

## Evaluering av regionale filmsentre og filmfond

*Evaluering for Norsk filminstitutt*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Evaluerings

*Oslo Economics tilbyr evalueringer av programmer, tilskuddsordninger, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring med å evaluere måloppnåelse, effektivitet (formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomisk effektivitet) og organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling.*

*For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonssinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.*

*Oslo Economics er medlem av Norsk evalueringsforening.*

*Evaluering av regionale filmsentre og filmfond /2021-67*

*© Oslo Economics, 30. november 2021*

*Kontaktperson:*

*Ove Skaug Halsos / Partner*

*osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Om oppdraget</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn for evaluering	7
1.2 Begrepsavklaringer	7
1.3 Sentrale premisser for evalueringen	8
1.4 Rapportens oppbygging	8
<b>2. Informasjonsgrunnlag</b>	<b>9</b>
2.1 Informasjonsgrunnlag	9
<b>3. Beskrivelse av dagens organisering og praksis</b>	<b>11</b>
3.1 Produksjon av audiovisuelle verk i Norge	11
3.2 Dagens filmsentre og filmfond	14
3.3 Offentlige tilskudd til audiovisuell produksjon	17
3.4 Nærmere om regionstilskuddet	20
<b>4. Formål med regionale filmtilskudd</b>	<b>22</b>
4.1 Kultur- og filmpolitiske mål	22
4.2 Formålene med regionstilskuddet	22
4.3 Regionstilskuddet som politisk virkemiddel	24
4.4 Evalueringens forståelse av formålene med regionstilskuddet	25
<b>5. Fordeler og utfordringer med dagens organisering og praksis</b>	<b>28</b>
5.1 Nivåer av utfordringer	28
<b>6. Alternativanalyse</b>	<b>31</b>
6.1 Rammeverk for analyse	31
6.2 Alternativer	32
6.3 Analyse	34
6.4 Anbefalinger	38
<b>7. Referanser</b>	<b>43</b>

# Sammendrag og konklusjoner

Norsk filminstitutt (NFI) har fått i oppdrag fra Kulturdepartementet å gjennomføre en evaluering av de regionale filmsentrene og filmfondene, i tråd med en anmodning fra Stortinget til Kulturdepartementet, jf. Innst. 14 S (2018–2019). I anmodningen bes departementet om å evaluere og klargjøre hva grunnlaget for satsingen på de regionale filmsentrene skal være, slik at det føres en enhetlig praksis for alle regionale filmsentre selv om regionene har ulike forutsetninger og utfordringer.

NFI har definert følgende formål for evalueringen:

- Å klargjøre formålet med de statlige tilskuddene som tildeles regionene, slik at det føres en enhetlig praksis for alle regionale filmsentre selv om regionene har ulike forutsetninger og utfordringer
- Å vurdere i hvilken grad dagens fordeling av tilskudd og oppgaver, inkludert fondenes investeringsaktivitet, bidrar til måloppnåelse
- Å vurdere om det finnes andre modeller for fordeling av oppgaver og tilskudd mellom filmsentre og filmfond, stimulere til en bredde av finansieringskilder, og vurdere i hvilken grad disse vil bidra til måloppnåelse.

## Den regionale filmsatsingen og statlige regionstilskuddene

Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede nasjonale filmpolitikken, og de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå de filmpolitiske målene. NFI administrerer statlige tilskudd til de regionale filmvirksomhetene etter vedtak i Stortinget. Filmsentre og filmfond fordeler igjen tilskuddene i sine regioner etter samme forskrifter som NFI.

I dag er det syv regionale filmsentre, som har vokst frem over tid fra ulike lokale initiativer. Filmsentrene har noe ulik praksis for hvilke oppgaver de utfører. Filmsentrenes oppgaver omfatter først og fremst tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm og utvikling av dataspill, samt kompetansehevende tiltak og støtteordninger for bransjen. Eksempler på bransjefremmende tiltak er kurs, konferanser, talentutvikling og nettverksbygging, og satser aktivt på tilbud til barn og unge (Ryssevik & Vaage, 2011).

De tre regionale filmfondene skiller seg fra filmsentrene ved at etableringen i større grad er næringspolitisk begrunnet (Kulturdepartementet, 2015). Fondenes oppgave er å stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film, skape regionale kraftsentre og stimulere til levedyktige filmmiljøer utenfor Oslo-regionen og å skape regionale filmmiljøer med tilstrekkelig tyngde til å tilrettelegge for filmminspillinger i regionen, gjerne med finansiering via insentivordningen. Fondene skal også bidra til bedre kjønnsbalanse i filmbransjen og et større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon. Fondene gir også i noen grad utviklingsstøtte til produksjoner som enten har sitt opphav i, eller spilles inn i regionen (Ryssevik & Vaage, 2011).

I 2021 ga NFI totalt 101,8 millioner kroner til regionale filmsentre og fond (NFI, 2021). Av disse gikk 67,2 millioner kroner til regionale filmsentre, mens 34,6 millioner gikk til regionale filmfond (se Tabell 3-5). Felles for både filmsentre og filmfond er at de statlige tilskuddsmidlene i sin helhet skal gå til film- og spilltiltak, og at drift av virksomheten må dekkes av andre (lokale/regionale) midler (Kulturdepartementet, 2015). Filmsentrene og filmfondene har regionale eiere i form av fylkeskommuner og kommuner, og eiernes mål vil også kunne legge føringer på den regionale filmpolitikken (Gaustad, et al., 2019).

## Formål med de regionale tilskuddene

Det samlede regionstilskuddet er et virkemiddel som berører en rekke ulike politiske målsetninger. De regionale filmsentrene er primært filmkulturelt forankret, men har samtidig målsetninger som kan beskrives som regionpolitiske i sin natur fordi sentrene har viktige oppgaver for utvikling av lokal og regional filmbransje. Formålet med de statlige tilskuddene til regional filmvirksomhet er videre å legge til rette for en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. Det er særlig gjennom tilskuddene til filmfond at det skal legges til rette for noen solide, regionale kraftsentre (Kulturdepartementet, 2015). I tillegg kan man se på regionstilskuddene fra et kunnskapspolitisk ståsted, der tilbud om kursing og andre kompetansebyggende tiltak bidrar til å skape kunnskap innen filmbransjen.

Det er en utfordring at de politiske dokumentene som ligger til grunn for tilskuddsordningen forstås på noe ulike måter av ulike aktører. Vi mener av den grunn at det er et behov for en politisk avklaring om flere sentrale definisjoner i den statlige tilskuddsordningen. Ulik begrepsforståelse og oppfatning om målene for regional satsing på audiovisuelle verk vil nødvendigvis også påvirke vurderingen. For å evaluere måloppnåelsen av den

statlige tilskuddsordningen har vi måttet se bort fra noe av den tolkningsfriheten som vi mener foreligger i de politiske dokumentene.

Vår forståelse av intensjonen bak de statlige regionale tilskuddene er oppsummert i fire punkter (se kapittel 4 for nærmere utdyping):

- Et overordnet mål med tilskuddet til den regionale filmforvaltningen er, så vidt vi forstår, å styrke og bidra til at profesjonell audiovisuell produksjon kan foregå flere steder i Norge.
- Profesjonell audiovisuell produksjon forutsetter i praksis at det finnes produksjonsselskaper. Etablering og utvikling av produksjonsselskaper blir avgjørende og sentralt for å bygge bransje og noen kraftsentre.
- Filmfondene bidrar til bransjebygging og måloppnåelse gjennom (i) utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk innenfor alle formater, (ii) ved å skaffe privat og regional kapital til audiovisuell produksjon, og (iii) toppfinansiering av kommersielle produkter.
- Filmsentrene bidrar til bransjebygging og måloppnåelse gjennom (i), talentutvikling, (ii) utvikling, produksjon og lansering av kortfilm, dokumentarfilm og dokumentarserie, (iii) utvikling og lansering av dataspill og (iv) tiltak for barn og unge.

### Alternativer

Gjennom intervjuer med filmsentre, filmfond, bransjeaktører og eiere er det løftet frem fordeler og utfordringer innenfor dagens organisering og praksis. Innspillene handler om alt fra størrelsen på den totale bevilgningen til regional filmsatsing, til uttellingskriterier innenfor dagens modell for fordeling av midler mellom de regionale filmsentrene og mellom de regionale filmfondene. På bakgrunn av informasjonsgrunnlaget har vi identifisert tre konseptuelle alternativ for arbeidsdeling mellom sentre og fond:

- Alternativ 0 er nullalternativet og tilsvarer dagens situasjon
- Alternativ 1 er kalt oppgavespesialisering, og innebærer en rendyrking av filmfondene som investeringsfond, og filmsentrene som tilskuddsforvaltere
- Alternativ 2 innebærer oppgavespesialisering med innføring av et stimuleringsstilskudd til filmfondene

Alternativanalysen tar utgangspunkt i en virkningskjede, som viser hvordan en viss ressursinnsats leder til aktiviteter som resulterer i ulike produkter og tjenester, som igjen gir opphav til bruker- og samfunnseffekter. I dette oppdraget er ressursinnsatsen den statlige satsningen på regional filmvirksomhet, som kanaliseres gjennom tilskuddsordningen fra Kulturdepartementet til regionale filmvirksomheter. Innretning og forvaltning av tilskuddsordningen skal bidra til måloppnåelse både regionalt og nasjonalt.

### Anbefalinger

Vår anbefaling om videreføring av konsept baserer seg på dagens situasjon, informasjonsgrunnlaget og vår forståelse av formålet til de regionale tilskuddene. Vi understreker samtidig at alternativene er på et konseptuelt nivå og at konsekvensanalysene er heftet med usikkerhet.

Vi mener at en oppgavespesialisering mellom filmsentre og filmfond i Alternativ 2 har størst potensiale for oppnåelse av filmpolitiske mål. Filmsentrene overtar forvaltningen og de regionale tilskuddene i sin helhet, samtidig som det innføres et stimuleringsstilskudd til filmfondene. Stimuleringsstilskuddet knyttes til å skaffe regional og privat kapital til mer kommersielt rettede audiovisuelle verk som ikke er kinofilm. Stimuleringsstilskuddet er et supplement til dagens etterhåndsstøtte som er rettet mot kinofilm, og innføres for å oppnå større grad av plattformnøytralitet.

At vi vurderer Alternativ 2 som mest lovende begrunnes med noen sentrale forhold som må ses i sammenheng. Regionale filmsentre har en viktig funksjon i å utvikle talenter og bygge bransje på et lokalt nivå innad i sin region. Isolert sett ser vi ikke hvorfor det er behov for å begrense fleksibiliteten i tilskuddsforvaltningen til filmsentrene, knyttet til for eksempel formater eller faser i audiovisuell produksjon. Med tanke på målsetninger knyttet til desentralisering gjennom maktspredning i forvaltningsleddet, fordrer dette etter vårt syn en fleksibilitet og autonomi i den regionale filmforvaltningen. I dagens situasjon synes det usikkert i hvilken grad det er et praktisk problem at filmsentre og filmfond begge har tilskuddsforvaltning som del av sine oppgaver. Hvis man imidlertid åpner for at filmsentre skal påta seg en bredere tilskuddsforvaltning enn i dag, kan dette etter vårt syn ikke ses uavhengig av tilskuddsforvaltningen til filmfondene. Flere ansvarsoppgaver til filmsentrene vil isolert sett øke graden av overlapp i arbeidsoppgaver mellom filmsentre og filmfond. På denne bakgrunn vurderer vi det som hensiktsmessig at filmsentrene overtar tilskuddsforvaltningen i sin helhet.

Når det gjelder filmfond vurderer vi samtidig at det er et risikabelt forslag å frata filmfondene tilskuddsforvaltningen og gjøre fondene til rendyrkede investeringsfond, slik som i Alternativ 1. Vi mener risikoen er for stor til å anbefale å gå videre med dette alternativet. Alternativ 2 er imidlertid et forslag som ønsker å bevare det positive ved Alternativ 1 for filmsentre, samtidig som man søker å unngå risiko for filmfond og unngår en utdeliggjøring av roller i den regionale filmforvaltningen. Det er på denne bakgrunn man bør forstå Alternativ 2, der det innføres et nytt virkemiddel i form av et stimuleringsstilskudd som kan benyttes av de regionale filmfondene.

Stimuleringsstilskuddet er ment å adressere flere samtidige forhold. For det første er formålet å dempe eller unngå de negative effektene for regionale filmfond ved å overføre tilskuddsforvaltningen i sin helhet til filmsentre. For det andre er formålet å innføre en målrettet subsidie som stimulerer til produksjon av audiovisuelle verk som ikke er kinofilm. Det tredje momentet er at stimuleringsstilskuddet ivaretar plattformnøytralitet. Dagens etterhåndstilskudd er et sterkt statlig insentiv for å investere i kinofilm. Stimuleringsstilskuddet har som formål å gjøre det relativt sett mer attraktivt for investorer å investere i audiovisuelle verk som ikke er kinofilm. Tatt i betraktning dagens medielandskap og fremveksten av nye plattformer, mener vi konseptet om et stimuleringsstilskudd har potensial for å styrke mulighetene for finansiering av norsk audiovisuelt innhold totalt sett. Vi mener samtidig at Alternativ 2 ivaretar hensynet til enhetlig praksis ved at det forvaltningsmessig er tydelig definerte arbeidsoppgaver og at overordnede rammevilkår for filmsentre og filmfond er like.

Vi er åpne på at alternativanalysen baseres på ulike konsept om fremtiden til filmsentre og filmfond, og at en endelig beslutning forutsetter et konkret forslag. Det er spesielt behov for utforming av konkrete forslag til et stimuleringsstilskudd. Våre hovedanbefalinger til videre arbeid er følgende: A) Etter en eventuell beslutning om ny arbeidsdeling mellom filmsentre og fond bør det åpnes opp for ytterligere styrking av filmsentrene totale tilskudd. B) Filmfondene kommer med en faglig anbefaling for innretningen av størrelse på stimuleringsstilskudd og tydeliggjør hvordan dette best mulig kan tiltrekke seg regional og privat kapital, og underbygge regional bransje. Filmfond har kunnskap og kompetanse om private og regionale investorer og deres atferd, og bør derfor være i posisjon til gode analyser og anbefalinger om dette. C) Filmsentrene utformer i samråd med NFI en ny fordelingsmodell av de statlige tilskuddene til filmsentrene, og filmfondene utformer i samråd med NFI innretningen av stimuleringsstilskuddet.

Til slutt understreker vi at det er behov for en tydeligere politisk beslutning om formålene med de statlige regionstilskuddene. Vi har lagt til grunn en forståelse av formålene etter vårt beste samlede skjønn, men er åpne på at det finnes noen andre legitime tolkninger og nyanser og at flere vil være grunnleggende uenige i den forståelsen vi legger til grunn for våre vurderinger. Etter vårt syn er det mange samtidige målsetninger i filmpolitikken som bidrar til å skape målkonflikter og uenigheter om tolkning. Dette, i kombinasjon med fortløpende endringer og tilføyelser i målbildet for de regionale tilskuddene, mener vi kan ha bidratt til uklarhet og uenighet blant aktører i den regionale filmsatsingen. Det er derfor vår anbefaling at det gjøres en gjennomgang av de filmpolitiske målsetningene med regionsilskuddet.

# 1. Om oppdraget

## 1.1 Bakgrunn for evaluering

Norsk filminstitutt (NFI) har fått i oppdrag fra Kulturdepartementet (KUD) å gjennomføre en evaluering av de regionale filmsentrene og filmfondene, i tråd med en anmodning fra Stortinget til KUD, jf. Innst. 14 S (2018–2019). I anmodningen bes departementet om å evaluere og klargjøre hva grunnlaget for satsingen på de regionale filmsentrene skal være, slik at det føres en enhetlig praksis for alle regionale filmsentre selv om regionene har ulike forutsetninger og utfordringer (Stortinget, 2018). Videre bes departementet om å vurdere oppgavedelingen mellom filmsentre og filmfond. Norsk filminstitutt skal gjennomføre evalueringen i samarbeid og dialog med de regionale filmvirksomhetene og deres eiere.

### 1.1.1 Formål med og innretning av evaluering

NFI har definert følgende formål for evalueringen:

- Å klargjøre formålet med de statlige tilskuddene som tildeles regionene, slik at det føres en enhetlig praksis for alle regionale filmsentre selv om regionene har ulike forutsetninger og utfordringer.
- Å vurdere i hvilken grad dagens fordeling av tilskudd og oppgaver, inkludert fondenes investeringsaktivitet, bidrar til måloppnåelse.
- Å vurdere om det finnes andre modeller for fordeling av oppgaver og tilskudd mellom filmsentre og filmfond, stimulere til en bredde av finansieringskilder, og vurdere i hvilken grad disse vil bidra til måloppnåelse.

Evalueringen skal bestå av tre deler:

1. Kartlegge dagens organisering og praksis, heretter kalt 0-alternativet, og klargjøre formålet med de statlige tilskuddene til de regionale filmvirksomhetene.
2. Evaluere 0-alternativet: Fordeler og utfordringer med dagens organisering og praksis i lys av målene for den regionale filmforvaltningen.
3. Utarbeide minimum én alternativ løsning til 0-alternativet med modell for organisering og praksis, herunder oppgave-, rolle- og ansvarsfordeling, samt konsekvensutrede hvordan de alternative modellene vil bidra til måloppnåelse.

Evalueringsprosjektet inkluderer ikke en omfattende økonomisk analyse av økonomien i filmbransjen og de regionale filmvirksomhetenes tilskudd og investeringers effekt på denne. Prosjektet vil imidlertid se på flere økonomiske forhold i regional filmforvaltning.

### 1.1.2 Hva evalueringen skal belyse

I tråd med mandatet for evalueringen, som skissert i utlysningen fra NFI skal evalueringen belyse følgende:

- De regionale filmsentrenes og filmfondenes formål og mandat opp mot de nasjonale målene for norsk filmbransje, NFIs nye strategi og de overordnede film- og spillpolitiske målene
- Oppgave-, rolle- og ansvarsfordeling mellom de regionale filmsentrene, filmfondene og NFI, herunder skissere en tydeligere og mer effektiv arbeidsfordeling
- Hvordan man kan sikre enhetlig praksis på tvers av den regionale filmforvaltningen
- Effekten og nedslagsfeltet til de statlige tilskuddene som tildeles regionale filmvirksomhetene
- Vurdere effekten av tilskuddsfordelingen mellom regionale sentre og –fond sett i lys av den nåværende forskrift for EHT, der EHT kan utløses på grunnlag av tilskudd fra en regional tilskuddsforvalter
- Vurdere et annen type insentiv for å øke filmfondenes evne til å tiltrekke seg privat og regional kapital til norsk film, serier og spill, og ikke bare til kinofilm
- Alternativenes bidrag til bransjebygging, herunder bærekraftig økonomi, gode vekstvilkår og næringsutvikling, kulturell og geografisk mangfoldsrekruttering og talentutvikling
- Alternativenes bidrag til effektivisering og forenkling av finansieringssystemet for film og dataspill i Norge
- Hvordan alternativene kan bidra til samarbeid og kunnskapsutveksling om fellestemaer eller felles satsninger som treffer både regionene og det nasjonale (eks. publikum, spill, nye distribusjonsplattformer og talentutvikling)

Oppdraget skal bestå av tre leveranser:

- Utarbeide plan for dialog og involvering av relevante parter
- Utarbeide relevant dokumentasjon, underlag og analyser
- Utarbeidelse av endelig evalueringsrapport som består av de tre delene beskrevet ovenfor

## 1.2 Begrepsavklaringer

«Audiovisuelt verk» og «enhetlig praksis» er to sentrale begreper i evalueringen. For å unngå usikkerhet rundt definisjoner, beskriver vi her hva vi legger i disse begrepene. Se kapittel 4.2.2. for vår beskrivelse av begrepene *region*, *audiovisuell produksjon*, *regionale kraftsentre* og *mangfold*.

### 1.2.1 Audiovisuelt verk

Ifølge Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon defineres **audiovisuelt verk** som «en fiksjonsbasert eller dokumentarisk fremstilling gjennom lyd og bilder i form av film eller serier produsert for offentlig visning eller omsetning» (Kulturdepartementet, 2016). I forskriften omfattes audiovisuelle verk følgende:

- *Spillefilm*: fiksjonsbasert audiovisuelt verk med lengde på minimum 60 minutter.
- *Dokumentarfilm*: audiovisuelt verk som har til hensikt å dokumentere eller vise virkelige hendelser.
- *Kortfilm*: fiksjonsbasert audiovisuelt verk med lengde på under 60 minutter.
- *Serie*: dramaserie og dokumentarserie
  - *Dramaserie*: En fiksjonsbasert fremstilling i flere deler med klar innbyrdes tematisk eller motivmessig sammenheng.
  - *Dokumentarserie*: En dokumentarisk fremstilling i flere deler med klar innbyrdes tematisk eller motivmessig sammenheng.

Dataspill omfattes dermed ikke av definisjonen av formater innen audiovisuelle verk i forskriften. Forskriften presiserer at det for spill kan gis tilskudd til utvikling og lansering, men ikke til produksjon. Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill skal likevel bidra til å oppfylle formål i Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk og gjeldende politiske mål på dataspillområdet (Kulturdepartementet, 2021).

Med bakgrunn i dette legger vi i rapporten til grunn at audiovisuelle verk omfatter spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm, serier og dataspill.

### 1.2.2 Enhetlig praksis

Mandatet for evalueringen omfatter å klargjøre formålet med de statlige tilskuddene som tildeles regionene, slik at det føres en *enhetlig praksis* for alle regionale filmsentre selv om regionene har ulike forutsetninger og utfordringer. Det er mulig å tolke begrepet *enhetlig praksis* på flere ulike måter.

Vi forstår *enhetlig praksis* som enhetlige vilkår for regionale tilskudd fra staten. Dette betyr at filmsentre og filmfond som mottar regionale tilskudd har samme forvaltningsmessige rammevilkår. Hensynet til regionale særegenheter forstår vi som at den konkrete tildelingspraksisen innad i filmforvaltningen i hver enkelt region bør kunne variere avhengig av egenskaper ved den regionale bransjen. Det har vært en tilbakevendende diskusjon i dialogen med de regionale filmsentrene og filmfondene i dette prosjektet om i hvilken grad *enhetlig praksis* impliserer «likebehandling» på andre måter. Vi anser at *enhetlig praksis* må ses opp mot forståelsen av formålene med det regionale filmtilskuddet. Basert på vår forståelse

av formålene (se kapittel 4), vurderer vi at *enhetlig praksis* innebærer at overordnede formål, samt overordnet fordeling av ansvar, oppgaver og aktiviteter skal være lik. Det viktigste er imidlertid at effekten av tilskuddene bidrar til høyest mulig måloppnåelse. *Enhetlig praksis* kan derfor fravikes i tilfeller der det er avgjørende å ta hensyn til regionale særegenheter for å oppnå hovedformålet med tilskuddet.

## 1.3 Sentrale premisser for evalueringen

Ulik begrepsforståelse og oppfatning om målene for regional satsing på audiovisuelle verk, vil nødvendigvis påvirke vurderingen av måloppnåelsen til det statlige tilskuddet. En sentral del av oppdraget har vært å identifisere og tydeliggjøre eventuelle uklarheter, målkonflikter eller -tolkninger som utgangspunkt for evaluering av dagens ordning samt vurdering av alternative innretninger opp mot nullalternativet.

