansøgning, der sendes på hvert filmprojekt. Derved fjernes ca. en tredjedel af ansøgningerne fra analysen, da der på mange projekter er flere ansøgninger. Dette har også kun mindre betydning for resultaterne.

Analyse af Filminstituttets procedurer for upartiskhed i forvaltningen (afsnit 2.1)

Analysen af Filminstituttets procedurer bygger på Filminstituttets egne vejledninger og procesbeskrivelser om habilitet og om konsulenternes økonomiske uafhængighed. For at belyse dette område har vi også gennemgået redegørelser og vurderinger, herunder lovfortolkninger, fra Filminstituttet og Kulturministeriet samt dokumenter om bl.a. konsulenternes engagement i projekter. Derudover har vi gennemgået offentligt tilgængelige oplysninger om konsulenternes virksomhedsejerskab fra Det Centrale Virksomhedsregister.

Analyse af en korrekt sagsbehandling (afsnit 2.1)

Analysen af, om Filminstituttet sikrer en korrekt behandling af ansøgninger, bygger på en repræsentativ stikprøve på 170 sager fra den samlede population på 3.358 sager. Stikprøven er udtrukket ved simpel tilfældig udvælgelse.

Resultaterne fra vores analyse fordeler sig derved som angivet i tabel B.

Tabel B

Stikprøvens sikkerhed på de enkelte analyser og resultater

Analyse	Sager med fejl	Fejlmargin[1)]	Sager uden fejl	Ugyldige sager
Ansøgningen skal indeholde specifikke dokumenter	4 %	± 3 %	92 %	5 %
Konsulenten må ikke drøfte et konkret støttebeløb med ansøger	6 %	± 4 %	89 %	5 %
Konsulentens vurdering skal ske på baggrund af kunstnerisk kvalitet	7 %	± 4 %	88 %	5 %

[1)] Fejlmarginen er opgjort med et konfidensniveau på 95 %.

Note: Ikke alle rækker summerer til 100 % på grund af afrunding. 8 ud af 170 sager, svarende til 5 %, falder uden for vores population, fx fordi ansøgningen er trukket tilbage inden sagsbehandling.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af den gennemgåede stikprøve.

Tabel B viser andelen af sager med fejl, samt hvilken fejlmargin der knytter sig til resultatet ved et konfidensniveau på 95 %. Andelen af sager uden fejl og andelen af ugyldige sager fremgår også.

Kodning af sagerne i stikprøven

Ud fra relevant lovgrundlag og Filminstituttets interne procedurer har vi lavet en kodebog med seks kriterier til brug for gennemgangen af stikprøven af ansøgningssager:

- Ansøgningen skal indeholde specifikke dokumenter.
- Konsulenten må ikke drøfte et konkret støttebeløb med ansøger.
- Konsulentens vurdering skal ske på baggrund af kunstnerisk kvalitet.
- Direktionen træffer selve afgørelsen om tildeling af støtte.
- Afslaget er begrundet.
- Der er henvist til lovgrundlag i afgørelsen.

Kodebogen er udarbejdet med henblik på at sikre en systematisk og ensartet gennemgang af sagerne med faste svarkategorier. I alt har tre personer gennemgået sagerne i stikprøven. Alle sager er gennemgået mindst to gange. Indledningsvist foretog vi fem pilotkodninger, som vi justerede vores kodebog efter. Derudover har vi haft jævnlige drøftelser ved tvivlstilfælde og har løbende gennemgået disse sager sammen.

Analyse af Kulturministeriets understøttelse af forvaltningen af filmstøtten (afsnit 2.2)

Vi har gennemgået notater og korrespondancer mellem Kulturministeriet og Filminstituttet, der omhandler udarbejdelse af årsrapporter og årlige erklæringer om målopfyldelsen og administrationsgrundlaget for filmstøtten. Vi har også gennemgået redegørelser og dokumentation fra Kulturministeriet og Filminstituttet om samme emner. Gennemgangen er kvalitetssikret af flere personer med henblik på at sikre en systematisk og ensartet vurdering.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).