I kapittel 4 redegjør vi for vår forståelse av formålene med tilskuddsordningen. Denne forståelsen er en forutsetning for våre vurderinger. De politiske formål som legges til grunn for evalueringen reflekterer ikke nødvendigvis Oslo Economics sine oppfatninger om hva politiske målsetninger bør være, men baseres på gjennomgang av sentrale politiske dokumenter. Vi er kjent med at det finnes aktører som har en annen forståelse enn hva vi har lagt til grunn, og at disse vil komme til andre vurderinger av måloppnåelse enn hva vi gjør. Vi understreker at vi mener de politiske formålene tidvis er uklare og anbefaler at det tas noen politiske retningsvalg. Inntil en slik avklaring foreligger, må våre vurderinger og anbefalinger ses i lys av vår forståelse av formålet med den statlige tilskuddsordningen.

Den foreliggende rapporten er ikke en vurdering av samfunnsøkonomi, eller en vurdering av den samlede filmforvaltningen.

## 1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenterer vi informasjonsgrunnlaget som evalueringen er basert på. I kapittel 3 beskriver vi dagens organisering og praksis, og beskriver regionstilskuddet. I kapittel 4 beskriver vi formålene med det regionale filmtilskuddet ut fra kultur- og filmpolitiske mål, og presiserer evalueringens forståelse av formålene. I kapittel 5 presenterer vi fordeler og ulemper ved dagens organisering og praksis. I kapittel 6 presenterer vi alternative innretninger av dagens ordning og analyserer konsekvensene av de ulike alternativene.



## 2. Informasjonsgrunnlag

### 2.1 Informasjonsgrunnlag

Informasjonsgrunnlaget for evalueringen består av en kombinasjon av tilgjengelige rapporter og dokumenter, samt gjennomførte intervjuer.

#### 2.1.1 Dokumentstudier

Evalueringen baserer seg på gjennomgang av regelverk og retningslinjer, politiske dokumenter, årsrapporter, evalueringer og øvrige relevante dokumenter, herunder;

- Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner
- Regelverk for insentivordninger i andre land
- Meld. St. 30 (2014-2015), En framtidrettet filmpolitikk
- Retningslinjer for de regionale filmsentrene og -fondene
- Årsrapporter fra NFI, filmsentre og fond

- Tilskuddsbrev
- Strategi/måldokumenter for de regionale filmsentrene og -fondene
- Menon Economics (2019). Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet
- Ideas2evidence (2011). For en neve dollar mer. En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond
- Øvrig dokumentasjon fra NFI

Se referanseliste for fullstendig oversikt over litteratur.

#### 2.1.2 Intervjuer

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført intervjuer med representanter fra filmsentre og filmfond, paraplyorganisasjonen Filmreg, eiere av filmsentre og filmfond og bransjeaktører innenfor hver region. Fullstendig oversikt over hvilke aktører vi har intervjuet oppgis i Tabell 2-1.

Tabell 2-1 Intervjuobjekter

Filmfond	Filmsentre og filmfond	Eiere av filmsentre og filmfond	Antall inviterte bransjeaktører (gruppeintervju)*
Filmfond Nord	Nordnorsk filmsenter	Troms og Finnmark FK, Nordland FK	Fire
Filminvest	Midtnorsk filmsenter	Trondheim K, Trøndelag FK	Fire
	Østnorsk filmsenter	Innlandet FK, Lillehammer kommune	Fire
Mediefondet Zefyr	Vestnorsk filmsenter	Bergen K, Vestland FK	Tre
	Filmkraft Rogaland	Rogaland FK, Sandnes K	Tre
	Sørnorsk filmsenter	Vestfold og Telemark FK	Fire
Oslo filmfond	Viken filmsenter	Viken fylkeskommune og Oslo kommune	Fire
	Filmreg		

**Note:** filmsentrene samlet en gruppe bransjeaktører, men det varierte i noen grad om alle dukket opp og om de deltok på hele intervjuet. K=kommune, FK=fylkeskommune.

Intervjuene ble avholdt i perioden august-november 2021, og ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer. Semistrukturerte intervjuer tar utgangspunkt i en intervjuguide med spørsmål, og gjennomføringen legger opp til at informantene kan snakke fritt om forhold de mener er særlig relevante innenfor temaene som belyses. Intervjuer sikrer at man kommer innom temaene i intervjuguiden i løpet av intervjuet. Ved bruk av en slik intervjuteknikk sørger vi for å få svar som kan sammenlignes på tvers av informanter, samtidig som vi åpner for andre innspill som er relevante og, i dette tilfellet, kan belyse måloppnåelsen. Samtlige informanter har blitt

oppfordret til å komme med supplerende skriftlige innspill dersom de ønsker det. Flere har benyttet seg av denne muligheten.

#### 2.1.3 Involvering og forankring

NFI og den regionale filmforvaltningen nedsatte en prosjektgruppe og en referansegruppe som skulle bidra i prosjektet. Gruppene er etablert og involvert i tråd med det utlyste oppdraget:

- Prosjektgruppen har bestått av deltakere fra NFI og de regionale filmsentrene og filmfondene. Prosjektgruppen har bidratt med innspill til

- arbeidet og bistått med kunnskap og kunnskapsinnhenting.
- Referansegruppen har bestått av deltakere fra NFI, fylkeskommuner og KS, regionale filmsentre og regionale filmfond. Referansegruppen er

involvert i dialog for å sikre felles forståelse og forankring av arbeidet.

Det er i løpet av prosjektperioden blitt avholdt tre prosjektgruppemøter, i tillegg til et referansegruppemøte med prosjektgruppen og ytterligere interessenter.

**Tabell 2-2 Møter med prosjektgruppe og referansegruppe**

Tema	Deltakere	Tema
30.9.2021	Oppstartsmøte med prosjektgruppe	Presentasjon av prosjektplan og informasjon om involvering
1.9.2021	Arbeidsmøte med prosjektgruppe og referansegruppe	Skissering og diskusjon om dimensjoner i nåsituasjonen
3.11.2021	Arbeidsmøte med prosjektgruppe	Diskusjon om fordeler og ulemper ved dagens situasjon og identifiserte alternativer
24.11.2021	Arbeidsmøte med prosjektgruppe	Tilbakemeldinger på førsteutkast

Et tidligere utkast av beskrivelse av nåsituasjonen, formål med regionstilskudd og en bruttoliste over fordeler og ulemper med dagens situasjon ble oversendt alle filmsentre og filmfond. Formålet med dette var å gi hver enkelt aktør mulighet til å komme med direkte skriftlige tilbakemeldinger til oss på beskrivelser av egen virksomhet, samt kvalitetssikre vår gjengivelse av diskusjon rundt sentrale temaer som kom opp i intervjuene. Dette var ikke en del av opprinnelig fremdriftsplan, men ble gjennomført for å sikre at videre analyser var basert på korrekt informasjon.

Førsteutkast til rapport ble sendt 15. november, med frist for skriftlige tilbakemeldinger 23. november, i henhold til fremdriftsplan. Rapportutkastet ble etter ønske fra prosjektgruppen kun sendt til prosjektgruppemedlemmer, uten begrensninger på hvem de kunne involvere og innhente innspill fra. Det ble i tillegg gitt mulighet for muntlige tilbakemeldinger i et prosjektgruppemøte den 24. november.

Oslo Economics har kommunisert til prosjektgruppen, referansegruppen og intervjuede interessenter at de

under hele prosjektperioden har kunnet komme med skriftlige tilbakemeldinger, dokumentasjon eller annet. Det er ikke lagt føringer på innholdet i de skriftlige tilbakemeldingene. Denne muligheten har blitt benyttet av enkelte, og tilsendt dokumentasjon inngår i informasjonsgrunnlaget for evalueringen.

Oslo Economics har vurdert alle innspill og tilbakemeldinger, og gjort korrigeringer og presiseringer der prosjekt- og referansegruppedeltakere har gjort oss oppmerksomme på feil og mangler. Det har vært nyttig å få tilbakemeldinger i flere runder, og diskusjoner i arbeidsmøtene har vært til hjelp. Samtidig er det uenigheter og motstridende interesser, både mindre og større, blant medlemmer i prosjekt- og referansegruppe. Dette medfører at ikke alle vil kunne enes om alle deler av rapporten.

Vi understreker at endelige vurderinger og anbefalinger er Oslo Economics sine egne, basert på den informasjonen vi har fått tilgang til gjennom dokumentstudier, intervjuer, arbeidsmøter og øvrige tilbakemeldinger.

## 3. Beskrivelse av dagens organisering og praksis

### 3.1 Produksjon av audiovisuelle verk i Norge

I dette kapitlet presenterer vi informasjon om produksjon, visning, finansiering og utvikling i markedet for audiovisuelle verk. Som nevnt i kapittel 2, legger vi til grunn at audiovisuelle verk omfatter både spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm, serier og dataspill. Med bakgrunn i definisjonen av formater, innholdet i Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk, Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill, samt gjeldende politiske mål på henholdsvis filmområdet og dataspillområdet, velger vi imidlertid å skille dette kapitlet i følgende to hoveddeler:

- Spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie
- Dataspill

#### 3.1.1 Spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie

Meld St. 30 (2014-2015) – En framtidrettet filmpolitikk<sup>1</sup> gir en helhetlig gjennomgang av filmpolitikken og legger fram filmpolitiske mål. Begrepet «film» inkluderer: spillefilm, dokumentarer, kortfilm og serie (Kulturdepartementet, 2015).

#### Produksjon av spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie

For produksjonen av spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie trengs ulike funksjoner og aktører:

- Produksjonsselskaper
- Selskaper for etterarbeid
- Utstyrsleverandører
- Fagfolk og utøvere

**Produksjonsselskapene** er ansvarlige for å administrere prosessen mot å realisere en film eller en tv-serie fra idé eller manusutvikling. Prosessen kan enten starte etter initiativ fra produsenten selv, eller fra manusforfatter og/eller regissør. Produsentens oppgaver går blant annet ut på å sette i gang, koordinere, ha oppsyn med og kontrollere hele film- eller serieproduksjonen. Dette innebærer ansvar for

finansiering, ansettelse av regissør og skuespillere, samarbeid med regissør og/eller manusforfatter, samt ansvar for økonomisk kontroll i prosjektet. Det er også produsenten som sørger for at filmen blir visningsklar (Loland, 2021).

En linjeprodusent har det overordnede ansvaret for logistikken under en filminnspilling (Dybvig, 2021). Disse opererer i hovedsak som andre produsenter, og sitter med totalansvaret for gjennomføringen av filmen i et bestemt innspillingsland/-sted (for eksempel den delen av produksjonen som finner sted i Norge).

I 2018 var det 483 produksjonsselskaper i Norge, som tilsvarer mer enn en dobling siden 2010. Fra 2015 til 2018 var økningen på om lag 12 prosent (Menon Economics, 2019). I 2021 har Virke Produsentforeningen 130-140 produksjonsselskaper innenfor film-, tv- og spillproduksjon som medlemmer. Dette er en svak økning fra et, ifølge Virke, noenlunde stabilt medlemstall på 120 siden Produsentforeningen gikk inn i Virke i 2015 (Produsentforeningen Virke, 2021).

**Selskaper for etterarbeid** omfatter selskaper som ifølge SSB utøver «aktiviteter som redigering, overføring fra film til bånd, teksting, underteksting, rulletekster, teksting for hørselshemmede, utforming av datagrafikk, dataanimasjon og spesielle effekter, fremkalling og behandling av film, aktiviteter utført av filmlaboratorier og spesiallaboratorier for animasjonsfilm» (SSB, 2009).

**Utstyrsleverandører** omfatter selskaper som tilbyr utleie og operasjonell leasing av utstyr til filmproduksjon, herunder blant annet lys- og kamerautstyr, studioer, fagpersonell og lignende (SSB, 2009).

Som **fagfolk og utøvere** definerer vi filmarbeidere, filmregissører, manusforfattere, serieskapere og skuespillere, men også kostyme- og rekvisittansvarlige. Noen filmarbeidere, manusforfattere, filmregissører og skuespillere er organiserte gjennom medlemskap i henholdsvis Norsk filmforbund, Dramatikerforbundet, Norske filmregissører og Norsk Skuespillerforbund. En oversikt over medlemstall i 2015 og 2019 er å se i Tabell 3-1.

<sup>1</sup> Også kalt «Filmmeldingen».

**Tabell 3-1: Medlemstall i Norsk filmforbund, Dramatikerforbundet, Norske filmregissører og Norsk skuespillerforbund i 2015 og 2019**

	2015	2019	Prosentvis endring
Norsk filmforbund	-	1 300	-
Dramatikerforbundet	338	386	+14,2 prosent
Norske filmregissører	235	325	+38,3 prosent
Norsk skuespillerforbund	1385 <sup>2</sup>	1541	+11,3 prosent

**Note:** Vi har ikke fått oversikt over fordeling av medlemmer per region. Kilder: E-post fra leder av Norsk filmforbund, Dramatikerforbundets årsmeldinger for 2015 og 2019 (Dramatikerforbundet, 2016), (Dramatikerforbundet, 2020), Norske filmregissørers årsmeldinger for 2015 og 2019 (Norske filmregissører, 2016), (Norske filmregissører, 2020) og Norsk Skuespillerforbunds årsmeldinger for 2016 og 2019 (Norsk Skuespillerforbund, 2017), (Norsk Skuespillerforbund, 2020).

### Visning av spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie

Filmmeldingen etablerer at spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie kan vises på følgende plattformer (Kulturdepartementet, 2015):

- Kino
- Tv-kanaler
- Nettbaserte filmtjenester
- Filmfestivaler

#### Kino

At spillefilmer eller dokumentarfilmer har primærlansering på norsk kino innebærer at filmen vises offentlig eksklusivt på norske kinoer i en periode på minimum åtte uker før andre plattformer viser filmen (Kulturdepartementet, 2016). I 2015 slo Filmmeldingen fast at filmer som gjør det bra på kino har en tendens til å bli populære i andre vinduer, mens filmer som ikke har suksess på kino sjelden klarer å veie opp for dette i de etterfølgende markedene (Kulturdepartementet, 2015). I NFIs årsrapport for 2019 ble det formidlet at 96 prosent av filmer med kinopremiere de siste fem årene var tilgjengelig på minst én VOD<sup>3</sup>-plattform (NFI, 2020). Instituttet påpekte imidlertid at det fremdeles var slik at norske kinofilms tilgjengelighet i de mest populære strømmetjenestene var relativt dårlig. Dette kan tyde på at det har skjedd endringer for betydningen av kinovisning for popularitet i andre markeder. Når det gjelder dokumentarfilmer som retter seg mot det internasjonale markedet, er det av et filmsenter imidlertid en oppfatning at premiere på kino i Norge har mindre betydning for om de blir populære i andre vinduer.

#### Tv-kanaler

Tv-kanaler viser både norske spillefilmer, dokumentarer og dramaserier, og visning av disse er viktige for tv-selskapenes seeropplutning (Kulturdepartementet, 2015). De seneste årene har tv-

kanalene hatt fallende seertall på visninger av film, som må ses i sammenheng med fremveksten av nettbaserte filmtjenester. Flere norske tv-selskaper har tilgjengeliggjort tv-innhold på Internett gjennom egne strømmetjenester, og tilbyr det meste av tv-innhold gjennom disse tjenestene.

#### Nettbaserte filmtjenester

Ifølge Filmmeldingen er abonnementsbaserte strømmetjenester et av de viktigste visningsvinduene for film og serier (Kulturdepartementet, 2015). Abonnementstjenestene tilbyr en katalog av filmer, drama- og dokumentarserier, som brukerne kan se når de vil og hvor de vil, så lenge de har internetttilgang. Strømmetjenestene tilbyr i varierende grad både egenproduserte og innkjøpte filmer og serier (Vik & Hedenstad, 2020).

#### Filmfestivaler

Ifølge Filmmeldingen supplerer filmfestivalene kinotilbudet ved at de formidler en større bredde av filmsjangre og format av norske og utenlandske filmer til det norske publikum, enn det som blir vist gjennom det ordinære kinotilbudet (Kulturdepartementet, 2015). Festivalene bidrar blant annet til at filmsjangre og -formater utfordres og utvikles, og at kvalitetsfilm tilgjengeliggjøres for en større andel av befolkningen.

#### Finansiering

Mange filmer er kostnadskreven å produsere, og ifølge Filmmeldingen ville det neppe blitt laget norsk film i det volumet og den kvaliteten som i dag er tilfellet uten bidraget fra statlige tilskudd (Kulturdepartementet, 2015). Det er imidlertid en klar målsetting i Filmmeldingen at bransjen på sikt blir mindre avhengig av staten, at den tilføres mer privat kapital, og at norsk filmbransje utvikler flere økonomisk solide produksjonsselskaper som har kapasitet og kompetanse til å fremme norsk film og konsum av norske filmer nasjonalt og internasjonalt.

<sup>2</sup> Tallet er fra 2016 da det ikke foreligger statistisk for 2015.

<sup>3</sup> Video Online Delivery

I 2019 utgjorde støtte fra NFI 41 prosent av totalt produksjonsbudsjett for norsk frittstående dokumentarfilm. Dette er en noe lavere andel enn for spillefilm og kinodokumentar som hadde mottatt produksjonstilskudd (53 prosent) og kortfilm (44 prosent) (NFI, 2020). I 2014 utgjorde minimumsgaranti fra distributør om lag 14 prosent av total finansiering av spillefilmer i Norge (Kulturdepartementet, 2015). Sistnevnte er en forskuttering av framtidige inntekter i ett eller flere definerte markeder som beregnes ut fra forventninger om salgstall.

For tv-produksjon var i 2014 de viktigste finansieringskildene visningsrettigheter fra kommersielle tv-kanaler (drøyt 75 prosent av total finansiering) og visningsrettigheter fra NRK (drøyt 10 prosent av total finansiering) (Kulturdepartementet, 2015).

### Utvikling i markedet for spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm og serie

I Filmmeldingen ble det presisert at markedet for filmer og serier er i stor endring:

*Digitaliseringen har gitt nye plattformer for formidling av audiovisuelt innhold og ført til endringer i forretningsmodellene. Ved tusenårsskiftet hadde ennå ikke dvd-salget nådd sin gullalder – nå er den allerede forbi. Publikum beveger seg over til internettbaserte strømmetjenester. Publikum ser stadig mer film, og forventningene til hvor, når og hva de skal kunne se er stadig i endring.*

Kilde: (Kulturdepartementet, 2015)

Den digitale utviklingen har medført mange endringer i produksjon, distribusjon og salg av film<sup>4</sup> (Kulturdepartementet, 2015). Det er økt konkurranse på visningssiden, særlig fra internasjonale aktører i strømmetjenestemarkedet, og den digitale utviklingen har ført til at bruksmønstret og pengestrømmene i film- og tv-markedet har endret seg drastisk. Det voksende markedet har hevet forbrukernes forventninger til hva, hvor og når man kan se filmer og serier, som medfører at det stilles høyere krav til produksjon og distribusjon av norske filmer og serier.

<sup>4</sup> I Filmmeldingen inkluderer «film»; spillefilm, serier, dokumentarer og kortfilm (Kulturdepartementet, 2015).

### 3.1.2 Dataspill

Ifølge Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill defineres **dataspill** som «en digital, fiksjonsbasert eller dokumentarisk fremstilling gjennom lyd og bilder som drives av brukermedvirkning, og som er produsert for offentlig visning eller omsetning» (Kulturdepartementet, 2021).

#### Produksjon av dataspill

Ifølge Spillmeldingen utvikler norsk spillbransje i dag et bredt spekter av dataspill og setter Norge på verdenskartet med internasjonale anerkjennelser og priser (Kulturdepartementet, 2019). Man ser en positiv utvikling blant norske spillskap i både omsetning og sysselsetting.

For produksjonen av dataspill trengs ulike funksjoner og aktører (Kulturdepartementet, 2019):

- Spillskap
- Spilldesignere, programmerere og kunstnere/spillutviklere

**Spillskapene** står for produsentleddet i spillproduksjonen, og de norske spillskapene er relativt små (Kulturdepartementet, 2019). Spillskapene har det overordnede ansvaret for de fire fasene av en spillproduksjon; idé/konsept, pre-produksjon, produksjon og post-produksjon. Oslo Economics anslø den norske dataspillbransjen til drøyt 100 selskaper i 2017 (Oslo Economics, 2018).

I produksjonsfasen bistår **spilldesignere, programmerere og kunstnere/spillutviklere** ofte produsenten med å utforme et designdokument som legger føringer for utviklingen videre (Kulturdepartementet, 2019). I denne fasen går spillet fra å være på skissenivå til et ferdig produsert spill, noe som gjerne inkluderer arbeid med å produsere og koordinere spillets animasjoner, objekter, karakterer, menyer, musikk, programvarebibliotek, spillmotor og kunstige intelligens i tråd med designdokumentet. Både manusforfattere, designere, billedkunstnere, filmkunstnere, musikere, komponister og skuespillere (f.eks. stemmeskuespill) kan inngå i kategorien spillutviklere.

#### Bruk og formidling av dataspill

De primære plattformene for spill er pc, spillkonsoll, nettbrett og mobiltelefon (Kulturdepartementet, 2019). Spill fra det internasjonale markedet er både tilgjengelig som fysiske kopier eller gjennom digitale distribusjonsplattformer som Steam, Playstation Store, App Store og Google Play. Det finnes også strømmetjenester for dataspill.

Dataspill brukes og formidles på ulike måter. Dataspill kan spilles alene, men kan også strømmes for publikum (Kulturdepartementet, 2019). Elektronisk sport (e-sport) innebærer organiserte konkurranser i visse dataspill, og noen av turneringene har blitt vist på NRK, VGTV og TV 2. Utover denne bruken og formidlingen brukes prinsipper, mekanismer og teknologi fra dataspill i både helsesektoren, reiselivsnæringen og undervisning og arbeidsliv, samt til å bygge innovativ teknologi og digitale ferdigheter.

### Finansiering

Til tross for markant vekst både internasjonalt og i Norge fremstår økonomien i norsk spillbransje som svak ifølge Spillmeldingen (Kulturdepartementet, 2019). Produksjonsløpet for et dataspill er både langt og kostnadskrevende. Det er utfordrende at majoriteten av spillsekskapene er relativt ferske og har få eller ingen inntektsbringende spill i sin portefølje, i tillegg til at det er knyttet stor usikkerhet til fremtidige salgsinntekter (Kulturdepartementet, 2019).

De viktigste finansieringskildene i utviklingen av et dataspill er selskapets egenkapital, alternative finansieringskilder, offentlige virkemidler og private investeringer (Kulturdepartementet, 2019). Oslo Economics fant i 2018 at egne private midler og støtte eller lån fra offentlige aktører utgjorde gjennomsnittlig henholdsvis 22 og 32 prosent av finansieringskildene til spillproduksjoner (Oslo Economics, 2018). 12 prosent kom fra øvrige aktiviteter som ikke er relatert til spill.

### Utvikling i markedet for dataspill

Dataspill er et relativt ungt kulturuttrykk, og er i stadig utvikling. Før Spillmeldingen ble dataspillfeltet sist gjennomgått i St. meld. nr. 14 (2007-2008) *Dataspill* (Kulturdepartementet, 2019). Både dataspill, bruken av disse, bransjen og markedet har endret seg mye siden da. Blant annet har verktøyene som kreves for å lage spill blitt enklere og mer tilgjengelige. Videre har digitale distribusjonsplattformer med lav inngangsterskel både for utviklere og publikum økt tilbudet av mindre spill laget av uavhengige spillsekskaper.

## 3.2 Dagens filmsentre og filmfond

Det har lenge vært et politisk ønske om at det skal foregå audiovisuell produksjon i hele landet. I Filmmeldingen Meld St. 30 (2014-2015) – En framtidrettet filmpolitikk, fremgår det at det er vesentlig for regjeringen at filmpolitikken bidrar til å styrke filmmiljøer i regionene (Kulturdepartementet, 2015). Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede nasjonale filmpolitikken, og de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå de filmpolitiske målene. Formålet med de statlige

tilskuddene til de regionale filmvirksomhetene er «å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken» (Kulturdepartementet, 2015). NFI administrerer tilskudd til de regionale filmvirksomhetene etter vedtak i Stortinget og en fordelingsmodell. Filmsentre og filmfond fordeler igjen tilskuddene i sine regioner etter samme forskrifter som NFI (NFI, 2021).

I forkant av den forrige Filmmeldingen, Meld. St. 22 (2006-2007) *Veiviseren - For det norske filmfeltet* lå det få nasjonale føringer for de regionale filmvirksomhetene, men gjennom Stortingets behandling av denne Filmmeldingen ble det etablert et tydelig skille mellom regionale filmsentre og regionale filmfond. Noen av rammebetingelsene er felles, mens andre sentrale bestemmelser som blant annet bruk av statlige tilskuddsmidler er ulike for filmsentre og filmfond (Kulturdepartementet, 2015). Felles for begge virksomhetene er at de statlige tilskuddsmidlene skal gå i sin helhet til film- og spilltiltak, og at drift av virksomheten må dekkes av andre (lokale/regionale) midler (Kulturdepartementet, 2015). Filmsentrene og fondene har regionale eiere i form av fylkeskommuner og kommuner, og eiernes mål vil derfor kunne legge føringer på den regionale filmpolitikken (Gaustad, et al., 2019). De regionale filmsentrene er primært filmkulturelt forankret, mens de regionale filmfondene primært har en næringspolitisk begrunnelse (Kulturdepartementet, 2015).

### 3.2.1 De regionale filmsentrene

De regionale filmsentrene har vokst frem fra ulike lokale initiativer. Nordnorsk filmsenter ble etablert allerede i 1979 og kom i regulær drift fra 1981 som den første regionale filminstitusjonen i Norge (Ryssevik & Vaage, 2011). Neste ut var Vestnorsk filmsenter, stiftet i 1994 og etablert i 1995. Fra 2005 startet den store etableringsbølgen av regionale filmsentre, med Midtnorsk filmsenter etablert i Trondheim våren 2005 og Filmkraft Rogaland i 2006. Østnorsk filmsenter ble vedtatt opprettet i 2006, og ble i 2008 godkjent av Kultur og kirke departementet som et regionalt filmsenter (Fylkesrådet i Hedmark, 2011). I 2008 ble også Sørnorsk filmsenter stiftet, med Kristiansand og Arendal kommuner og Vest- og Øst-Agder fylkeskommuner som eiere. I 2011 sluttet Telemark fylkeskommune seg til dette samarbeidet. Våren 2011 ble Viken filmsenter opprettet for å dekke behovet for en regional aktør i Oslofjordområdet (Ryssevik & Vaage, 2011), og i 2016 ble også Oslo innlemmet i Viken filmsenter (Viken filmsenter, 2017). I 2020 ble Vestfold fylkeskommune inkludert i sammenslåingen av nye Vestfold og Telemark fylkeskommune. Tidligere Vestfold fylkeskommune gikk da ut som eiere av Viken



filmsenter og over som eiere av Sørnorsk filmsenter, men deltar fortsatt som partnere i Viken filmsenter med sporadiske tilskudd til drift.

Filmsentrene har noe ulik praksis for hvilke oppgaver de utfører. Filmsentrenes oppgaver omfatter først og fremst tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm og utvikling av dataspill, samt kompetansehevede tiltak og støtteordninger for bransjen. Eksempler på bransjefremmende tiltak er kurs, konferanser, talentutvikling og nettverksbygging, og satser aktivt på tilbud til barn og unge (Ryssevick & Vaage, 2011). Noen av filmsentrene gir også støtte til utvikling av lengre formater som spillefilm og dramaserier. Ifølge tilskuddsbrevet til filmsentrene har disse mulighet til å gi tilskudd til utvikling av spillefilm og dramaserier, men dette gir ikke uttelling i fordelingsmodellen til statstilskudd.

De sju regionale filmsentrene i Norge er følgende (NFI, 2021):

- **Nordnorsk Filmsenter** er Norges eldste regionale filmvirksomhet, og fungerer som et kompetansesenter for film og filmarbeidere i Nord-Norge og skal bidra til å styrke filmbransjen i landsdelen. Hovedmålgruppen for deres virksomhet er den profesjonelle delen av filmbransjen i de nordligste fylkene, men deres ansvar omfatter også arbeid rettet mot unge talenter. Administrasjonen ligger i Tromsø kommune (Nordnorsk Filmsenter, 2019). Filmsenteret har ansatt tre årsverk.
- **Vestnorsk filmsenter** har sin administrasjon lokalisert i Bergen og har i tillegg kontor i Ålesund. Filmsenteret finansierer produksjon av audiovisuelt innhold i Vestland og Møre og Romsdal (Vestnorsk filmsenter, 2021). Filmsenteret har 4,3 årsverk knyttet til kjernevirksomheten. I tillegg har Vestnorsk filmsenter 2 avdelinger, Filmkommisjonen og filmveksthuset BAKOM. Med 1 årsverk knyttet til hver avdeling. Begge disse er finansiert gjennom øremerkede tilskudd fra eierne og Møre og Romsdal.
- **Midtnorsk filmsenter** har sin administrasjon i Trondheim og arbeider med å bidra til en faglig, kunstnerisk og bærekraftig utvikling av profesjonell audiovisuell produksjon i Trøndelag. Dette gjøres gjennom å forvalte tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm-, animasjon og dokumentarfilm/-serier. Midtnorsk filmsenter gir også støtte til utvikling av dataspill, spillefilm og dramaserier (Midtnorsk filmsenter, 2021). Filmsenteret utvikler faglige nettverk og arrangerer kompetansehevede tiltak for bransjen, samt tiltak for barn/unge og unge talenter. I tillegg til filmsenteroppgaver, har Midtnorsk filmsenter ansvar for driften av Midgard filmkommisjon, som i sin helhet er finansiert av regionale eiere. Filmkommisjonen har som formål å trekke nasjonale og internasjonale produksjoner til regionen. Filmsenteret har ansatt ca. 4,5 årsverk.
- **Filmkraft Rogaland** har sin administrasjon i Sandnes og arbeider for å utvikle og styrke profesjonell audiovisuell produksjon i Rogaland gjennom tilskudd til utvikling og produksjon av dokumentarfilm, fiksjonsfilm og utvikling av spill. I tillegg jobber filmsenteret for å øke den filmfaglige kompetansen blant profesjonelle filmarbeidere og veilede og rekruttere unge talenter til filmbransjen i regionen gjennom ulike prosjekter og støtteordninger (Filmkraft Rogaland, 2021). Fra januar 2022 har filmsenteret 3 faste stillinger, daglig leder på åremål og to filmkonsulenter på åremål i henholdsvis 40 prosentstillinger. I tillegg har filmsenteret besluttet inntil videre å leie inn ekstern kompetanse i vurderingen av spillsøknader. Samlet blir dette 5 årsverk.
- **Sørnorsk filmsenter** har sin administrasjon lokalisert i Kristiansand. Hovedmålgruppen er den profesjonelle delen av filmbransjen i Agder, Vestfold og Telemark. Filmsenteret forvalter tilskuddsmidler til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm samt til spill i tidlig fase. Det gis manusutvikling til lang fiksjon på over 70 minutter, inkludert manusutvikling til fiksjonsserier. Senteret initierer og arrangerer ulike kompetansehevede treff og tiltak for bransjen samt at bransjen får tilskudd til reiser, stipender, eksterne kurs og internasjonale finansieringsforum. Sørnorsk filmsenter jobber aktivt ut mot barn og unge når det gjelder talentutvikling og filmformidling, med ulike workshops - egeninitierte eller i samarbeid med andre aktører. Filmsenteret har status som et kompetansesenter for film i Kristiansand som også jobber tett med spillmiljøet. Fra november 2021 har senteret 1,6 årsverk.
- **Østnorsk filmsenter** gir støtte til utvikling og produksjon av kortfilm, animasjonsfilm, dokumentarfilm, dokumentarserier og spill. Senteret arbeider med tiltak for å styrke faglig utvikling og økt kompetanse i bransjen, samt talentutvikling, og arrangerer aktiviteter og tiltak for å styrke de profesjonelle miljøene og utvikle nye arbeidsplasser i regionen. Østnorsk filmsenter har Innlandet som sitt virkeområde, er lokalisert på Lillehammer og har to årsverk fordelt på tre ansatte. (Østnorsk filmsenter, 2020)
- **Viken filmsenter** har kontor i Drammen og arbeider med å bidra til en faglig, kunstnerisk og levedyktig utvikling av den audiovisuelle bransjen i Viken fylkeskommune og Oslo kommune. Dette gjøres gjennom forvaltning av tilskuddsmidler, kompetansehevede tiltak, utvikling av faglige nettverk, styring og ivaretagelse av talentutvikling

og kompetanse på feltet, samt ved å være et ressurscenter for arbeidet med barn og unge på filmområdet (Viken filmsenter, 2021). Filmsenteret har ansatt 5,4 årsverk (Viken filmsenter, 2020).

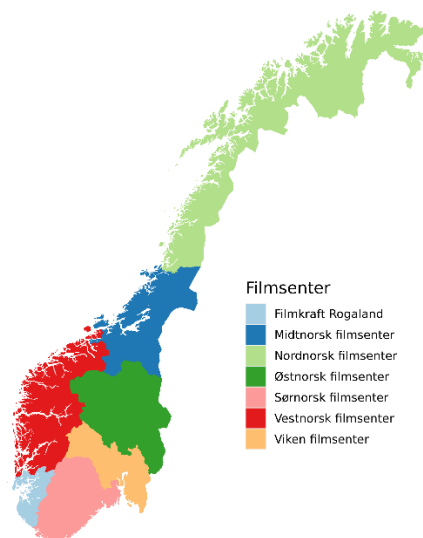
**Tabell 3-2 Regionale filmsentre**

Filmsenter	Stiftet	Eiere
Nordnorsk filmsenter	1981	Nordland FK, Troms og Finnmark FK, Tromsø (vertskommune)
Vestnorsk filmsenter	1995	Vestland FK og Bergen kommune, med samarbeidsavtale med Møre og Romsdal FK
Midtnorsk filmsenter	2005	Trøndelag FK, Trondheim kommune
Filmkraft Rogaland	2006	Rogaland FK, Stavanger, Haugesund og Sandnes kommune
Sørnorsk filmsenter	2008	Agder FK, Vestfold og Telemark FK, Kristiansand kommune
Østnorsk filmsenter	2008	Innlandet FK, Gausdal, Lillehammer og Øyer kommune
Viken filmsenter	2011	Viken FK, Oslo kommune

Kilde: (Kulturdepartementet, 2015). K=kommune, FK=fylkeskommune.

Figur 3-1 viser områdene som dekkes av de syv filmsentrene.<sup>5</sup>

**Figur 3-1: Områdene som dekkes av de ulike filmsentrene**



Illustrasjon: Oslo Economics

### 3.2.2 De regionale filmfondene

På det tidspunktet da Stortinget debatterte innstillingen om Meld. St. 22 (2006-2007) *Veiviseren*. For det norske *filmloftet* ble det vedtatt å innføre en prøveordning med statlig støtte til regionale filmfond (Ryssevik & Vaage, 2011). Da prøveordningen ble vedtatt var det fem regionale filmfond i Norge: Film3 (Lillehammer), Fuzz (Bergen), Midtnorsk filmfond (Trondheim), Filmkraft Rogaland (Stavanger) og FilmCamp (Målselv). I Meld St. 30 (2014-2015) ble det gjort forslag til flere endringer i den statlige filmpolitikken. Det ble blant annet lagt til grunn at eksisterende filmfond i Norge skulle konsolideres for å legge til rette for solide, regionale kraftsentre som en reell motvekt til filmmiljøet i det sentrale Østlandet. Dette var en forutsetning for å kunne motta statsstøtte (Øversveen & Midtskogen, 2015). Som et resultat av dette var det i 2021 tre regionale filmfond som mottok støtte fra NFI.

De regionale filmfondene skiller seg fra sentrene ved at etableringen i større grad er næringspolitisk begrunnet (Kulturdepartementet, 2015). Ifølge tilskuddsbrevet til fondene har de som hovedformål «å gi tilskudd til og investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater innenfor film- og serieproduksjon.» (NFI, 2021c) Fondenes oppgave er å stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film, skape regionale kraftsentre og stimulere til levedyktige filmmiljøer utenfor Oslo-regionen, skape regionale filmmiljøer med tilstrekkelig tyngde til å

<sup>5</sup> I tillegg har noen av filmsenter-regionene egne virksomheter i tillegg til filmsentrene som jobber direkte med film/spilltattak rettet mot barn/ungdom og unge talenter. Dette gjelder for eksempel «TviBit» i Tromsø og

«Mediefabrikken» i Sandvika i Viken. I Bergen har Vestnorsk filmsenter etablert filmveksthuset «Bakom» rettet mot aldersgruppen 16-30 år. Andre regioner har ikke slike aktører og filmsentrene løser oppgavene internt.



tilrettelegge for filminnspillinger i regionen, gjerne med finansiering via insentivordningen. Fondene skal også bidra til bedre kjønnsbalanse i filmbransjen og et større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon. Fondene gir også i noen grad utviklingsstøtte til produksjoner som enten har sitt opphav i, eller spilles inn i regionen (Rysevik & Vaage, 2011). De tre regionale filmfondene i Norge som mottar støtte gjennom tilskudd til regionale filmvirksomheter er følgende:

- **Filmfond Nord** har forretningsadresse i Bodø og kontor i Bodø og Tromsø. Filmfondet arbeider ifølge sin siste årsmelding for å fremme filmfortellinger fra Nord-Norge, øke antall innspillinger i regionen, videreutvikle filmbransjen og skape flere filmrelaterte arbeidsplasser, primært gjennom tilskudd og investeringer i langfilm og serier. Filmfond Nord toppfinansierer produksjon av spillefilmer, serier, lange dokumentarer og spill (Filmfond Nord, 2020). Filmfond Nord har 1,6 årsverk ansatt i 2021, og benytter i tillegg eksterne eksperter/filmfaglige konsulenter på prosjekt-/timebasis.
- **Filminvest** har kontorer i Trondheim og på Lillehammer og har til formål å legge til rette for audiovisuell produksjon i hele regionen Trøndelag og Innlandet. Fondet tilbyr primært finansiering til spillefilm, større dokumentarer, TV-serier og spillproduksjon. Fondet retter sin virksomhet mot regionens film- og spillbransje, samt nasjonale og internasjonale filmprodusenter som ønsker å produsere i regionen (Filminvest, 2019). Filminvest har to fulltidsansatte og to som er ansatt som konsulenter.
- **Mediefondet Zefyr** ble etablert etter en fusjon mellom de to regionale fondene FUZZ AS og Filmkraft Fond AS. Mediefondet har sin administrasjon i Bergen og har formål å yte tilskudd og investere i audiovisuelle produksjoner i sitt virkeområde som er Møre og Romsdal, Rogaland, Vestland, Agder, samt Vestfold og Telemark. Zefyr er det største regionale fondet for audiovisuell produksjon i Norge (Mediefondet Zefyr, 2021). Mediefondet har 3,5 årsverk til vanlig, og har for tiden tre ansatte.

**Tabell 3-3 Regionale filmfond<sup>6</sup>**

Filmfond	Stiftet	Eiere
Filmfond Nord	2016	Nordland FK, Troms og Finnmark FK
Filminvest	2016	Trøndelag FK, Innlandet FK, Lillehammer kommune og Trondheim kommune
Mediefondet Zefyr	2016	Bergen kommune, Rogaland FK

Kilde: (Kulturdepartementet, 2015).

I tillegg til disse tre fondene ble det den 24. april 2021 stiftet et eget filmfond for Osloregionen. Fondet eies og finansieres i dag av Oslo kommune.<sup>7</sup>

Figur 3-2 viser områdene som dekkes av de tre filmfondene.

**Figur 3-2: Områdene som dekkes av de ulike filmfondene**



Illustrasjon: Oslo Economics

### 3.3 Offentlige tilskudd til audiovisuell produksjon

Den norske filmnæringen og spillnæringen tilføres statlige ressurser gjennom flere virkemiddelaktører. Tilskuddsordninger bidrar til kontinuitet i fagmiljøene og reduksjon av risiko i de mest kritiske fasene i produksjon av spill og film (NFI, 2020). Tilskuddsmidlene forvaltet av NFI er den største kilden

<sup>6</sup> Regionale filmfond med støtte fra NFI

<sup>7</sup> Hjemmesidene sier fondet skal dekke Osloregionen, men hvilket konkret område dekker er noe uklart. Se: <https://oslofilmfond.no/#om>, hentet 05.10.2021

til finansiering av film i Norge. Tilskudd fra regionale filmfond og filmsentre spiller også en sentral rolle i styrkingen av regionale film- og spillmiljø. Det er betydelig risiko knyttet til å investere i norsk film<sup>8</sup>, da de fleste norske kinofilmer går med underskudd<sup>9</sup>, og lønnsomheten jevnt over er lav (Kulturdepartementet, 2015). Offentlige tilskudd til film bidrar til stabilitet og til å redusere produsenter og investorers samlede finansielle risiko (NFI, 2020). For spillsekskapene bidrar offentlig tilskudd i stor grad til at spillsekskapene kan komme i posisjon til å hente annen finansiering (Kulturdepartementet, 2019).

Vi har valgt å skille dette kapitlet i to deler; norske offentlige tilskudd og andre offentlige internasjonale kilder til finansiering.

### 3.3.1 Norske offentlige tilskudd

#### Norsk filminstitutt

NFI er statens forvaltningsorgan på film- og dataspillområdet, og gir blant annet tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling av filmer, serier og spill, utvikling og lansering av dataspill, i tillegg til å administrere insentivordningen og

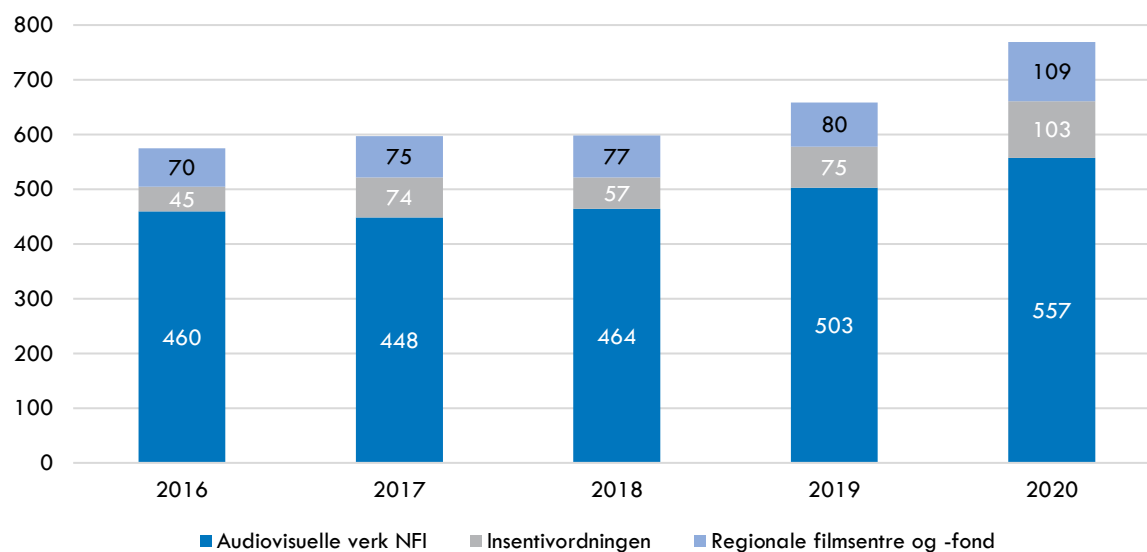
tilskuddene til regionale filmsentre og -fond. I 2020 hadde instituttet 83,9 reelle årsverk, og en driftsramme til utgifter/tilskudd post 01-99 på 1 040 millioner kroner (NFI, 2021).

Av Figur 3-3 ser vi utviklingen i størrelsen på tilskuddsmidler til henholdsvis film- og tv-produksjon, insentivordningen, tilskudd til regionale filmsentre og -fond, og tilskudd til utvikling av dataspill fra NFI fra 2016 og frem til og med 2020.

For audiovisuelle produksjoner generelt kan ikke samlet offentlig tilskudd overstige 50 prosent av godkjente utviklings- og produksjons- og lanseringskostnader (Kulturdepartementet, 2016). For alt som ikke er serier finnes det unntak for denne regelen, og for eksempel for spillefilm som ikke mottar etterhåndstilskudd, kan ikke samlede offentlige tilskudd overstige 80 prosent av godkjente kostnader.

For utvikling av spill kan ikke samlet offentlig tilskudd overstige 50 prosent av de godkjente kostnadene. Dersom spillet er et smalt audiovisuelt verk, er grensen på 75 prosent (Kulturdepartementet, 2021).

**Figur 3-3: Fordeling av midler forvaltet av NFI til norsk filmnæring i perioden 2016-2020, i millioner kroner**



Kilde: NFIs årsrapporter for 2016 (NFI, 2017), 2017 (NFI, 2018), 2018 (NFI, 2019), 2019 (NFI, 2020) og 2020 (NFI, 2021). Audiovisuelle verk omfatter både tilskuddsmidler til utvikling, produksjon, lansering og etterhåndstilskudd, pluss på sum fra andre tilskuddsordninger som Sørfond og manuskriptutvikling. Tallene er for tildelte midler, bortsett fra tallene for insentivordningen, som tilsvarer innvilgede midler. Tallene er ikke inflasjonsjustert. Tall fra 2020 inkluderer egen Covid-støtte på 9 millioner

#### Om etterhåndstilskuddet

Etterhåndstilskuddet er en automatisk ordning som utløses etter et visst antall solgte kinobilletter i Norge (NFI, u.d.). Ordningen er rettet mot kinofilm, både spillefilm og dokumentar (Ideas2Evidence, 2020).

Formålet med ordningen er å «stimulere til solid publikumsoppslutning, utnyttelse av prosjektenes markedspotensial, produksjon av barne- og ungdomsfilm og høy andel av privat kapital i norsk filmproduksjon» (Kulturdepartementet, 2016).

<sup>8</sup> Film etter definisjonen fra Filmmeldingen: spillefilm, serier, dokumentarer og kortfilm, jf. Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (Kulturdepartementet, 2015).

<sup>9</sup> Sitat fra s. 12 i Meld. St. 30 En framtidrettet filmpolitikk (Kulturdepartementet, 2015): «De fleste norske kinofilmer går med underskudd, og lønnsomheten er jevnt over lav»

Tilskuddet matches mot filmens inntjening i markedet (Ideas2Evidence, 2020).

Frem til 2021 var hovedprinsippet at filmen måtte selge 35 000 billetter på kino for at tilskuddet skulle utløses (Ideas2Evidence, 2020). Det var derimot en lavere terskel, på 10 000 solgte billetter, for filmer som hadde mottatt forhåndstilskudd etter kunstnerisk vurdering eller etter ordningen med samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent. Videre kunne NFI velge å fastsette lavere terskel for kinodokumentar eller filmer som kun hadde mottatt produksjonstilskudd fra regionale filmsentre og filmfond. Hvor mye etterhåndstilskudd man kunne få var regulert av ulike grenser, og den som inntraff først var den gjeldene. Størrelsen på tilskudd var enten begrenset av grensene for samlet offentlig tilskudd på 50 prosent av totalt budsjett, at størrelsen ikke kunne overstige 16 millioner kroner (indeksjustert) per prosjekt, eller regulert av maksimalt tillatt offentlig andel for den kategorien film det gjaldt.

I november 2020 sendte Kulturdepartementet og NFI forslag til endring i Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk og Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (Regjeringen, 2020). Sistnevnte omfatter etterhåndstilskuddet. En rekke aktører sendte inn høringsvar til endringsforslagene.

19. februar 2021 besluttet NFI å endre Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (Kulturdepartementet, 2021). En av begrunnelsene for endringen var at etterhåndstilskuddet har lagt beslag på en økende andel av det statlige filmfondet. NFI forventet at denne andelen ville øke dersom det ikke ble iverksatt begrensninger, da det ikke var satt et øvre tak for årlig samlet tildeling (NFI, 2020). Instituttet fryktet at et fravær av begrensninger ville kunne gå på bekostning av norsk spillefilm, kortfilm, dokumentar, dramaserier og spill.

Den mest sentrale endringen som ble iverksatt var å ikke lengre gi etterhåndstilskudd til filmer som ikke hadde fått innvilget forhåndstilskudd, samt å begrense størrelsen på etterhåndstilskuddet i konsulentordningen. For filmer som ikke har mottatt forhåndsstøtte fra Norsk filminstitutt, kan regional filmforvalter likevel utløse etterhåndstilskudd ved å selv gi et høyt forhåndstilskudd. Samlet tilskudd må da utgjøre mer enn 25 prosent av filmens budsjett (utvikling og produksjon) – eller mer enn 3 millioner kroner for å kvalifisere til etterhåndstilskudd.

Videre er terskelverdiene for antall solgte kinobilletter økt. I Tabell 3-4 vises endringen i terskelverdien for ulike formater og mottatt produksjonstilskudd.

**Tabell 3-4: Endring i terskelverdier for antall solgte billetter for å kvalifisere for etterhåndstilskudd fra NFI**

	Før 19.2.2021	Etter 19.2.2021
Spillefilm med produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering	10 000	25 000
Spillefilm med produksjonstilskudd etter markedsvurdering	35 000	50 000
Dokumentarfilm med produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering	10 000*	15 000
Spillefilmer og dokumentarfilmer som kun har mottatt produksjonstilskudd fra regionale filmsentre og filmfond	35 000**	Ikke gjeldende

Note: \*NFI kan velge å fastsette en lavere terskel. \*\*Mulighet for nedsatt terskel basert på vurderinger av «verkets kunstneriske kvalitet og det regionale produksjonstilskuddets størrelse». Kilder: (Ideas2Evidence, 2020), (Kulturdepartementet, 2021), (Kulturdepartementet, 2016).

### Kulturrådet

Kulturrådet forvalter en rekke tilskuddsordninger som er rettet mot utvikling og produksjon av filmer og serier i Norge, blant annet til markedsføring av kortfilm/dokumentarfilm og støtte til næringsutvikling av kunstproduksjoner (Kulturrådet, u.d.). Kulturrådet forvalter Fond for lyd og bilde, som skal fremme produksjon og formidling av innspilling av lyd- og filmopptak. For filmproduksjon kan man søke om prosjektstøtte enten til produksjon og ferdigstilling av kortfilm eller dokumentarfilm eller til tekst til manus-utarbeidelse for audiovisuelle produksjoner i utviklingsfasen. I 2019 ga Fond for lyd og bilde 9,6 millioner kroner til filmformål (Kulturrådet, 2020).

Fond for lyd og bilde gir også midler til spill gjennom ordningen Norsk musikk i audiovisuelle produksjoner (Kulturdepartementet, 2019). Tilskuddsordningen skal bidra til å øke bruken av ny norsk originalskrevet musikk i norske filmer, tv-produksjoner og dataspill, men mottar få søknader fra spillbransjen. Kulturrådet støtter ikke utvikling eller produksjon av dataspill, men kan gi tilskudd til utvikling av spillingselskap. Disse kan få støtte til markedsutvikling, forretningsutvikling og distribusjon gjennom tilskuddsordningen Næringsutvikling, og bransjeaktører, -organisasjoner og -nettverk kan gjennom tilskuddsordningen Regional bransjeutvikling få tilskudd til bransjebyggende tiltak som kommer flere virksomheter til gode. Virkemidlene innen kreativ næring ble først lyst ut i 2017, og spillnæringen har levert få søknader.

### 3.3.2 Andre offentlige kilder til finansiering

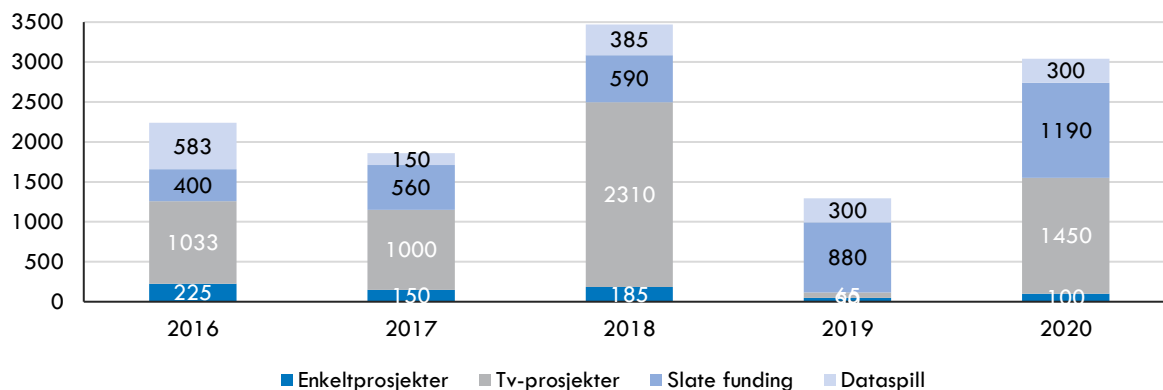
Kulturdepartementet bevilger også midler til internasjonale film- og medieavtaler, som gjelder Eurimages, Nordisk Film & TV fond og Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet (Kulturdepartementet, 2020). I Statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 19,1 millioner kroner til dette formålet. Videre ga Nordisk Film & TV fond om lag 92 millioner kroner<sup>10</sup> til nordiske film- og tv-produksjoner i 2019, herunder utvalgte norske produksjoner (Nordisk Film og TV Fond, 2020).

Kulturdepartementet bevilger også midler til Internasjonalt Samisk Filminstitut (ISFI), som arbeider mot målet om at samisk film og samiske filmskapere har et høyt internasjonalt nivå (Sametinget, u.d.; Kulturdepartementet, 2020). Instituttet skal både løfte kompetansen og de økonomiske mulighetene for samisk filmproduksjon, samt utvikle og styrke samarbeidet mellom urfolks filmselskaper internasjonalt. Det eies av Kautokeino kommune og Sametinget i Norge, og i Statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 9,1 millioner kroner til instituttet.

Innovasjon Norge har bedriftsrettede ordninger innen finansiering, kompetanse, rådgivning, profilering og

nettverkstjenester, som eksempelvis markedsavklaringsstøtte, kommersialiseringsstøtte, oppstartslån, innovasjonslån, mentor, bedriftsnettverk, næringsklynger, globale akseleratorer, IPR-tjenester<sup>11</sup> med flere (Kulturdepartementet, 2019). Disse ordningene kan bedrifter i spillbransjen søke på. I tillegg til de internasjonale film- og medieavtalene, deltar Norge i EUS program for kultur og audiovisuell sektor, Kreativt Europa. Norge deltar i programmet med økonomiske bidrag, og for 2021 ble det foreslått at Regjeringen satte av 67 millioner kroner til dette formålet (Kulturdepartementet, 2020). Kreativt Europa består av et kulturprogram og programmet Kreativt Europa MEDIA. Sistnevnte har som formål å styrke den audiovisuelle bransjen i Europa (Kulturrådet, u.d.). Programmet koordineres av NFI, og gir norske aktører innen TV, film og dataspill muligheter til å finansiere prosjekter, samarbeide internasjonalt, tilegne seg ny kompetanse og til å nå ut til et større europeisk publikum (Kreativt Europa MEDIA, u.d.). Av Figur 3-4 ser vi utviklingen i størrelsen på tilskuddsmidler til henholdsvis utvikling av enkeltprosjekter, utviklingsstøtte til en pakke med 3-5 audiovisuelle prosjekter (slate funding), produksjoner for TV og strømmetjenester i Norge og utvikling av dataspill.

**Figur 3-4: Fordeling av midler forvaltet av Kreativt Europa MEDIA til norsk film- og spillnæring i perioden 2016-2020, i tusen euro**



Kilder: Tildelinger Kreativt Europa for (2016), (2017), (2018), (2019) og (2020). Vi vet ikke om tallene er inflasjonsjustert og viser reelle tilskudd.

## 3.4 Nærmere om regionstilskuddet

Både regionale filmsentre og filmfond mottar i dag statlig tilskudd fra Kulturdepartementet til ulike regionale filmtiltak. Det samlede regionale tilskuddet forvaltes av Norsk filminstitut (Kulturdepartementet, 2021), og har blitt forvaltet av instituttet siden 2016 (Kulturdepartementet, 2016).

<sup>10</sup> 89 prosent av det totale støttebidraget på 104,93 millioner kroner gikk til TV-drama, spillefilm og dokumentar.

### 3.4.1 Kort om tilskuddsordningen

I 2021 ble det tildelt 34,6 millioner kroner til regionale filmfond (Løge & Hunnes, 2021) mens regionale filmsentre fikk tildelt 67,2 millioner NOK (Hunnes, 2021). Tilskudd til filmsentrene fordeles etter følgende kriterier (Hunnes, 2021):

- Produksjon på nasjonalt nivå (som i modellen utgjør om lag 79 % av totalen)

<sup>11</sup> IPR-tjeneste er et verktøy for beskyttelse av immaterielle rettigheter. IPR er en forkortelse for intellectual property rights.

- Reisekostnad til Oslo (utgjør om lag 3 %)
- Arealveid folketall (utgjør om lag 18 %)

På bakgrunn av en evaluering fra NFI (Hunnes, 2018) ble det i 2019 innført en ny fordelingsmodell for tilskudd til regionale filmfond. Fordelingsmodellen har følgende kriterier (Hunnes, 2021):

- 80 prosent av statstilskuddet fordeles etter en aktivitetsbasert indeks ut fra hvor mye midler fondet tildeler til den regionale aktivitet som bygger mest bransje.
- 20 prosent av statstilskuddet fordeles etter NFIs vurdering av resultater og foreliggende realistiske planer for hvordan fondet styrker regionen som kraftsenter for film.
- Det settes en nedre terskelverdi på 20 prosent av årets bevilgning.<sup>12</sup>

Kulturdepartementets styringsmuligheter over de regionale filmvirksomhetene er knyttet til de krav og

vilkår som stilles til de statlige tilskuddene (Kulturdepartementet, 2015). Det stilles krav til at regionale filmsentre og filmfond skal fordele statlige tilskuddsmidler etter samme forskrifter som Norsk filminstitutt (Kulturdepartementet, 2021).

### 3.4.2 Utvikling i utbetalt tilskudd

2021 ga NFI totalt 101,8 millioner kroner til regionale filmsentre og fond (NFI, 2021). 67,2 millioner kroner gikk til regionale filmsentre, mens 34,6 millioner gikk til regionale filmfond (se Tabell 3-5). Dette er en økning på 21,5 millioner kroner siden 2019.

Tilskuddet til regionale filmvirksomheter utgjør omtrent 13 prosent av de 816 millioner kroner som totalt ble tildelt av NFI i tilskudd i 2020 (NFI, 2021). I tillegg gir NFI også ordinære produksjonstilskudd til audiovisuelle produksjoner i regionene. I 2020 tildelte NFI 64,9 millioner kroner i produksjonstilskudd til produksjonsselskap utenom Oslo.

**Tabell 3-5: Totale tilskudd tildelt til regionale filmsentre og fond de siste årene (millioner kroner):**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Regionale filmsentre</b>	42,9	44,3	49,7	54,6	55,7	57,1	65,7*	67,2*
<b>Regionale filmfond</b>	10,9	11,2	20	20,2	20,7	23,3	33,8	34,6
<b>Covid-tilskudd</b>							9	
<b>Totalt</b>	53,8	55,6	69,7	74,8	76,5	80,3	108,6	101,8

Note: \* Inkluderer filmkulturelle tiltak på om lag 1,7 millioner kroner (NFI, 2021). Filmsentrene overtok ansvaret for tilskuddsordningen for filmkulturelle tiltak i 2020. Kilde: NFIs årsrapporter for 2016 (NFI, 2017), 2017 (NFI, 2018), 2018 (NFI, 2019), 2019 (NFI, 2020), 2020 (NFI, 2021), (Menon Economics, 2019), Innstilling til vedtak om bevilgning til regionale filmsentre for 2021 (NFI, 2021) og Innstilling til tilskudd til regionale filmfond for 2021 (NFI, 2021).

### 3.4.3 Tidligere evalueringer av regionstilskuddet

I 2011 gjennomførte Ideas2evidence en evaluering av det statlige tilskuddet til regionale filmfond, på et tidspunkt da fondene ennå var en prøveordning. Evalueringen foretok blant annet en sammenligning av ulike filmfond og kom frem til at det finnes store forskjeller i både organisering, infrastruktur og tildelingspraksis mellom fondene (Ryssevik & Vaage, 2011). Evalueringen konkluderer med at filmfondenes virksomhet har hatt positiv effekt på utviklingen av de regionale filmmiljøene, men at denne effekten er størst i regioner hvor fondene har en klar og tydelig regional profil på sine plasseringer. Rapporten konkluderer også med at til tross for en positiv utvikling i filmnæringen i de fem filmregionene, hadde fondenes virksomhet i 2011 ikke ført til markante forskyvninger av tyngdepunktene i filmnæringen.

I 2014 gjennomførte Ideas2evidence en ny evaluering, denne gangen om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen. I denne evalueringen viser de til at stordriftsfordeler og klyngedannelses-

prosesser i filmbransjen har ført til en sterk konsentrasjon av bransjeaktører i Oslo-regionen, samtidig som det finnes tilsvarende klyngeutvikling i andre regioner, blant annet på Vestlandet. Dette fører ifølge Ideas2evidence til et kontinuerlig tap av kompetanse til disse klyngene, der den klart største er Oslo-regionen. I rapporten anbefales det at det bør legges til rette for at den eller de regionale konsentrasjonene som har de beste forutsetningene for å lykkes, får bedre rammebetingelse for å kunne fungere som alternative tyngdepunkter for norsk filmproduksjon (Ryssevik, et al., 2014).

I 2019 gjennomførte Menon Economics en evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet, som blant annet diskuterer det regionale tilskuddet. De konkluderer med at tilskudd gjennom det regionale virkemiddelapparatet bidrar til geografisk bredde og mangfold i en bransje som i stor grad er konsentrert rundt Oslo-regionen. I likhet med Ideas2evidence konkluderer de med at tilskuddene bør konsentreres om sentrale miljøer innenfor hver region (Gaustad, et al., 2019).

<sup>12</sup> Gjelder fra og med 2021. Frem til 2021 var den nedre terskelverdien på 4,5 millioner kroner.

## 4. Formål med regionale filmtilskudd

Ulik begrepsforståelse og oppfatning om målene for regional satsing på audiovisuelle verk vil nødvendigvis påvirke vurderingen av måloppnåelse. Det er derfor viktig å identifisere og tydeliggjøre eventuelle uklarheter, målkonflikter eller tolkninger før en kan evaluere dagens ordning, og vurdere alternative innretninger opp mot nullalternativet.

I dette kapitlet beskriver vi først overordnede mål for produksjon av audiovisuelle verk. Deretter presenterer vi formålene med regionstilskuddet, og diskuterer tilskuddet som politisk verktøy. Til slutt redegjør vi for vår forståelse av formålene for regionstilskuddet, som legges til grunn for den videre evalueringen.

### 4.1 Kultur- og filmpolitiske mål

#### 4.1.1 Kulturmeldingen

I Kulturmeldingen (Kulturdepartementet, 2018) beskrives den overordnede politiske retningen for kulturpolitikken. Det nasjonale kulturpolitiske samfunnsmålet defineres som følger;

*Eit levande demokrati der alle er frie til å ytre seg, og der mangfald, skaparkraft og kreativitet er høgt verdsatt. Eit inkluderande samfunn der kunst og kultur av ypperste kvalitet inspirerer, samlar og lærer oss om oss sjølv og omverda.*

#### Kulturdepartementet (2018)

Videre presenteres overordnede kulturpolitiske mål om et fritt og uavhengig kulturliv som blant annet skaper, ivaretar og formidler kunst- og kulturuttrykk av ypperste kvalitet, som formidler kulturarv, som er relevant og som representerer befolkningen. Kulturlivet skal videre fremme dannelse og kritisk refleksjon, skal være tilgjengelig for alle og oppmuntre til deltakelse, skal bygge fellesskap og tilby møteplasser, fornye seg og vise evne til omstilling. Kulturlivet skal ha internasjonal gjennomslagskraft og fremme interkulturell forståelse. Kulturlivet skal også styrke norsk språk, de samiske språkene, de nasjonale minoritetsspråkene og norsk tegnspråk som grunnleggende kulturbærere (Kulturdepartementet, 2018).

#### 4.1.2 Filmmeldingen

I Filmmeldingen (Kulturdepartementet, 2015) brukes begrepet film om alle audiovisuelle uttrykk som mottar tilskudd etter forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner; spillefilm, serier, dokumentarer og kortfilm. Filmmeldingen definerer fire overordnede filmpolitiske mål; (1) et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, (2) god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, (3) solid publikumsoppslutning og (4) en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

#### 4.1.3 Spillmeldingen

I dataspillstrategien for 2020-2022 (Kulturdepartementet, 2019) defineres fire mål for regjeringens dataspillpolitikk; (1) et variert tilbud av norske dataspill av høy kvalitet, (2) en profesjonell og mangfoldig dataspillbransje, (3) gjennomslagskraft for norske dataspill og (4) en inkluderende og tilgjengelig dataspillkultur. I tillegg understrekes det i meldingen at dataspillpolitikken skal bidra til øvrige kulturpolitiske mål, med vekt på målene om å tilby møteplasser og bygge fellesskap, fremme dannelse og kritisk refleksjon og styrke norsk og samiske språk.

## 4.2 Formålene med regionstilskuddet

### 4.2.1 Målsetninger for regionale filmtilskudd

Formålet med det statlige tilskuddet til regionale filmsentre og filmfond er ifølge Filmmeldingen å bidra til økt konkurranse<sup>13</sup>, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. Videre skal regionstilskuddet bidra til å dyrke frem sterke regioner i norsk kulturliv, slippe lokale krefter til, få flere stemmer i tale og gi barn og unge en inngangsport til filmkultur (Kulturdepartementet, 2018).

Mens de regionale filmsentrene ifølge Filmmeldingen i hovedsak har som formål å utvikle talenter og bransje i regionene, skal de regionale filmfondene ifølge Filmmeldingen bygge og styrke den eksisterende bransjen i regionen og gjennom det bidra til regionsutvikling (se tekstboks).

<sup>13</sup> Det er ikke definert på hvilket nivå og mellom hvem man skal bidra til økt konkurranse.



**De regionale filmsentrene** har som formål å utvikle en regional filmkultur gjennom å bygge opp talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regionen.

**De regionale filmfondene** har som formål å bygge eller styrke en profesjonell audiovisuell bransje i regionen, og gjennom det bidra til regionsutvikling.

Kilde: Filmmeldingen (Kulturdepartementet, 2015)

Merk at flere regioner i praksis har en oppgavefordeling som ser noe annerledes ut enn hva Filmmeldingen og tilskuddsbrevene beskriver. Årsaken til dette er den historiske utviklingen av de regionale filmbransjene, som startet lenge før 2015 og som har vært underlagt ulike bestillinger og krav. Ettersom denne evalueringen handler om innretning av den statlige tilskuddsordningen til regionene, fokuserer vi imidlertid på den overordnede oppgavedelingen som følger av målsetningene med tilskuddsordningen.

I tilskuddsbrevet til de regionale filmsentrene slår NFI fast at formålet med tilskuddet er at de regionale filmsentrene skal utvikle en regional filmkultur ved å bygge opp talenter og utvikle og profesjonalisere filmbransjen ved å gi tilskudd til utvikling og produksjon av audiovisuelle verk. Det skal også arbeides med å øke filmkompetanse blant barn og unge i regionen. Sentrenes aktivitet skal også bidra til jevnere kjønnsbalanse i filmbransjen. I tillegg skal tildelingene til filmkulturelle tiltak bidra til bredde og kvalitet i filmtilbudet, for voksne og barn, og stimulere filmkulturen i Norge (NFI, 2021b).

I tilskuddsbrevet til de regionale filmfondene beskriver NFI at de regionale filmfondene har som hovedformål å gi tilskudd til og investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater innenfor film- og serieproduksjon. De regionale filmfondene skal stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film, skape regionale kraftsenter og stimulere til levedyktige filmmiljøer utenfor Oslo-regionen, skape regionale filmmiljøer med tilstrekkelig tyngde til å tilrettelegge for filminnspillinger i regionen, gjerne med finansiering via insentivordningen. Fondene skal også bidra til bedre kjønnsbalanse i filmbransjen og et større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon (NFI, 2021c).

Det er en forutsetning for tilskudd til de regionale filmfondene at regionene selv bidrar med minst like mye lokale/regionale fondsmidler («matchingmidler») (NFI, 2021c).

#### 4.2.2 Ulik forståelse av sentrale begreper

Sentralt i målformuleringene om det regionale tilskuddet står begreper som region, audiovisuell produksjon, kraftsenter og mangfold. Dette er begreper som kan forstås på ulike måter. Ulike offentlige aktører opererer med ulik regioninndeling i Norge, for eksempel. Andre begreper, som regionale kraftsentre, har vi ikke funnet noen god beskrivelse av. Ulik forståelse av hva regionale filmsatsingen skal føre til kan gi opphav til ulik praksis og oppgavedeling i regionene, og innad i filmsentre og filmfond.

En evaluering av dagens tilskuddsordning vil avhenge av hvilken forståelse av disse sentrale begrepene som legges til grunn. I kap. 4.4 definerer vi vår forståelse av formålene med det regionale filmstilskuddet, basert på vår forståelse av de sentrale begrepene region, audiovisuell produksjon, kraftsenter og mangfold. Vi har ikke har myndighet til å endelig slå fast at vår forståelse skal ligge til grunn for den videre filmsatsingen, ettersom dette er en politisk og demokratisk beslutning. Å faktisk utarbeide et komplett målhierarki med samfunns mål og effektmål er videre en stor oppgave som ikke vil være mulig å gjennomføre i dette prosjektet. Det vi imidlertid kan gjøre er å tydeliggjøre hvordan vi forstår den politiske intensjonen bak sentrale begreper og formålet med de statlige tilskuddene til regionene slik de foreligger i dag. Dette legger vi til grunn i vår vurdering av måloppnåelsen, både i dagens situasjon (nullalternativet) og øvrige alternativer. Alternative forståelser av sentrale begreper og formålene med tilskuddene vil følgelig også kunne gi en noe annen vurdering av måloppnåelse.

Under beskriver vi hvordan ulik forståelse av sentrale begreper skaper uklarhet rundt hva som skal oppnås med tilskuddet til regional filmsatsing.

##### Region

Forståelse av hva en region er, og ikke er, er sentralt for vurdering av den regionale filmsatsingen.

En region defineres som et område, distrikt, strøk eller trakt. I samfunnsgeografien blir region brukt om et større område med hovedsakelig likeartede forhold (Store norske leksikon, 2021). I Norge kan fylkeskommuneinndelingen forstås som en regional inndeling, og sammenslåingen av tidligere 19 fylkeskommuner til 11 fylkeskommuner i 2020 ble kalt regionsreformen. Andre ganger benyttes begrepet regioner om landsdeler som dekker flere fylkeskommuner, og ulike organisasjoner velger ulike regioninndelinger. For eksempel har KS inndelt sin organisasjon i åtte regioner (KS, 2021), Kriminalomsorgen har fem regionskontorer (Kriminalomsorgen, 2021) mens helseforetakene er inndelt i fire regioner (Regjeringen, 2021).

Regjeringen slår fast at regionalpolitikken dekker alle deler av landet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Av formålet med tilskuddet til de regionale filmfondene, som blant annet presiserer at tilskuddet skal stimulere til levedyktige filmmiljøer utenfor Oslo-regionen, er det imidlertid ikke klart at intensjonen inkluderer Oslo. Filmmeldingen sier at regjeringen vil tilrettelegge for solide, regionale kraftsentre som kan utgjøre en reell motvekt til miljøet i det sentrale Østlandsområdet (Kulturdepartementet, 2015). Samtidig sier Stortingets filmforlik av 2015 at konsolideringen av filmfondene ikke må stenge døra for at også Osloregionen kan finne sin naturlige plass i den nye filmfondsstrukturen, og ber regjeringen legge til rette for at eventuelt også Osloregionen kan opptas i den nye konsoliderte fondsstrukturen. Usikkerheten rundt Oslo-regionens plass i tilskuddsordningen kommer til syne også i praksis. Gjennom etableringen av Oslo Filmfond i 2021 (Oslo Filmfond, 2021b) og som en del av Viken filmsenter (Viken filmsenter, 2021b), inngår Oslo i den regionale fond- og senterstrukturen. Oslo i Viken filmsenter og Oslo filmfond er imidlertid ikke medlemmer i FilmReg, som er paraplyorganisasjonen for regionale filmsentre og fond (FilmReg, 2021b).<sup>14</sup>

Inndelingen i syv filmsentre samsvarer til dels med andre regionale inndelinger som eksempelvis KS og Kriminalomsorgen, ved å skille mellom nord (Nordnorsk Filmsenter), midt (Midtnorsk filmsenter), vest (Vestnorsk filmsenter), øst (Østnorsk filmsenter) og sør (Sørnorsk filmsenter), i tillegg til at Rogaland (Filmkraft Rogaland) og Viken (Viken filmsenter) er egne regioner. Blant de fire filmfondene (Filmfond Oslo inkludert), er det kun Filmfond Nord som følger regioninndelingen til sentrene. Filminvest dekker Trøndelag og Innlandet, mens Zefyr dekker Vestland, Agder og Vestfold og Telemark, samt Møre og Romsdal. Det store nedslagsfeltet til filmfondet Zefyr og Filminvest bryter i noen grad med forståelsen av en region som et område med hovedsakelig likeartede forhold, som definert av Store norske leksikon (2021). Dette er et resultat av at flere fylkeskommuner har vendt seg til Zefyr med ønske om å inngå i deres nedslagsfelt.

### **Audiovisuell produksjon**

Som nevnt i kapittel 1.2, legger vi til grunn at audiovisuelle verk omfatter spillefilm, dokumentarfilm, kortfilm, serier og dataspill. Audiovisuell produksjon, og distribusjon og visning av disse er i stadig endring, særlig som følge av den digitale utviklingen (Kulturdepartementet, 2015). Rask utvikling av audiovisuell produksjon og bruk av formater skaper

utfordringer for regionstilskudd og føringer for bruk av midler som knyttes til bestemte formater, produksjonsmåter eller visningsplattformer.

### **Regionale kraftsentre**

Regionale kraftsentre er en benevnelse som blant annet brukes i regjeringens strategi for småbyer og større tettsteder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). I Filmmeldingen presiserer Kulturdepartementet (2015) at det er viktig å legge til rette for noen solide, regionale kraftsentre som en reell motvekt til filmmiljøet i det sentrale Østlandsområdet, noe som ga opphav til målformuleringen om tilskuddet til regionale filmfond (NFI, 2021c). Akkurat hva som er definisjonen av et kraftsenter, kommer ikke tydelig frem i noen av dokumentene.

En kan tenke seg at et regionalt kraftsenter innenfor audiovisuell produksjon forstås næringspolitisk, og at det innebærer at regionen tilrettelegger for et bredt spekter av audiovisuelle produksjonsmuligheter. En annen forståelse kan være at et kraftsenter er en hub eller nettverk av kompetanse innenfor audiovisuell produksjon. Et tredje alternativ kan være å forstå kraftsentre som at en region er spesialisert innenfor utvalgte områder, for eksempel utvalgte audiovisuelle uttrykk.

### **Mangfold**

Mangfold kan forstås som representativitet på områder som blant andre kjønn, etnisitet, språk, alder, subkulturer, religion, geografi og urbanitet. NFI har en egen handlingsplan for inkludering og representativitet i norsk film og filmkultur 2019-2023 (NFI, 2018b).

Sentralt i denne sammenhengen er at det eksisterer et særegent regionalt mangfold i Norge. Regionalt mangfold knytter seg til mange dimensjoner, det være seg språk, historie, dialekter, sosioøkonomisk virkelighet, særegne subkulturer, natur, men også selve mangfoldet innad i det kulturelle og etniske mangfoldet. For eksempel at noen subkulturer eller minoriteter har en egen identitet avhengig av om de bor i by eller land, eller for eksempel i øst eller vest.

## **4.3 Regionstilskuddet som politisk virkemiddel**

Regionstilskuddet er et virkemiddel som berører en rekke ulike politiske målsetninger. Som tidligere nevnt er de regionale filmsentrene primært filmkulturelt forankret. Formatene som filmsentrene er involvert i (i

<sup>14</sup> Viken filmsenter var tidligere medlem av FilmReg, men er siden november 2018 ikke lenger medlem. Oslo Filmfond er etablert helt nylig og er ikke medlem av FilmReg.



hovedsak kortfilm og dokumentar) er formater som ikke forventes å genere stor kommersiell avkastning, men heller bidra til å fremme et mangfold av ulike stemmer og direkte eller indirekte bidra til å utvikle en regional filmkultur gjennom å utvikle talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regionene (Kulturdepartementet, 2015). Samtidig vil mange av de samme målsetningene kunne beskrives som regionpolitiske i sin natur. Dette synet støttes ut fra at det i Filmmeldingen er spesifisert at formålet med de statlige tilskuddene til regional filmvirksomhet blant annet er å legge til rette for en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken, og at det er viktig at det legges til rette for noen solide, regionale kraftsentre som kan utgjøre en reell motvekt til det dominerende filmmiljøet på det sentrale Østlandsområdet (Kulturdepartementet, 2015).

I tillegg kan man se på filmsentrene bidrag til kompetansebygging fra et kunnskapspolitisk ståsted. Filmsentrene tilbyr ofte kursing og andre kompetansebyggende tiltak som bidrar til å skape kunnskap innen filmbransjen. Dette kan også bidra til rekruttering til relevante utdanningsinstitusjoner i Norge og utland. Det kunnskapspolitiske synet reflekterer regional filmpolitikk sett fra et sentralt perspektiv.

Ideas2evidence peker i en utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen på at filmpolitikken i regionene i større grad har betonert film som nærings- og samfunnsutvikler (Ryssevik, et al., 2014). De påpeker i en evaluering av det statlige tilskuddet til regionale filmfond på at regionenes satsing på filmnærings og filmproduksjon kun i begrenset grad er drevet fram av kulturpolitiske motiver, men at målet heller var å skape næringsaktivitet og arbeidsplasser, og å gjøre steder og regioner attraktive som bosted og turistdestinasjoner (Ryssevik & Vaage, 2011). I Filmmeldingen presiseres det at Departementets mål med tilskuddene til de regionale virksomhetene var, og er, imidlertid klart filmpolitisk og kulturpolitisk begrunnet (Kulturdepartementet, 2015).

De regionale filmfondene skiller seg fra filmsentrene ved at de i større grad har blitt etablert som følge av næringspolitiske hensyn, med et særlig ansvar for større og mer kommersielle produksjoner. I og med at filmfondene eies av- og henter deler av sin finansiering fra fylkeskommuner og kommuner, vil filmfondenes prioriteringer også påvirkes av deres målsetninger.

Det at nærings- og filmpolitiske målsetninger er definert noe ulikt, behøver ikke innebære at de regionale aktørene opplever målkonflikter. Derimot kan kulturpolitiske og næringspolitiske hensyn utfylle hverandre i bygging av bransje. Informanter

understreker at bransjen ikke bygges en gang for alle, men at bransjebygging er et organisk arbeid som hele tiden utvikles og endres. Næringsrettede ordninger er viktig for å etablere bransje i en region, og senere viktig for å videreutvikle og gjøre denne bransjen bærekraftig.

#### 4.4 Evalueringens forståelse av formålene med regionstilskuddet

For å evaluere måloppnåelsen av den statlige tilskuddsordningen må vi se bort fra noe av den tolkningsfriheten som begrepsbruken åpner for (se kap. 5) og tydeliggjøre vår forståelse av hva som er hovedformålet med ordningen;

1. Det overordnede målet med tilskuddet til den regionale filmforvaltningen er, så vidt vi forstår, å styrke og bidra til at profesjonell audiovisuell produksjon kan foregå flere steder i Norge.
2. Profesjonell audiovisuell produksjon forutsetter i praksis at det finnes produksjonsselskaper. Etablering og utvikling av produksjonsselskaper blir derfor avgjørende og sentralt for å bygge bransje og noen kraftsentre.
3. Filmfondene bidrar til bransjebygging og måloppnåelse gjennom (i) utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk innenfor alle formater, (ii) ved å skaffe privat og regional kapital til audiovisuell produksjon, og (iii) toppfinansiering av kommersielle produkter.
4. Filmsentrene bidrar til bransjebygging og måloppnåelse gjennom (i), talentutvikling, (ii) utvikling, produksjon og lansering av kortfilm, dokumentarfilm og dokumentarserie, (iii) utvikling og lansering av dataspill og (iv) tiltak for barn og unge.

Med presiseringen «flere steder i Norge» mener vi at tilskuddene har som målsetning å bidra til å oppnå flere geografiske tyngdepunkter innen audiovisuell produksjon i Norge. At vi ikke skriver «alle steder i Norge» eller «alle regioner i Norge» skyldes at dette fordrer at vi svarer på hvor mange «steder» eller «regioner» som skal legges til grunn. Som gjennomgangen viser finnes det ikke en omforent definisjon av begrepet «region» i Norge, og «alle steder» er enda mer åpent for tolkning. Ved å nøye oss med presiseringen «flere steder» stadfester vi at regionstilskuddet har en målsetning om at audiovisuell produksjon ikke skal begrenses til én region eller ett sted. Snarere er det en målsetning om at det skal arbeides proaktivt for å underbygge og bidra til at profesjonell audiovisuell produksjon har tyngdepunkter på flere geografiske steder i Norge. Ønsket om «flere steder» reflekterer samtidig at det ikke nødvendigvis er dekning i politiske dokumenter for at man skal legge til rette for at en profesjonell audiovisuell

bransje skal etableres «overalt»). Filmmeldingen sier at det er viktig at det legges til rette for «noen regionale kraftsentra» (Kulturdepartementet, 2015). Vi mener at vår formulering avgrensner forståelsen av den regionale filmsatsingen fra de to ytterpunktene («ett sted») og «alle steder»). Vi presiserer at ønsket om flere steder må forstås som at disse skal komme i tillegg til, og ikke i stedet for, steder som allerede har en mer etablert profesjonell audiovisuell produksjon. Man må samtidig se hen til dagens situasjon. Behovet for å skape produksjonsmuligheter i regionen i og rundt Oslo er relativt lavere enn i regioner med færre og mindre produksjonsselskaper.

Merk at vi i vår forståelse konsentrerer oss om produksjonsmulighetene i regionen, og ikke den enkelte innbyggers mulighet til å produsere audiovisuelt innhold. Det påpekes fra aktører vi har snakket med at konkurransen om tilskudd er høyest i Osloområdet, der det er mange flere søknader enn ellers i landet, og at dette isolert sett gjør det vanskeligere å etablere seg som aktør innenfor audiovisuell produksjon i Oslo. Vår forståelse er at utfordringen med hard konkurranse innad i en region er noe på siden av spørsmålet knyttet til et hovedformål med tilskuddsordningen.

Vår forståelse av å bygge bransje og legge til rette for noen regionale kraftsenter innebærer at det finnes produksjonsselskaper. Dette er ikke eksplisitt sagt på denne måten, men er basert på informasjonsgrunnlaget med filmforvaltning og bransjeaktører, er dette en praktisk operasjonalisering av hvilke forutsetninger som er nødvendige for at man kan bygge en bransje. Dette er vår forståelse når man tvinger seg selv til å etablere en logisk og praktisk tuftet virkningskjede for hvordan de samlede målene skal oppnås.

Videre vil et tilstrekkelig produksjonsvolum være et ytterligere sentralt forhold fordi det muliggjør at personer kan produsere audiovisuelle verk over tid som bosatte i regionen, og imøtekomme etterspørselen fra produksjonsselskaper. Det betyr ikke at nødvendigvis alt type arbeid skal finnes i enhver gitt region, men at man ikke kan se bort ifra at det er behov for et visst produksjonsvolum. Uten dette vil for eksempel klyngeeffekter være såpass sterke mot dominerende miljøer, at det blir lite realistisk å snakke om bransjebygging og regionale kraftsenter. Videre, er det gjennom talentutvikling, gode prosjekter og produksjonsselskaper at man til slutt oppfyller kulturpolitiske mål, og bidrar til å nå de nasjonale filmpolitiske mål. Merk at vi ikke har grunnlag for å på forhånd avgjøre hvor mange eller eventuelt hvilke regioner som bør utvikles som kraftsenter.

Evalueringen skal videre vurdere på hvilken måte statlige tilskuddsmidler kan fordeles mellom filmsentre

og filmfond for å sikre høyest mulig måloppnåelse – det vil si utvikling av talenter og etablering av produksjonsselskaper på flere steder i landet.

Vi ser at for eksempel Filmmeldingen kan forstås på ulike måter, og at vår fortolkningen ikke nødvendigvis er den eneste muligheten. Det utgjør en utfordring at de politiske dokumentene som ligger til grunn for tilskuddsordningen forstås på ulike måter. Vi mener derfor at det er et behov for en politisk avklaring om noen definisjoner i den statlige tilskuddsordningen. Dette gjelder ikke minst i hvilken grad det sentrale Østlandsområdet som region skal forstås i kontekst av øvrige regioner. Man kan etter vårt skjønn velge å for eksempel vektlegge målet om enhetlig praksis og filmsentrenes oppgaver knyttet til talentutvikling og mangfold, eller så kan man vektlegge målet om levedyktige filmmiljøer utenfor det sentrale Østlandsområdet (jfr. tilskuddsbrev til filmfondene). Dette spørsmålet har vært og er gjenstand for en sentral konflikt innenfor den regionale filmsatsingen. For å gjennomføre vår evaluering har vi vært nødt til å legge til grunn én forståelse av formålene med det statlige tilskuddet til regionene. Denne er basert på hvordan vi samlet sett forstår de politiske formålene og intensjonen bak dem. Vi er ved mange anledninger, både i arbeidsmøter og i intervjuer, blitt gjort oppmerksomme på at det er aktører som ikke kan godta at vi legger til grunn det vi gjør. Det har vi forståelse for. Inntil en eventuell ny politisk avklaring på dette er det likevel vår vurdering at regionene utenom Oslo er i en relativ (negativ) særstilling, og at regionstilskuddet er ment å veie opp for noe av ulempen ved å drive audiovisuell produksjon utenfor det sentrale Østlandsområdet. Vi er samtidig klar over at en annen forståelse av dette vil kunne lede til andre vurderinger av måloppnåelse.

#### 4.4.1 Formål med statlig tilskudd til regionene

Regionstilskuddene er statlige tilskudd. Fordi filmpolitikk er en del av kulturpolitikken, forstår vi det som at de statlige regionale tilskuddene skal støtte opp under nasjonale kulturpolitiske målsetninger om audiovisuell produksjon. Dette innebærer at regionstilskudd skal bidra til variert audiovisuelt innhold av høy kvalitet (Kulturdepartementet, 2018). I egenskap av å være et statlig tilskudd gjennom Kulturdepartementet, er det endelige samfunnsålet kulturpolitisk og nasjonalt. Hver region kan imidlertid selv definere egne prioriteringer og satsingsområder innenfor egen region, men da innenfor de nasjonalt definerte kulturpolitiske føringene.

#### Profesjonell audiovisuell produksjon flere steder i Norge

Formålet med regionstilskuddet er å stimulere til audiovisuell produksjon og spill. Tilskuddet skal bidra

til utvikling av audiovisuelle produksjoner og dataspill som viser frem historier og kultur fra hele Norge.

Vi forstår noen regionale kraftsentre og bransjebygging som en grunnleggende politisk målsetning med tilskuddet, forstått som at tilskuddet skal rettes inn slik at man aktivt stimulerer til at profesjonell audiovisuell produksjon foregår flere steder i Norge. Vår forståelse er at bransjemessige rammebetingelser per i dag ligger bedre til rette for produksjon av audiovisuelle verk i det sentrale Østlandsområdet. Vi forstår formålene med det statlige regionale tilskuddet slik at innsatsen skal rettes mot bransjebygging og -utvikling i regioner der de bransjemessige rammebetingelsene i mindre grad er til stede, men det kan være grobunn for levedyktige filmmiljøer med sunn økonomi.

### **Etablering og utvikling av produksjonsselskaper**

Audiovisuelt innhold av høy kvalitet og regionale kraftsentre fordrer en profesjonell audiovisuell bransje.

Kjernen av en profesjonell audiovisuell bransje er produksjonsselskaper. Produksjonsselskapene har ansvaret for oppgaver som å sette i gang, koordinere, ha oppsyn med og kontrollere hele film- eller serieproduksjonen. Dette innebærer ansvar for finansiering, ansettelse av regissør og skuespillere, samt ansvar for økonomisk kontroll i prosjektet. Regionstilskuddene (både filmsentre og filmfond) er derfor særlig rettet mot aktiviteter som er egnet til å bygge oppunder sterke produksjonsselskaper. Styrking av produksjonsselskaper bidrar til å styrke lokale filmarbeidere i form av økt engasjement og sysselsetting. Satsing på å styrke produksjonsselskaper

vil kunne være i tråd med næringspolitiske ønsker, i tillegg til å utløse nasjonale kulturpolitiske målsetninger. Sterke produksjonsselskaper og tilknyttede funksjoner skal således bidra til høy kunstnerisk kvalitet på audiovisuell produksjon i hele Norge.

### **Filmfond**

Filmfond skal bidra til måloppnåelse gjennom å være en finansieringsinstitusjon med særlig ansvar for å realisere produksjoner med kommersielt potensial med opphav eller innspilling i regionene. Et sentralt formål med statlige tilskudd til filmfond er å utløse ytterligere finansiering, gjennom kravet om å matche det statlige tilskuddet med private midler (Regjeringen, 2021). I praksis oppfylles kravet om matching ved bruk av midler fra regionale offentlige eiere (kommuner og fylkeskommuner). Filmmeldingen uttrykker imidlertid at det er et mål for Regjeringen at den private finansieringen i filmsektoren opprettholdes og på sikt økes (Kulturdepartementet, 2015). Vi forstår den politiske intensjonen som at matchingmidlene i så stor grad som mulig bør bestå av ikke-offentlig kapital.

### **Filmsentre**

Filmsentrene har et særskilt ansvar for nettverksbygging, kompetansebygging og utvikling av talenter i sin region. Filmsentrene skal bistå med tilskudd for at talenter og prosjekter blir realisert, og at disse blir attraktive for regionale produksjonsselskaper og/eller kan søke nasjonale tilskudd. Dette inkluderer aktiviteter og tilskuddstildelinger som setter regionale aktører i en posisjon til å for eksempel søke fondsmidler, nasjonale og internasjonale midler, samt hente midler fra strømmetjenester, andre fond enn de regionale og co-producere med utlandet.

## 5. Fordeler og utfordringer med dagens organisering og praksis

### 5.1 Nivåer av utfordringer

Gjennom intervjuer med filmsentre, filmfond, bransjeaktører og eiere er det løftet frem fordeler og utfordringer innenfor dagens organisering og praksis. Innspillene handler om alt fra størrelsen på den totale bevilgningen til regional filmsatsing, til uttellingskriterier innenfor dagens modell for fordeling av midler mellom de regionale filmsentrene og mellom de regionale filmfondene. Vi har valgt å systematisere innspillene inn i tre nivåer (se tekstboks).

#### **NIVÅ 1: REGIONAL OG NASJONAL FILMFORVALTNING**

Fordeling av totale statlige ressurser mellom regional filmforvaltning (filmsentre og filmfond) og nasjonal filmforvaltning (NFI).

#### **NIVÅ 2: FORDELING FILMSENTRER OG FILMFOND**

Fordeling av totale statlige overføringer og aktiviteter mellom de syv filmsentrene på den ene siden og de tre filmfondene på den andre siden.

#### **NIVÅ 3: FORDELING FILMSENTRER OG FORDELING FILMFOND**

Fordeling av totale statlige overføringer mellom de syv filmsentrene, og fordelingen av statlige overføringer mellom de tre filmfondene.

**Nivå 1** handler om hvordan størrelsen på det regionale tilskuddet oppleves som en begrensning for måloppnåelse.

**Nivå 2** handler om hvordan oppgavedelingen mellom filmsentre på den ene siden og filmfond på den andre siden skaper muligheter og utfordringer for måloppnåelse.

**Nivå 3** handler om hvordan den interne fordelingen av midler mellom de ulike filmsentrene, og mellom de ulike filmfondene, skaper muligheter og utfordringer for måloppnåelse.

#### 5.1.1 Muligheter og utfordringer på nivå 1

Det er stor enighet blant både filmsentre, filmfond, eiere og bransjeaktører at størrelsen på det samlede tilskuddet er særlig viktig for å bygge regional filmbransje. Det løftes frem at den totale størrelsen på tilskudd burde vært utredet gjennom en analyse og behovsprøving, for å innhente informasjon om i hvilken grad bevilgningen er stor nok til å dekke de formål den er ment å dekke. Samtidig vil en dette være

krevende å gjennomføre, fordi det opplevde behovet i regionene vil avhenge av hvor langt bransjen i hver enkelt region er kommet. Bransjene jobber med å innhente finansiering fra en rekke kilder, både regionale, nasjonale og internasjonale aktører, og tilslag på midler fra ikke-regionale aktører er også et tegn på suksess. Et filmsenter påpeker for eksempel at lav andel av regionalt tilskudd i et enkeltprosjekts totalbudsjett kan være et sunnhetstegn, fordi dette betyr at andre finansører har funnet prosjektet attraktivt.

En annen gjennomgående kritikk av tilskuddsordningen på nivå 1 er at den totale rammen for tilskudd ligger fast, slik at uttelling for økt måloppnåelse for en regional aktør vil gå på bekostning av de andre aktørene. Det trekkes frem at dette kan utfordre mulighetene til total vekst i regionene samlet sett.

#### 5.1.2 Muligheter og utfordringer på nivå 2

Dagens arbeidsdeling skaper i utgangspunktet en kompetansedeling mellom filmsentre og filmfond der filmsentrene har god oversikt over hele bransjen i sin region, mens filmfondene først og fremst har kjennskap til den delen av bransjen som jobber med spillefilm og dramaserier.

I flere regioner praktiseres noe varierende arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond. Praksisen forklares med ulike forutsetninger og historikk i de enkelte regionenes filmsatsing, samarbeid filmsentre og filmfond mellom og også med behovet for autonomi.

#### Muligheter

Aktører vi har snakket med opplever det som hensiktsmessig at filmsentrene, som dekker mindre geografiske områder enn filmfondene, kan bruke dette til sin fordel i aktiviteter rettet mot kunstnerisk utvikling, talentutvikling og nettverksbygging. De fleste filmsentre tilbyr eksempelvis kurs innenfor ulike fagretninger, reisestøtte til nasjonale og internasjonale konferanser og ulike nettverksbyggende tiltak, samt at de tilrettelegger for nettverksbygging i form av faglige eller sosiale treff. I tillegg bidrar de til talentutvikling gjennom å finansiere prosjekter der talenter får mulighet til å utfolde seg kunstnerisk og bygge opp sin kompetanse. Flere bransjeaktører som vi har snakket med opplever nær kontakt med filmsentrene som svært viktig for utviklingen i deres region.

De regionale filmfondene gir tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk innen

alle formater<sup>15</sup>, gjør kompetansehevende og bransjefremmende tiltak og skaffer privat og regional kapital, og bidrar med toppfinansiering av kommersielle produkter. Fondene finansierer norske og internasjonale produksjoner som oppfyller krav til regional tilknytning, og finansierer også insentivproduksjoner som ikke ellers kan gis produksjonstilskudd fra NFI (Hunnes, 2021). Tilskuddene har mulighet til å styrke produksjonsselskaper og næringsaktivitet ved at produksjoner kan allokere helt eller delvis til regionen. Dette bidrar til å skape et produksjonsvolum som underbygger at filmarbeidere kan bo i regionene og bidrar også til å bygge opp den regionale kompetansen innenfor audiovisuell produksjon over tid.

### Utfordringer

Filmsentre opplever det som uhensiktsmessig med begrensninger av hvilke formater og faser de kan gi tilskudd til, og ønsker økt autonomi. Det gjelder særlig dramaserier og spillefilmer. Det påpekes at det er flytende overganger mellom faser i audiovisuell produksjon og delvis flytende overganger mellom formater. Videre opplever bransjeaktører og eiere at det finnes et spesielt behov for ulike former for tilskudd i tidligere utviklingsfaser, også av lengre formater, før det er modent å søke fond og nasjonale midler. Flere av sentrene gir i dag derfor utviklingsstøtte til spillefilmer og dramaserier, til tross for at dette ikke gir positiv uttelling for neste års tilskudd i dagens fordelingsmodell på nivå 3.

Fondene oppleves av enkelte som mer distanserte fra bransjen. En del bransjeaktører opplever at de regionale filmfondene kan befinne seg litt langt unna en del områder der det foregår produksjon av audiovisuelt innhold, og at fondene dekker et tidvis for stort geografisk område. Det har også kommet tilbakemeldinger fra enkelte filmsentre om at sentraliseringen av filmfond har gjort det vanskeligere å hente inn finansiering fra investorer som ønsker å investere i produksjoner fra deres næringsområde, da filmfondet ofte befinner seg langt unna produksjonene. På den andre siden trekkes det også frem at konsolideringen av filmfond har bidratt til å gi større slagkraft til det enkelte filmfond.

Tilskuddsforvaltning i både fond og sentre medfører til en viss grad dobbeltarbeid både for produsenter og filmforvalterne da de samme prosjektene i noen grad søker begge steder, behandles begge steder, leverer regnskap begge steder og har to regionale konsulenter å forholde seg til. Noen informanter mener på den andre siden at det kan være en fordel med en viss grad av overlapp med tanke på å unngå at filmforvaltningen blir for sentrert og personavhengig.

<sup>15</sup> Primært innen kommersielle formater innen film- og serieproduksjon (NFI, 2021c)

Det trekkes frem at maktspredning innad i filmforvaltningen er positivt, selv om kostnaden kan være noe dobbeltarbeid.

### 5.1.3 Muligheter og utfordringer på nivå 3

Et sentralt innspill på nivå 3, som henger sammen med nivå 1, er at dagens tilskuddsmodell innebærer at uttelling for god måloppnåelse til ett filmsenter eller ett filmfond går på bekostning av øvrige filmsentre og filmfond. Flere etterlyser en modell der uttelling for god måloppnåelse kunne vært gitt som en ekstra-bevilgning, heller enn gjennom større andel av den gitte potten.

Et annet innspill på nivå 3 er at dagens fordelingsmodell i liten grad stimulerer til samarbeid mellom regionene, noe som særlig trekkes frem av flere filmfond. Poengsystemet for produksjoner gir i visse tilfeller lav uttelling (10 prosent) for samproduksjoner med norsk hovedprodusent utenfor regionen. Dette er også noe som Menon Economics i 2019 påpekte som en utfordring for samproduksjon på tvers av ulike regioner (Gaustad, et al., 2019). Manglende insentiv til regionalt samarbeid oppfattes av noen av aktørene vi har snakket med å bli forsterket av at regionale filmvirksomheter ikke har mulighet til å gå sammen for å fremskaffe tilstrekkelig finansiering for å etterhåndsstøtte.

### 5.1.4 Utfordringer på tvers av nivåer

Det synes som at regionene i sin helhet ikke i tilstrekkelig grad har evnet å oppnå målet om å bidra til å skaffe privat finansiering til produksjon av audiovisuell produksjon (Kulturdepartementet, 2015). Med unntak av Mediefondet Zefyr, har de regionale filmfondene i liten grad hentet inn kapital fra private investorer. Kapitalen som er skaffet til veie fra de to andre fondene har stort sett vært fra kommuner og fylkeskommuner. Et av disse fondene påpeker at investeringer fra kommuner og fylkeskommuner har vært et aktivt valg, basert på nærings- og kulturpolitiske hensyn. Det andre fondet stiller spørsmålsteget ved betydningen av om pengene er private, offentlige eller reinvestert fra tidligere prosjekter.

Mange regionale aktører trekker frem at innføring av terskelverdier i regelverket for etterhåndsstøtte vil gjøre det relativt sett vanskeligere å få utløst etterhåndsstøtte. Dette trekkes særlig frem av mindre filmfond, der det påpekes at minimumskravet tilsvarer en stor andel av deres ressurser. Større filmfond vil også måtte prioritere strengere, selv om de i utgangspunktet har et større produksjonsvolum. Det har kommet mange innspill om at de regionale aktørene ikke opplever at de er blitt hørt i forbindelse

med forskriftsendring av etterhåndsstøtte. Vi mener det er utenfor mandatet vårt å vurdere regelverket for etterhåndsstøtte som sådan, da dette berører en rekke andre forhold som ikke har med de regionale filmvirksomhetene å gjøre. Etterhåndsstøtte er imidlertid relevant i kontekst av måloppnåelse og arbeidsdelingen mellom filmsentre og filmfond. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.



## 6. Alternativanalyse

I dette kapitlet vil vi, på bakgrunn av tidligere beskrivelser og identifiserte fordeler og ulemper med dagens organisering og praksis, identifisere og vurdere ulike innretninger av den statlige tilskuddsordningen. De konseptuelle alternativene vi analyserer befinner seg på nivå 2, og består av ulike varianter for arbeidsdeling mellom de regionale filmsentrene og filmfondene.

### 6.1 Rammeverk for analyse

Alternativanalysen tar utgangspunkt i en virkningskjede, som viser hvordan en viss ressursinnsats leder til aktiviteter som resulterer i ulike produkter og tjenester, som igjen gir opphav til bruker- og samfunnseffekter. I dette oppdraget er ressursinnsatsen den statlige satsningen på regional filmvirksomhet, som kanaliseres gjennom tilskuddsordningen fra Kulturdepartementet til regionale filmvirksomheter. Innretning og forvaltning av tilskuddsordningen skal bidra til måloppnåelse både regionalt og nasjonalt. I analysen vurderer vi hvordan de identifiserte alternativene forventes å påvirke denne virkningskjeden, og derigjennom bidra til måloppnåelse regionalt og nasjonalt.

#### 6.1.1 Virkningskjede

Virkningskjeden i den regionale filmsatsingen illustrerer en forventet sammenheng mellom **ressursinnsatsen** som bevilges gjennom tilskuddet til **regionale filmsentre og filmfond**, og videre etablering og utvikling av **produksjonsselskaper** i regionene som bidrar til å nå i første omgang

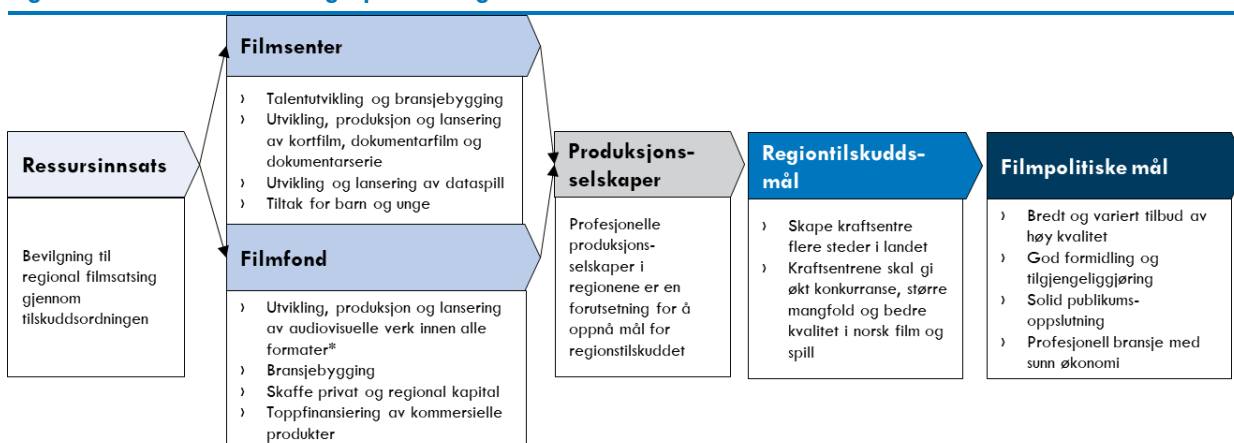
**regiontilskuddsmålene** og deretter **nasjonale filmpolitiske mål** (se Figur 6-1).

Virkningskjeden hviler på en forutsetning om at det er en årsakssammenheng mellom hvert av leddene, slik at ressursinnsatsen som bevilges gjennom tilskuddsordningen leder til aktiviteter som bidrar til måloppnåelse både i regionen og nasjonalt. Alternativanalysen skal vurdere i hvilken grad andre innretninger av tilskuddsordningen kan øke måloppnåelsen, sammenlignet med dagens situasjon.

Aktiviteten som gjøres av henholdsvis filmsentre og filmfond er skissert i virkningskjeden og er basert på vår forståelse av hva filmsentrene og filmfondene får uttelling for i fordelingen av tilskuddet internt mellom henholdsvis filmsentre og filmfond, NFIs årsrapport for 2020, tilskuddsbrev for regionale filmsentre og filmfond, samt intervjuer med filmsentrene og fondene (NFI, 2021). Det bemerkes at filmsentrene gir utviklingsstøtte til lange formater som spillefilm og dramaserie, selv om dette ikke gis uttelling for i fordelingsmodellen.

Merk at produksjonsselskapene har en sentral plass i virkningskjeden. Vi forstår det slik at produksjonsselskapene i en region er nøkkelen til å etablere og utvikle en filmbransje. Virkningskjeden illustrerer hvordan ressursinnsatsen gjennom statlige tilskudd til regionale filmsentre og filmfond skal bidra til å skape og utvikle profesjonelle produksjonsselskaper som en forutsetning for å oppnå regionale og nasjonale filmpolitiske mål.

Figur 6-1 Overordnet virkningskjede for regionstilskudd



Illustrasjon: Oslo Economics. \*Primært innen kommersielle formater innen film- og serieproduksjon (NFI, 2021c). Fondet kan også gi rammetilskudd til produksjonsforetak.

#### 6.1.2 Nivåer av problemstillinger

De tre nivåene av problemstillinger, introdusert i kap. 5, treffer ulike deler av virkningskjeden (se Figur 6-2).

Nivå 1 omhandler den totale ressursinnsatsen bevilget gjennom tilskuddsordningen, og fordelingen av ressurser mellom regional og nasjonal filmforvaltning.

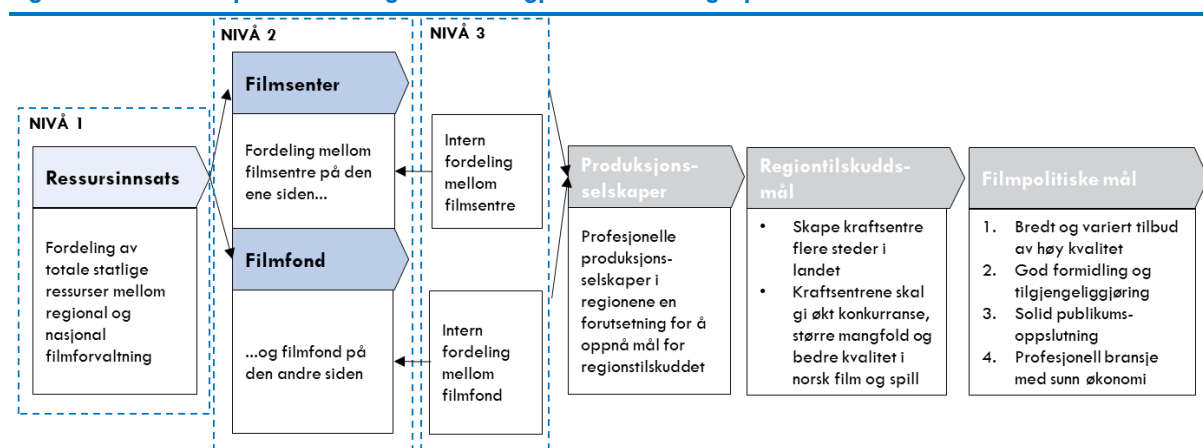
Nivå 1 er en politisk bestemt rammebetingelse. Det er imidlertid åpenbart at den totale ressursinnsatsen har vesentlig betydning for måloppnåelsen i tilskuddsordningen, og at enkelte alternativer kan forutsette en utvidelse av tilskuddsrammen. Nivå 1 vil derfor være relevant for vurderingene som gjøres på nivå 2.

Nivå 2 omhandler arbeidsdeling og allokering av ressurser mellom filmsentre på den ene siden og filmfond på den andre siden, og hvordan oppgave- deling kan påvirke grad av måloppnåelse innenfor

tilskuddsordningen. Nivå 2 er utgangspunktet for utvelgelse av alternativer, og analysen av disse.

Nivå 3 omhandler den interne fordelingen av ressurser mellom de ulike filmsentrene, og mellom de ulike filmfondene, og hvordan denne allokeringen kan påvirke grad av måloppnåelse. Endring innenfor nivå 2 vil lede til endringer på nivå 3, som må følges opp gjennom utvikling av ny fordelingsmodell. Alternativ- analysen vil i liten grad diskutere konkrete aspekter ved nivå 3 siden dette vil være gjenstand for videre arbeid etter en beslutning om nivå 2.

Figur 6-2 Nivåer av problemstillinger illustrert gjennom virkningskjede



Illustrasjon: Oslo Economics

## 6.2 Alternativer

De ulike konseptene som vurderes i denne analysen er basert på innhentet informasjon om utfordringer og muligheter i dagens organisering og praksis, altså nullalternativet. Et viktig aspekt ved gjennomgangen av dagens organisering og praksis er at arbeidsdelingen mellom filmsentre og filmfond ser noe ulik ut mellom regionene.

I dette kapitlet presenterer vi først det overordnede mulighetsrommet for alternativer på nivå 2, som består av ulike varianter for arbeidsdeling mellom sentre og fond. Deretter diskuterer vi insentiver for å stimulere til mer investert kapital. Til slutt vil vi formulere to alternativer og vurdere hver av alternativene opp mot nullalternativet.

Arbeidsdelingen innenfor dagens situasjon er presentert i nullalternativet og er basert på NFIs årsrapport for 2020, tilskuddsbrev for regionale filmsentre og filmfond, samt intervjuer med filmsentrene og fondene, også presentert i Figur 6-1 (NFI, 2021).

### 6.2.1 Mulighetsrom for alternativer på nivå 2

Mulighetsrommet innenfor nivå 2 består av ulike varianter av arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond. Overordnet finnes det tre alternativer;

dagens arbeidsdeling (nåsituasjonen), overføring av oppgaver fra filmsentre til filmfond og overføring av oppgaver fra filmfond til filmsentre.

**Nullalternativet kjennetegnes av ulik praksis fra region til region.** Nåsituasjonen, det vil si dagens arbeidsdeling, ser noe ulik ut fra region til region. Et eksempel er variasjonen i hvilken grad filmsentrene gir tilskudd til utvikling av lange dramaserier og spillefilmer, som det ikke gis uttelling for i fordelingsmodellen. Nullalternativet består derfor i praksis ikke av én felles arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond.

**Vi vurderer det uhensiktsmessig å overføre oppgaver fra filmsentre til filmfond.** Aktiviteten i filmsentrene, særlig talentutvikling og etablering av nettverk for å bygge bransje, oppfattes i større grad enn filmfondenes aktivitet å forutsette geografisk nærhet. Overføring av oppgaver og tilskuddsmidler fra senter til fond vil innebære at mer foregår innenfor de tre større filmfondregionene, og mindre i de syv filmsenterregionene. Vår vurdering er at en overføring fra senter til fond vil slå dårlig ut på måloppnåelse for etablering og videreutvikling av bransje, og dette er heller ikke et alternativ som er blitt foreslått i intervjuene.



**Det finnes flere muligheter for arbeidsdeling gjennom overføring av oppgaver og tilskuddsmidler fra filmfond til filmsenter.** Økonomisk teori tilsier at arbeidsdeling kan øke produktivitet gjennom blant annet spesialisering av arbeidskraft og produksjon i større skala. Innenfor regional filmsatsing kan en tenke seg at en tydeligere arbeidsdeling mellom senter og fond kan redusere dobbeltarbeid og sikre bedre dekning av formater sammenlignet med nåsituasjonen.

### 6.2.2 Insentiv for å stimulere til mer privat kapital

Det finnes forhold som skaper utfordringer i dagens situasjon og som er delvis uavhengig av arbeidsdelingen. Ett forhold er at det er utfordrende for mange av fondene å skaffe til veie privat kapital. Denne utfordringen kan møtes med ulike tiltak.

Etterhåndsstøtte er en statlig subsidie til produksjoner som har sin primærvisning på norske kinoer, i hovedsak spillefilm. Subsidien er risikoavlastende for private investorer og vil, alt annet likt, øke investeringsviljen i kinofilm relativt til andre formater, og investeringer for øvrig. Regionale filmfond og investorene har nytte av etterhåndsstøtte, og det er ingen aktører som ønsker at denne ordningen skal opphøre. Etterhåndsstøtte har bidratt til å øke filmfondenes tilgang på kapital.

Innretningen av etterhåndsstøtten skaper imidlertid isolert sett en vridning mot kinofilm som ikke nødvendigvis er til det beste for bransjebyggingen i regionene. En kan tenke seg at andre produksjoner, som eksempelvis TV-serier, kan skape mer kontinuerlig arbeid i en region og øke profesjonaliteten på lengre sikt. Dersom en ønsker å øke plattformnøytralitet og kompensere for vridning av investeringer mot kinofilm, kan et mulig tiltak være å innføre en subsidie til investeringer i audiovisuelle produksjoner som ikke er kinofilm. Et annet formål med en slik subsidie vil være at investorer ser seg mer tjent med å investere gjennom et regionalt filmfond enn på egenhånd, uavhengig av format på produksjonen.

I det videre foreslår vi et *stimuleringsstilskudd* som kan følge opp Filmmeldingens mål om mer målrettede tilskuddsordninger som vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører (Kulturdepartementet, 2015). Motivasjonen bak et stimuleringsstilskudd er et insentiv som reduserer risikoen for investeringer i audiovisuelle verk som ikke har kino som visningsplattform. Basert på intervjuer med filmsentre og bransjeaktører oppfatter vi at dette er viktigere i dag enn da Filmmeldingen ble forfattet, som følge av utviklingen i både typer produksjon og visningsplattformer.

### KONSEPTET «STIMULERINGSTILSKUDD»

Hovedformålet med et stimuleringsstilskudd er å redusere investorers risiko knyttet til investeringer i audiovisuelle verk som ikke har kino som visningsplattform. Det er et supplement til etterhåndsstøtten, som rettes mot kinofilm.

Stimuleringsstilskuddet beskrives på kontekstuell nivå, og må utarbeides og detaljeres dersom et alternativ med stimuleringsstilskudd skal besluttes basert på våre anbefalinger. En mulig operasjonalisering av målsetninger for tilskuddet kan være følgende tentative effektmål:

- Oppnå økt grad av plattform- og formatnøytralitet
- Øke samlet investeringsvilje til prosjekter som ikke har ambisjoner om å bli kinofilm
- Øke investeringer gjennom regionale fond
- Bygge opp fondskapital i regionene over tid

En mulig innretning av tilskuddet kan være at det utgjør en prosentandel av investerte midler fra ikke-statlig investor i løpet av et år. Det statlige tilskuddet kan inngå i avtaler mellom filmfondet og prosjektet.

På foreløpig tidspunkt har vi identifisert noen muligheter for innretning av stimuleringsstilskuddet. En variant er at tilskuddet i utgangspunktet utformes proporsjonalt med de investerte midlene i norske produksjoner og norske minoritetsproduksjoner som ikke kvalifiserer for etterhåndsstøtte. Videre vil tilskuddet kunne inngå i avtalen mellom filmfond og film- eller serieprosjektet. Et annet alternativ er at det gis et insentiv på toppen av stimuleringsstilskuddet som vil være proporsjonalt med avkastningen til investorer.

### 6.2.3 Tre konseptuelle alternativer

Vi har gjennom intervjuer identifisert tre konseptuelle alternativer for arbeidsdeling mellom sentre og fond (se Figur 6-3).

- Alternativ 0 er nullalternativet og tilsvarer dagens situasjon, som oppsummert i Figur 6-1.
- Alternativ 1 er kalt oppgavespesialisering, og innebærer en rendyrking av filmfondene som investeringsfond, og filmsentrene som tilskuddsforvaltere.
- Alternativ 2 innebærer oppgavespesialisering med innføring av et stimuleringsstilskudd. Stimuleringsstilskuddet skal benyttes til å skaffe kapital som er ikke-statlig, og kan innrettes eksempelvis som en avkastningssubsidie eller en stimuleringspott. Tilskuddet innrettes på en måte som er plattformnøytralt, for å kompensere for dagens vridning mot kinofilm (se kap. 6.2.2).

**Figur 6-3 Tre konseptuelle alternativer for arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond**

Alternativ 0: Nåsituasjon	Alternativ 1: Oppgavespesialisering	Alternativ 2: Alternativ 1 + stimuleringsstilskudd
<b>Filmsentre</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Talentutvikling og filmformidling</li> <li>› Kompetansehevende og bransjefremmende tiltak</li> <li>› Utvikling, produksjon og lansering av kortfilm, dokumentarfilm og dokumentarserie</li> <li>› Utvikling og lansering av dataspill</li> <li>› Tiltak for barn og unge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Talentutvikling og filmformidling</li> <li>› Kompetansehevende og bransjefremmende tiltak</li> <li>› Utvikling, produksjon og lansering av alle audiovisuelle verk innen alle formater</li> <li>› Tiltak for barn og unge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Fordeling av oppgaver for filmsentre og filmfond lik som i alternativ 1</li> </ul>
<b>Filmfond</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk innen alle formater*</li> <li>› Kompetansehevende og bransjefremmende tiltak</li> <li>› Skaffe privat og regional kapital</li> <li>› Toppfinansiering av kommersielle produkter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Har ikke tilskuddsforvaltning som oppgave</li> <li>› Driver ikke med bransjebyggende aktiviteter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Fordeling av oppgaver for filmsentre og filmfond lik som i alternativ 1</li> <li>› Filmfondene får nasjonalt stimuleringsstilskudd</li> </ul>
<b>Strategisk konsept for fordeling</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Noe ulik praksis for arbeidsfordeling mellom regionene, der noen filmsentre også gir utviklingsstøtte til spillefilm og tv-serier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Filmsentrene har ansvar for tilskuddsforvaltningen i sin helhet, mens filmfondene er en rendyrkede investeringsaktører</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Oppgavespesialisering der stimuleringsstilskudd gir risikoavlastning for ikke-statlig kapital som investeres i filmfondene</li> </ul>

**Illustrasjon: Oslo Economics.** \*Primært innen kommersielle formater innen film- og serieproduksjon (NFI, 2021c). Fondet kan også gi rammetilskudd til produksjonsforetak.

Vi presiserer at forutsetningene for Alternativ 2 er at stimuleringsstilskuddet kommer i tillegg til, og ikke på bekostning av, regionale tilskudd. Videre er det en forutsetning at det totale stimuleringsstilskuddet monner, ellers vil det ikke ha noe poeng. Vi foreslår at innretningen av tilskuddet avgjøres etter faglige anbefalinger fra filmfond, og at målet for analysearbeidet bør være å sikre at stimuleringsstilskuddet tiltrekker seg mest mulig regional og privat kapital. Administrasjonen av tilskuddet bør være enkel og lettfattelig.

## 6.3 Analyse

### 6.3.1 Kriterier for vurdering av måloppnåelse

Alternativene vi har identifisert har alle som formål å sørge for at utformingen av tilskudd til filmsentre og filmfond underbygger utvikling av bransje flere steder i landet. Vi ønsker å drøfte i hvilken grad endring i arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond vil styrke regionenes muligheter til å bygge og videreutvikle bransjer som bidrar til å nå regionale og filmpolitiske mål, i tråd med virkningskjeden illustrert i Figur 6-1. Det alternativet som i størst grad underbygger virkningskjeden og bidrar til måloppnåelse, vurderes som den beste innretningen. Samtidig, vil det i praksis alltid være slik at et alternativ vil ha både fordeler og ulemper. Det er også klart fra informasjonsgrunnlaget at det er uenigheter i vurderingen av fordeler og ulemper, samt konsekvenser. Denne rapporten

presenterer Oslo Economics sin vurdering, basert på det samlede informasjonsgrunnlaget.

Hensynet til regionale forskjeller og målet om enhetlig praksis kan stå i et motsetningsforhold. Regionale forskjeller medfører at det i praksis finnes syv ulike virkningskjeder, en for hvert filmsenter og respektive filmfond. Nåsituasjonen i disse regionene varierer med tanke på blant annet størrelse, produksjonsmuligheter og spesialisering. Samtidig er det en grunnleggende forutsetning, presisert av Stortinget, at en enhetlig praksis skal ligge til grunn for alle regionale filmsentre. Vi forstår enhetlig praksis dithen at det er et ønske om at overordnede formål, samt overordnet fordeling av ansvar og oppgaver mellom sentre og fond skal være lik på tvers av regioner. Det viktigste er imidlertid at effekten av tilskuddene skal bidra til høyest mulig måloppnåelse. I vår vurdering av alternativer vil enhetlig praksis begrense seg til at overordnet arbeidsdeling skal være lik. Det er ikke behov for at forvaltningsbeslutninger og ressursallokering i regionene skal underlegges detaljerte retningslinjer. Dette ville gå på tvers av det samtidige ønsket om å ta hensyn til regionale forskjeller, og er potensielt begrensende med tanke på å oppnå hovedformålet med tilskuddet.

### 6.3.2 Konsekvenser av alternativene

Endringer i arbeidsdeling mellom filmsentre og filmfond vil kunne få konsekvenser for administrasjon, økonomi, kompetanse og bransjeutvikling for øvrig i hver av regionene:

- **De administrative konsekvensene** omfatter endringer knyttet til forenkling og effektivisering for involverte aktører, det vil si filmsentre og filmfond, bransjeaktører og den nasjonale filmforvaltningen.
- **De økonomiske konsekvensene** omfatter budsjettendringer for henholdsvis filmsentre og filmfond, herunder endringer i tilskudd tildelt gjennom den statlige tilskuddsordningen.
- **Konsekvenser for kompetanse** omfatter endringer knyttet til behov for opplæring og eventuell rekruttering av ansatte for å oppfylle nye ansvarsområder.
- **Konsekvenser for øvrig bransjeutvikling** omfatter endringer i muligheter for samarbeid og regionenes grad av autonomi.

Under drøfter vi konsekvensene av å innføre Alternativ 1 og Alternativ 2, sammenlignet med nåsituasjonen (Alternativ 0).

### Alternativ 1: Oppgavespesialisering

Alternativ 1 innebærer en rendyrking av forskjellene mellom filmsentre og filmfond, der filmsentrene sitter med hele tilskuddsforvaltningen og filmfondene er rene investeringsfond.

#### Administrasjon

Administrativt vil Alternativ 1 medføre forenkling for både den regionale filmforvaltningen, bransjeaktører, den nasjonale filmforvaltningen og publikum for øvrig. Rendyrking av filmfond som investeringsfond og filmsentrene som tilskuddsforvalter vil gi spesialisering av sentrenes og fondenes ansvarsoppgaver. Spesialisering kan i prinsippet effektivisere arbeidsprosesser innad i både sentrene og fondene, men siden filmsentre får større arbeidsmengde og bredde, vil nok dette i hovedsak gjelde filmfond.

Plassering av all tilskuddsforvaltning hos én av aktørene, filmsentrene, vil fjerne det som eventuelt finnes av dobbeltarbeid i søknadsbehandling. Dette vil gi effektivitetsgevinster for bransjeaktører som søker om samme type tilskudd fra både filmsentre og filmfond, som nå kan rette søknader om tilskudd til filmsentre og søknader om investeringer til filmfondene. Videre kan dette gi effektivitetsgevinster for den samlede regionale filmforvaltningen, som slipper å behandle samme søknad to steder.

Basert på vårt informasjonsgrunnlag er det enkelte bransjeaktører som opplever forskjellen mellom filmsentre og filmfond som noe uklar, uten at dette fremstår som et vesentlig problem. Alternativ 1 innebærer imidlertid et prinsipielt skille som er tydeliggjørende. Hvorvidt dette har store konsekvenser med tanke på administrasjon og effektivitet er imidlertid mer uklart.

En mulig fordel med en oppgavespesialisering er at det blir et tydeligere skille mellom tilskuddsforvaltning og investeringer. Fra statlig hold skal tilskudd primært underbygge kulturpolitiske formål, mens investeringer i mer kommersielle produksjoner i større grad har sammenheng med næringspolitiske hensyn. Formålene med regionstilskuddene er imidlertid både kulturpolitiske og næringspolitiske, slik vi forstår det, ettersom man i henhold til virkningskjeden skal oppnå kulturpolitiske mål gjennom å bygge næring.

Det er argumenter mot oppgavespesialisering. For det første har man som søker flere muligheter for å få innvilget søknaden sin når man sender søknad til både senter og fond. Søknadsbehandling vil til en viss grad være skjønnsmessig, og et argument for å sende søknader om tilskudd to steder er at dette vil kunne korrigerer for de eventuelle skjønnsmessige vurderingene. Dette hensynet er løftet frem av noen bransjeaktører, mens andre ikke opplever at dette er et tungtveiende.

Vi oppfatter at et mange av interessentene er positive til en slik arbeidsinndeling på et konseptuelt nivå, men avventende til detaljer ved innretningen. Dette har spesielt sammenheng med endrede rammevilkår og muligheter for fondene til å tiltrekke seg privat kapital, som vi adresserer nedenfor. Vi påpeker samtidig at det er ulike oppfatninger filmsentrene og filmfondene imellom om hvorvidt en tydeligere oppgavespesialisering kan forventes å være vesentlig bedre enn dagens situasjon. De fleste informanter trekker frem at det er totale tilgjengelige ressurser som er det mest avgjørende.

#### Økonomi

Overføring av oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning fra filmfond til filmsentre vil innebære en budsjettmessig overføring av tilskuddsmidler fra filmfond til filmsentre. Som følge av endrede aktiviteter vil alternativet også innebære at filmsentre får økte muligheter til å utløse etterhåndstilskudd. Alt annet likt vil overføringen av ansvarsoppgaver tilknyttet tilskuddsforvaltning innebære at antall årsverk i filmsentre øker, mens antall årsverk i filmfond går ned. Dette vil få budsjettmessige konsekvenser for eierne, som i dag dekker driftsutgifter.

Om Alternativ 1 har totalt sett netto positive eller negative virkninger for regional bransje, er ikke rett frem å vurdere fordi forslaget er et omfordelings-tiltak. Filmsentrene vil i Alternativ 1 ikke kun få mer tilskuddsmidler, men også et større handlingsrom til å prioritere ressurser. For eksempel vil de økonomiske konsekvensene for bransjeaktører avhenge av i hvilken grad filmsentre forvalter utviklings- og produksjonstilskudd som filmfondene forvalter i dag på en annen måte enn fondene.

Ulempen med Alternativ 1 som trekkes oftest frem er imidlertid at filmfondene, gjennom å fratras forvaltningsansvar for tilskudd, mister risikoavlastningen de i dag har for å tiltrekke seg kapital fra investorer til utvikling og produksjon av kommersielle audiovisuelle verk. Enkelte informanter påpeker at fravær av tilskuddsforvaltning i filmfondene innebærer en risiko fordi rollen som tilskuddsforvalter oppleves som betryggende for investorer. Vi forstår argumentet dithen at investorens investeringsvilje øker ved at filmfond for eksempel har mulighet til å gi produksjonstilskudd eller andre tilskudd. Fra et økonomisk teoretisk perspektiv fremstår dette rimelig ettersom tilskuddsforvaltningen oppfattes som potensielt risikoavlastende. Ulempen med Alternativ 1 der filmfond er rene investeringsfond blir da at denne risikoavlastende funksjonen opphører. Konsekvensene av dette er at privat og regional investeringsvilje i fondene kan svekkes. Fraværet av tilskuddsforvaltning vil, alt annet likt, kunne gjøre det vanskeligere for filmfondene å skaffe privat og regional kapital og redusere investeringer i audiovisuelle verk.

Vi oppfatter det som at ulike informanter tilknyttet de to mindre regionale fondene er mer skeptiske til dette alternativet enn andre. Vi tolker det som at det skyldes at rollen som tilskuddsforvalter er relativt sett mer viktig for disse fondene. Mindre fond har i dag større utfordringer med å fremskaffe privat kapital, slik at effekten av et fravær av tilskuddsforvaltning potensielt blir større. Vi bemerker imidlertid igjen at alternativet ikke fjerner *tilskuddene* til regionene, siden dette overføres til filmsentrene, men fjerner forvaltningen av tilskuddene fra filmfond. Videre har de mindre fondene mindre privat kapital. Den risikoavlastende funksjonen til tilskuddsforvaltning må i så fall knyttes opp til at dette er negativt for investeringsviljen til kommuner og fylkeskommuner. Det kan imidlertid være at dette alternativet forsterker utfordringene med å fremskaffe spesielt privat kapital for fondene på sikt, og spesielt for de mindre fondene der dette er mer utfordrende i dag. Fra perspektivet til måloppnåelse kan dette være uheldig dersom man i praksis stimulerer til ytterligere konsentrasjon.

Alternativ 1 kan også ses i sammenheng med etterhåndstilskudd. Nye regler for etterhåndstilskudd gir et insentiv til å satse på færre, men større produksjoner. Fra vårt evalueringsperspektiv er det ikke sikkert at endringene i regelverket underbygger måloppnåelsen knyttet til å styrke regionale kraftsenter. Bransjeaktører trekker for eksempel frem at forutsetningen for å bygge opp produksjonsselskaper og et kraftsenter vil være avhengig av et produksjonsvolum som gir mer eller mindre kontinuerlig arbeid man kan leve av. Det er også rimelig å tro at audiovisuell produksjon er avhengig av en kritisk

masse av filmarbeidere og produksjonsselskaper dersom man skal bygge et regionalt kraftsenter. Det betyr ikke at samtlige produksjonsmuligheter nødvendigvis skal eksistere i enhver region og at alt arbeid med en audiovisuell produksjon alltid skal være i én region. Det innebærer imidlertid at det er en nedre grense for arbeid gjennom produksjonsvolum der man vil enten slutte med audiovisuell produksjon eller flytte til et sted med flere produksjonsmuligheter. Flere bransjeaktører vi har snakket med forteller at enten de selv, eller andre de kjenner, har flyttet til Oslo for å kunne holde på med audiovisuelle produksjon. Selv om vi ikke anser regionstilskuddene som sysselsettingspolitikk, så vil sysselsetting gjennom et gitt volum av produksjon vil være en viktig innsatsfaktor for kunne bygge et audiovisuelt kraftsenter innen eksempelvis spill eller produksjon av dokumentarfilmer eller -serier. Aktører har uttrykt en bekymring for at nye regler for etterhåndstilskudd vil bidra til færre produksjoner, og at dette er kontraproduktivt for behovet med et jevnt produksjonsvolum. Vi oppfatter at aktørenes sentrale ankepunkt mot Alternativ 1, er primært at fondene mister en form for risikoavlastning som oppstår ved tilskuddsforvaltning. I tillegg uttrykker aktører en bekymring for at nye regler for etterhåndstilskudd svekker mulighetene for måloppnåelse. Norsk filminstitutt trekker på sin side frem at det sannsynligvis vil bli flere små produksjoner fordi regionale filmforvaltere selv kan gi tilskudd som gir EHT-rettigheter. En representant fra et filmfond stiller spørsmålsteget til hvor realistisk det er at mindre produksjoner vil nå publikumsterskelen for EHT.

Enkelte regioner påpeker at det er vanligere at private investorer går inn med kapital direkte til produksjonsselskapene i enkelte produksjoner enn at man investerer i det regionale filmfondet. Alt annet likt, vil ikke tilgangen til slike direkte investeringer påvirkes av oppgavedelingen mellom filmsentre og fond.

### **Kompetanse**

Plassering av all tilskuddsforvaltning hos filmsentre i Alternativ 1 innebærer behov for økt kompetanse ved filmsentrene, da særlig på utvikling og produksjon av dramaserie og spillefilm. I dag er det i hovedsak filmfondene som gir utviklings- og produksjonstilskudd til lange formater, selv om også noen av filmsentrene gir utviklingstilskudd til spillefilm og dramaserie. Merk at behovet for kompetanseheving vil variere mellom de regionale filmsentrene. Dette er avhengig av om de også i nullalternativet gir utviklingsstøtte til spillefilm eller dramaserier. Behovet for kompetanseheving vil være størst i de regionene som i dag praktiserer arbeidsdeling i større grad basert på format.

Filmkonsulent ved filmsenter vil ha behov for kompetanse innen lang fiksjon. Man kan forvente at økningen i ansvarsområder og oppgaver kan medføre at filmsentrene også må øke antall årsverk som følge av økt arbeidsmengde, men det er uklart hvor mye da dette avhenger av søknadsvolumet. Samtidig har noen filmsentre kompetanse på lang fiksjon i dag. Filmfondene vil, selv om de mister ansvar for tilskuddsforvaltning, fortsatt behøve spisskompetanse innenfor alle audiovisuelle kommersielle verk for å utøve sin rolle som investeringsfond. Reduksjonen i arbeidsoppgaver blant filmfond vil antakelig likevel føre til reduksjon i behovet for arbeidskraft, alt annet likt. I teorien kan en tenke seg at personer med ansvar for tilskuddsforvaltning i filmfond kan rekrutteres til filmsenteret. Her er det imidlertid flere faktorer som spiller inn. Ulike regioninndelinger og plassering av kontorer gjør eksempelvis at ikke alle filmsentre og filmfond innenfor en region er på samme sted.

### Øvrig bransjeutvikling

En konsekvens av Alternativ 1 er at filmsentrene gis større autonomi. Gjennom å få ansvaret for hele tilskuddsforvaltningen har filmsentrene selv mulighet til å prioritere hvor mye de ønsker å satse på ulike formater og ulike faser av prosjekter. De ulike filmsentrene kan tilpasse sine prioriteringer etter regionale særegenheter, og kan selv justere prioriteringene over tid.

I dagens situasjon er det er ulik praksis på tvers av regionene. Videre, opplever vi at et stort flertall av informantene oppfatter at føringer knyttet til tilskuddsforvaltningen er lite hensiktsmessige og potensielt til hinder for måloppnåelse. Reduksjonen i antall føringer i tilskuddsordningen vil gjøre det lettere for filmforvaltningen å sikre enhetlig praksis, slik vi forstår begrepet. Fordelen med oppgavespesialisering sett fra perspektivet til filmsentre er at forslaget innebærer at det ikke er vesentlige statlige føringer og begrensninger på ressursallokering i tilskuddsforvaltningen. I alternativet vil filmsentre både ha autonomi og få uttelling på senere års fordeling av tilskudd (nivå 3).

Vi anser dette aspektet ved Alternativ 1 som positivt. Det skyldes at det i dag er utfordrende å karakterisere audiovisuell produksjon i henhold til for eksempel formater og visningsplattformer. Vi er av den oppfatning at dagens innretning på tilskuddsforvaltningen fortsatt bærer noe preg av gårsdagens verden i denne forstand. Videre, er det flytende overganger mellom faser i et utviklings- og produksjonsløp. Både begrensninger i formater og faser av audiovisuell produksjon kan og vil sannsynligvis skape enkelte utfordringer i forvaltningen av tilskuddet. Alternativ 1 forsøker å imøtekomme dette ved at begrensninger for

filmsentrenes tilskuddsforvaltning langt på vei opphører. Dette gir filmsentrene større autonomi enn i dagens situasjon til å vurdere ressursallokering og aktiviteter som bygger bransje basert på regionale særegenheter og styrker. At noen regioner for eksempel har spesielt sterke dokumentar- eller spillmiljøer, eller at bransjestrukturen og modningen av bransjen i ulike regioner er ulik, vil kunne hensyntas i Alternativ 1, noe som vi ser som en styrking av innretningen av tilskuddsordningen.

Vi vurderer at Alternativ 1 ikke vil medføre store endringer når det kommer til samarbeidet filmsentrene imellom. Men, en overføring av all tilskuddsforvaltningen til filmsentrene, vil kunne påvirke samarbeidet mellom filmsentrene og filmfondene i noen grad. I enkelte områder er det tettere samarbeid mellom filmsenter og fond enn i andre, som i noen tilfeller underbygges av fysisk nærhet til hverandre. Basert på vårt informasjonsgrunnlag har vi forstått det som at noen filmsentre og fond til en viss grad samarbeider strategisk om å gi tilskudd til prosjekter i ulike faser. Et slikt samarbeid vil i Alternativ 1 i større grad begrenses til prosjekter som forventes å ha en kommersiell verdi.

### Alternativ 2: Alternativ 1 + stimuleringsstilskudd

Alternativ 2 vil i det store og hele ha de samme konsekvensene for administrasjon og kompetanse. Konsekvensene for økonomi og øvrig bransjeutvikling vil imidlertid se noe annerledes ut.

### Økonomi

I Alternativ 2 vil filmfondene ha mulighet til å få stimuleringsstilskudd som risikoavlastning for sine investeringer. Et slikt tilskudd vil øke incentivene for privat og regional kapital sammenlignet med Alternativ 1, og kunne kompensere for bortfallet av tilskuddsforvaltningen. Stimuleringsstilskuddet vil styrke det økonomiske handlingsrommet for filmfond, sammenlignet med Alternativ 1. I hvilken grad stimuleringsstilskuddet fullt ut kompenserer for bortfallet av tilskuddsforvaltningen i Alternativ 0 når det kommer til incentiver for investorer, vil avhenge av størrelsen og innretningen av tilskuddet. Dette er foreløpig uklart. Stimuleringsstilskuddet er foreløpig beskrevet på overordnet og konseptuelt nivå, og må utredes og detaljeres nærmere (se tekstboks i kapittel 6.2.2). Vi anbefaler at endelig innretning utarbeides i samråd med de regionale filmfondene.

Intensjonen bak et stimuleringsstilskudd kan ses i forlengelsen av ulempene ved Alternativ 1. For det første vil et stimuleringsstilskudd være risikoavlastende for investeringer i produksjoner som ikke kvalifiserer til etterhåndsstøtte. Det betyr at det statlige systemet i mindre grad forskjellsbehandler mellom kinofilm og andre formater/visningsvinduer. Dette kan være



positivt for regional bransje, der mange regioner er særlig dyktige på for eksempel dokumentar. Dette kan bidra til å underbygge måloppnåelse knyttet til jevnere arbeid i regionene og bygge opp kraftsentre basert på de styrker regionene har. At statlig tilskuddsforvaltning er plattformnøytralt fremstår også som mer i tråd med dagens medielandskap der kinofilm og visning på kino ikke står like sterkt som det gjorde før i tiden. Stimuleringstilskuddet gir også insentiv til å investere gjennom et regionalt fond og ikke direkte inn i en produksjon. Dette kan bidra til å over tid bygge opp fondskapital. Dette vil også øke den totale mengden ressurser til regionene, siden stimuleringstilskuddet skal være en tilleggsordning, ikke del av regionstilskuddet.

### Øvrig bransjeutvikling

I Alternativ 1 er filmsentrenes autonomi og økonomiske handlingsrom styrket, sammenlignet med Alternativ 0. Filmfondene, derimot, opplever reduserte insentiver for investorer og dermed mindre økonomisk handlingsrom. I Alternativ 2 kompenseres dette til en viss grad ved at filmfondenes muligheter styrkes som følge av et stimuleringstilskudd. Sammenlignet med Alternativ 1 får derfor filmfondene styrket posisjonering i Alternativ 2.

Stimuleringstilskuddet vil stimulere til plattform- og formatnøytralitet, som igjen vil kunne legge bedre til rette for at bransjeaktører utvikler prosjekter i alle formater og for visninger på alle plattformer. Terskelen for å lykkes med å produsere en spillefilm som vises på kino er høy. Med stimuleringstilskuddet vil prosjekter som ikke har eller vil ha ambisjoner om å bli kinofilm, men har kommersielle muligheter, ha bedre forhold for å kunne utvikles og produseres.

## 6.4 anbefalinger

Med bakgrunn i drøftingene av konsekvensene av Alternativ 1 og 2, mener vi at Alternativ 2 i utgangspunktet har det største potensialet. Det er vår vurdering at dette alternativet, under visse forutsetninger, i størst grad legger til rette for at man får en profesjonell regional filmbransje med sunn økonomi. Det er imidlertid en forutsetning for vår anbefaling at stimuleringstilskuddet innrettes i dialog med filmfondene. Vi understreker samtidig at endringer i arbeidsdelingen mellom regionale filmsentre og filmfond innebærer en risiko og at vurderingene våre er heftet med usikkerhet.

### Anbefalinger av konsept for forvaltningen av regionstilskuddene

Vår anbefaling om videreføring av konsept baserer seg på vår forståelse av dagens situasjon og formålet til de regionale tilskuddene. Vi er åpne på at det er usikkerhet forbundet med vurderingene våre.

Vår anbefaling er underbygget av noen sentrale forhold som vi mener bør ses i sammenheng. De regionale filmsentrene har en viktig funksjon i å utvikle talenter og bygge bransje på et lokalt nivå innad i sin region. Isolert sett ser vi ikke hvorfor det er behov for å begrense fleksibiliteten i tilskuddsforvaltningen til filmsentrene, knyttet til for eksempel formater eller faser i audiovisuell produksjon. Ettersom vi forstår det politiske målet som styrkede produksjonsmuligheter flere steder i landet og en desentralisering gjennom maktspredning i forvaltningsleddet, fordrer dette etter vårt syn en fleksibilitet og autonomi i den regionale filmforvaltningen.

Per i dag er det for oss usikkert i hvilken grad det er et praktisk problem at filmsentre og filmfond begge har tilskuddsforvaltning som del av sine oppgaver. Men dersom man åpner opp for at filmsentre skal påta seg en bredere tilskuddsforvaltning, kan dette ikke etter vårt syn ses uavhengig av filmfondene. Flere ansvarsoppgaver til filmsentrene vil øke graden av overlapp i arbeidsoppgaver mellom filmsentre og filmfond. Med overføringen av tilskuddsforvaltningen fra filmfond til filmsentre i Alternativ 1 og 2 unngås overlapp i arbeidsoppgaver, samtidig som at de totale ressursene til filmsentrene øker (mer om dette i senere anbefalinger). Vi vurderer derfor at Alternativ 1 og 2 isolert sett vil være positive for filmsentrene og positive for den regionale audiovisuelle bransjen.

Det er imidlertid risiko forbundet med å omgjøre filmfondene til rene investeringsfond i Alternativ 1. For filmfond vurderer vi derfor at Alternativ 0 er å foretrekke foran Alternativ 1. Alternativ 2 bør imidlertid forstås som et forslag som er ment å bevare det positive ved Alternativ 1 for filmsentre, unngå det negative for filmfond og unngå en utydeliggjøring av roller i den regionale filmforvaltningen.

Intensjonen bak stimuleringstilskuddet som en tilleggsordning er ment å adressere flere forhold. For det første er formålet å dempe eller helt unngå de negative effektene ved å overføre tilskuddsforvaltning fra filmfond til filmsentre. For det andre er formålet å innføre en målrettet subsidie som stimulerer til produksjon av audiovisuelle verk som ikke er kinofilm, ved å gjøre det relativt sett mer attraktivt for investorer å investere i audiovisuelle verk som ikke er spillefilm. Det tredje momentet er at stimuleringstilskuddet ivaretar plattformnøytralitet.

Ønsket om økt plattformnøytralitet mener vi er i tråd med den uttrykte målsetningen i Filmmeldingen som sier: «*mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører*». Ettersom vi ikke mener man kan legge til grunn at kinofilm per definisjon alltid er den mest bransjebyggende produksjonsformen, har styrket

stimulering til annen audiovisuell produksjon enn kinofilm potensial for å bygge mer bransje. Sett i lys av dagens situasjon med visningsplattformer, konsum av audiovisuelt innhold og moderne produksjonsmuligheter, mener vi det er verdt å vurdere mer fleksible og plattformnøytrale insentiver enn de som foreligger i dag. Med bakgrunn i utbredelsen av strømmetjenester som har økt kraftig de siste årene, er det rimelig å anta at for eksempel dramaserier står på mer eller mindre lik linje som spillefilm i dag. Det er etter vårt skjønn behov for at innretning av insentiver og språkbruken i filmpolitikken blir mer tilpasset til endringene som skjer i visningsplattformer og etterspørsel. Plattformnøytralitet mener vi er et steg i riktig retning, og sannsynligvis til det gode for yngre audiovisuelle kunstnere i årene fremover.

Nullalternativet er som sagt etter vårt syn å foretrekke foran Alternativ 1, men Alternativ 2 mener vi har et enda større potensial under forutsetning om at stimuleringsstøtten ivaretar de overnevnte hensyn. Vi mener dette også ivaretar hensynet til enhetlig praksis ved at det forvaltningsmessig er tydelig definerte arbeidsoppgaver og overordnede rammevilkår er like for henholdsvis filmsentre og filmfond. På tross av gjentatte innspill om at enhetlig praksis bør ses bort i fra i sin helhet, mener vi at vår nokså nøkterne forståelse av enhetlig praksis ivaretar både ønsket om en enhetlig forvaltningspraksis og regionale særegenheter i rimelig grad.

Vi mener Alternativ 2 i ivaretar ønsket om mer autonomi i den regionale filmforvaltningen, samt bidrar til en arbeidsfordeling som kan styrke regional audiovisuell produksjon. Vi er imidlertid åpne på at en endelig beslutning om alternativ forutsetter et konkret forslag, spesielt til stimuleringsstøtte. Ettersom vi på nåværende tidspunkt ikke har tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om Alternativ 2 i stor nok grad tilfredsstiller hensynene listet opp ovenfor, og fordi måloppnåelsen vil avhenge av størrelsen på et stimuleringsstøtte, anbefaler vi å kun gå videre med Alternativ 2 dersom filmfondene deltar i utviklingen av stimuleringsstøtten for å nettopp dempe/unngå de negative effektene av den endrede ansvarsdelingen.

#### **Anbefalinger knyttet til øvrig forvaltning og behovet for prioriteringer**

Vi mener at det bør utvises noe varsomhet fra statlig hold med detaljer, tilleggsoppdrag i støtdebrev og tilføyende målsetninger for støttestrukturer. Staten har myndighet til å bestemme formålene med statlige støtter, men det er mer eller mindre effektive måter å gjøre det på. Fra et økonomisk og evalueringsfaglig perspektiv er det utfordrende når statlige støtter gis for mange generelle målsetninger, og dersom eventuelt nye målsetninger legges til over tid. Effekter

av støtter blir vanskelig å evaluere, siden man ofte skaper mange dimensjoner i målbildet og økning av dimensjoner i målbildet øker risikoen for målkonflikter. Dette gjelder etter vårt syn også i den regionale filmpolitikken. Det er mange generelle målsetninger som er vanskelig å operasjonalisere, og det er i liten grad gjort prioriteringer mellom målsetninger som egner seg til å foreta avveininger på bakgrunn av.

I prosessen for å forstå formålene for regionstøtten har vi sett oss nødt til å innarbeide en viss rekkefølge av målformuleringer for regionstøtten. Vi forstår det slik at intensjonen bak regionstøtten er å bidra til en maktspredning som skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger, samt legge til rette for noen solide, regionale audiovisuelle bransjer og kraftsentra som ifølge Kulturdepartementet i Filmmeldingen skal kunne utgjøre en reell motvekt til det dominerende filmmiljøet på det sentrale Østlandsområdet. Dette er etter vårt skjønn ikke et ønske om å aktivt svekke Østlandsområdet, men å styrke andre områder. Når Departementet sier at «*innretningen og strukturen for de regionale filmvirksomhetene må tilpasses dette målet*», er det denne forståelsen som ligger til grunn for våre vurderinger, og det er dette våre forslag og anbefalinger er et forsøk på.

Virkningskjeden vi har presentert viser en rekkefølge i logikken for å oppnå målene slik vi forstår dem. Det er ved å bygge opp produksjonsselskaper at en utløser måloppnåelse om noen solide audiovisuelle bransjer og regionale kraftsentra som videre bidrar til å sikre et «*mangfold av stemmer for norsk filmproduksjon*». Som vi har påpekt tidligere er det samtidig andre setninger eller avsnitt i Filmmeldingen som kan trekkes frem for å tolke dette annerledes.

Forståelsen av det sentrale Østlandsområdet i den regionale strukturen utgjør en vedvarende uenighet i regional filmforvaltning. Vi forstår det som at enkelte aktører i det sentrale Østlandsområdet mener at regionsbegrepet som ligger til grunn for regionstøtten omfatter alle deler av landet, og at det betyr at det sentrale Østlandsområdet skal ha innpass i støttestrukturen. Vi oppfatter imidlertid at det er forståelse for at andre regioner enn det sentrale Østlandsområdet kan ha et større behov og dermed ha tilgang til en relativt større del av den totale regionale støttestrukturen. Argumentet er også at det er et stort mangfold i det sentrale Østlandsområdet og særdeles mange mennesker, og at det er historier og stemmer fra dette området som regionstøtten bør stimulere til at kommer frem. Vi anser dette som helt legitime og fornuftige innspill.

Aktører som representerer regioner utenfor det sentrale Østlandsområdet, oppfatter at ordlyden og

intensjonen bak Filmmeldingen er at statlige regionale tilskudd skal stimulere andre deler av landet til å bli en motvekt til det dominerende miljøet på det sentrale Østlandsområdet. Å inkludere det sentrale Østlandsområdet i regionstilskuddet oppfattes dermed som nærmest en selvmotsigelse. At det er stemmer og historier fra det sentrale Østlandsområdet som har verdi og bør frem, oppfatter vi ikke at noen er uenige med. Men at dette skal oppnås gjennom midlene fra regionstilskuddet, som tross alt utgjør en begrenset del av de nasjonale statlige midlene til audiovisuelle verk, er det sterke innvendinger mot. Vi anser også dette som helt legitime og fornuftige innspill.

Videre er det også blant en del aktører en oppfatning om at NFI forfordeler nasjonale midler til audiovisuelle verk til aktører i Oslo. Dette vanskeliggjør ytterligere ambisjonene om å bygge bransje og noen kraftsentra utenfor det sentrale Østlandsområdet. Det settes videre på spissen av at Oslo Filmfond ønsker å inkluderes i den regionale filmfondordningen.

Vi har verken tatt stilling til alle påstander eller innspill om dette temaet. Vi er samtidig av den oppfatning at de foreliggende politiske dokumentene som Filmmeldingen, samt praksisen knyttet til tildeling fra Norsk filminstitutt, i størst grad støtter oppunder at de statlige regionale tilskuddet til regionene har som sitt grunnleggende premiss at det skal legges til rette for audiovisuell produksjon flere steder i landet. Dette oppnås gjennom alt fra talentutvikling og produksjon, og i praksis betyr det at det er behov for å videreutvikle og bygge profesjonelle produksjons-selskaper. Sett i lys av alle innspill mener vi det er viktig at det tas en politisk avgjørelse knyttet til dette temaet og tydeliggjøre formålet med de regionale tilskuddene.

#### Nærmere om konseptet om stimuleringsstilskudd

Stimuleringsstilskuddet er foreløpig et konsept som er foreslått som oppfølging av Filmmeldingen, der det er et mål om «*mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører*». Etterhåndsstøtte er en målrettet subsidie for å redusere risikoen for investeringer i norsk kinofilm. Motivasjonen bak et stimuleringsstilskudd er et insentiv som reduserer risikoen for investeringer i audiovisuelle verk som ikke har kino som (primær) visningsplattform. Basert på intervjuer med filmsentre og bransjeaktører oppfatter vi at dette er viktigere i dag enn da Filmmeldingen ble forfattet, som følge av utviklingen i både typer produksjon og visningsplattformer.

<sup>16</sup> Dette argumentet forutsetter at filmfondene ikke konkurrerer om den samme investeringsviljen, og at stimuleringsstilskuddet gir addisjonalitet i tilgang til privat

Vi bemerker også at det er uttrykt at det er en målsetning om å øke investeringsviljen fra private aktører. Etter vår forståelse er dette en henvisning til privatpersoner eller private virksomheter, og ikke en henvisning til kommunale eller fylkeskommunale midler. Dette mener vi ikke betyr at kommunal og fylkeskommunale investeringer er uviktige eller irrelevante, men at det er en forventning om økt investeringsvilje fra private aktører fra politisk hold.

Alternativ 2 må også på et tidspunkt forholde seg til spørsmålet om hvorvidt et stimuleringsstilskudd skal omfatte det nyoppstartede Oslo Filmfond eller ikke. Etter en evaluering av prøveordningen med tilskudd til regionale filmfond ble det i Filmmeldingen anbefalt, og i ettertid gjennomført, en konsolidering av eksisterende filmfond i Norge for å legge til rette for solide, regionale kraftsentre som en reell motvekt til filmmiljøet i det sentrale Østlandet. Et argument mot at Oslo filmfond får tilgang til stimuleringsstilskuddet er at stimuleringsstilskuddet er en ordning som underlegges det samme overordnede målet som tilskuddsmidlene.

Et argument for å gi Oslo filmfond tilgang er at overføring av tilskuddene i sin helhet i Alternativ 2 innebærer at filmfondene ikke får tilgang til regionale tilskuddsmidler. Spørsmålet er dermed om tilskuddsmidler til filmfond og stimuleringsstilskuddet til filmfond skal forstås på samme måte. Vi mener det er relevant i denne sammenhengen å påpeke at eksklusjon av Oslo Filmfond vil innebære en svekkelse av stimuleringsstilskuddets formål om å øke investeringsviljen fra private aktører til audiovisuelle verk som ikke vises på kino.<sup>16</sup> En videre konsekvens av en eksklusjon av Oslo filmfond er at statlige investeringsinsentiver til norsk audiovisuell produksjon vil innebære plattformnøytralitet utenfor det sentrale Østlandsområdet, mens man i det sentrale Østlandsområdet vil videreføre et nokså sterkt statlig insentiv for kun kinofilm.

Et argument mot å inkludere Oslo filmfond baserer seg på en premiss om at NFI gjennom forskriftsendring i 2021 har tilrettelagt for at etterhåndsstøtte i praksis nesten utelukkende tilgjengeliggjøres for NFI-støttede produksjoner. Premisset er videre at nærmere 90 prosent av etterhåndsstøtte produksjoner er i Oslo empirisk sett. Hvis Oslo filmfond i tillegg får stimuleringsstilskudd, vil Oslo Filmfond på kort tid kunne bli et dominerende fond. Dette kan ytterligere forsterke at bransje bygges primært i og rundt Oslo.

Hvis det imidlertid er en tungtveiende målsetning om mer kapital til norsk audiovisuell bransje for å få enda mer produksjon, så fremstår det samtidig noe fremmed å fokusere på den norske bostedsadressen

kapital utover investeringsviljen i kinofilm som følge av etterhåndstilskudd.



til kapitalen. Man kommer potensielt i en situasjon der man i praksis sier at man vil ha mer total kapital til norsk audiovisuell produksjon, men takker nei hvis det er privat kapital gjennom et fond i Oslo. Spørsmålet om Oslo filmfonds tilgang til stimuleringsstilskuddet er dermed nok et eksempel på en målkonflikt, der det må gjøres en prioritering mellom to hensyn. Det ene hensynet er stimuleringsstilskuddets formål om å tiltrekke seg ikke-statlige investeringer, og det andre er stimuleringsstilskuddets formål om å styrke regional bransje. Basert på vårt syn og forståelse av de politiske målsetningene i filmpolitikken antar vi at særlig målet om å tiltrekke seg ikke-statlig kapital veier tungt. Vi er imidlertid åpne om, i likhet med andre reelle målkonflikter, at dette kan forstås annerledes. Vi mener også at denne vurderingen med fordel kan ses i sammenhengen med våre andre anbefalinger som innebærer økninger av de regionale tilskuddsmidlene totalt sett og større autonomi generelt (se nedenfor). En kompromissløsning i denne målkonflikten er for eksempel begrensninger på hvor stor andel av stimuleringsstilskuddet et gitt filmfond kan oppnå.

### Betydningen av nivå 1

Med bakgrunn i mandatet for oppdraget, fokuserer vår evaluering på nivå 2 som omhandler arbeidsdelingen mellom filmfond og filmsentre. Med referanse til virkningskjeden er det imidlertid klart at måloppnåelsen er sterkt betinget av de samlede ressursene som representert med det vi har kalt nivå 1. Informasjonsgrunnlaget er også entydig på at dersom man har som ambisjon å skape regional audiovisuell bransje og noen kraftsentre, vil det være en kritisk masse for dette. Av den grunn er nivå 1 viktig for evalueringen.

I denne sammenhengen stiller vi oss spørrende til om man oppnår de politiske målsetningene med den ressursbruken som tilfaller det regionale forvaltningen i dag. Ressursene som er avsatt er så langt vi vet ikke utredet eller behovsprøvd. Dette gjør at vi ikke kan konkludere med at en endring på nivå 2 vil ha den ønskede effekten. Rene omorganiseringer har begrenset potensiale for både effektivisering og styrket måloppnåelse. På den andre siden vil arbeidsdelingen mellom filmsentre og filmfond uansett være viktig for måloppnåelse. Av den grunn er ikke dette utelukkende et ressurs spørsmål. Virkningskjeden vil også bryte sammen og potensielt være ineffektiv dersom regional filmforvaltning ikke er organisert på en god måte. Vår vurdering av nivå 1 er at endringer i nivå 2 bør innebære en større fordeling av totale ressurser til det regionale leddet om man skal ha forventninger om god måloppnåelse.

### Oppsummerende vurderinger

Konseptuelt mener vi at Alternativ 2 har de største fordelene under gitte betingelser, men at alternativet bør videreutvikles i arbeidet videre. Det er behov for detaljering, og denne bør gjøres i samarbeid mellom aktørene og er ikke en del av vårt oppdrag. Vår oppsummerte anbefaling er imidlertid følgende:

#### Filmsentre

- Filmsentre har ansvar for tilskuddsforvaltningen i sin helhet og det legges ikke begrensninger på hverken format eller faser. Regionale filmsentre får autonomi og handlingsrom for å tilpasse seg regionale forhold som for eksempel bransjemodning, bransjestruktur, sine styrker innen audiovisuelle utvikling og produksjon.
- I forlengelsen av større autonomi i forvaltningen til regionale filmsentre mener vi det bør utvises varsomhet med fremtidige tillegg og tilføyelser i tildelingsbrev. Vi er av den oppfatningen at det er et behov for en prioritering av målsetninger og en forenkling av målbildet som har vokst frem over tid. Målsetninger knyttet til andre samfunns mål som ikke er direkte knyttet til å bygge regional bransje kan med fordel adresseres i egne ordninger.
- Vi foreslår at det etter en eventuell beslutning om ny arbeidsdeling mellom filmsentre og fond bør åpnes opp for ytterligere styrking av filmsentrene tilskudd (nivå 1) ved en økt andel av nasjonale tilskuddsmidler. Dette skyldes blant annet at tilskuddene som overføres fra tre filmfond vil spres utover syv filmsentre, og selv om totalpotten forblir den samme, vil slagkraften kunne svekkes noe ved en slik desentralisering. Økninger bør baseres på faglige og økonomiske analyser, og ses i sammenheng med regelen om 3 millioner eller 25 prosent av filmens budsjett (utvikling og produksjon) for å utløse etterhåndstilskudd. Hva et rimelig økt tilskudd er, må som sagt baseres på mer detaljerte analyser. Det er imidlertid nevnt løse forslag på omtrentlig 15-20 millioner kroner per år, og vi tenker dette kunne vært et rimelig utgangspunkt å sikte mot per dags dato.

#### Filmfond

- Filmfond får tilgang til et stimuleringsstilskudd. Vi tolker det i utgangspunktet dithen at hensynet til å fremskaffe ikke-statlige midler og plattformnøytralitet veier tyngre enn regional skjevfordeling når det gjelder kapitaltilførsel. Vår overordnede anbefaling er imidlertid ikke strengt tatt avhengig av hva man velger på dette punktet. Vi er åpne på at det er avveininger her og, etter vårt syn, gode argumenter både for og imot.
- Filmfondene kommer med en faglig anbefaling for innretningen og størrelse på et stimulerings-

tilskudd og tydeliggjør hvordan dette best mulig kan tiltrekke seg regional og privat kapital, og underbygge regional bransje. Filmfond har kunnskap og kompetanse om private og regionale investorer og deres atferd, og bør derfor være i posisjon til gode analyser og anbefalinger om dette.

- På samme måte som for filmsentre, mener vi imidlertid at stimuleringsstilskuddet bør ha et minimum av føringer og ha et investorfokus, slik at kapital forvaltes etter regionale hensyn, er fleksibelt og et best mulig verktøy for filmfondene.
- Både regional og privat kapital tilgodeses. Vi mener imidlertid at man over tid med fordel kan gi ekstra uttelling til private investeringer.
- Stimuleringsstilskuddet bør monne hvis det skal ha noe poeng, og derfor må en rimelig størrelse foreslås. Et tentativt og usikkert anslag er for eksempel 15-20 millioner kroner årlig, men som sagt må anbefalinger av størrelsesorden vurderes i sammenheng med innretningen.

#### **Annet**

- Som følge av en eventuelt endret organisering er man nødt til å revurdere fordelingsnøkler på nivå 3. Dette bør være i samarbeid mellom de syv filmsentrene og i samråd med NFI for regionstilskuddet, og filmfond i samråd med NFI for stimuleringsstilskuddet.
- Kommuner og fylkeskommuner har autonomi og skal forvalte sine oppgaver og prioriteringer etter hva de mener er best ressursbruk i sin kommunale og fylkeskommunale virkelighet. Dette prinsippet tilsier at kommunale og fylkeskommunale eiere har ansvaret for å finansiere drift av egne virksomheter. Hvis staten skal påta seg å drifte kommunale og fylkeskommunalt eide virksomheter bør dette gjøres i kontekst av en revurdering av samlet eierstruktur av Norsk filminstitutt, filmsentre og filmfond.
- Hvis Alternativ 2 ikke ønskes eller lar seg gjennomføre anbefaler vi videreføring av dagens situasjon, men at eventuelle begrensninger knyttet til tilskudd til utvikling og produksjon av spillefilm og dramaserie hos filmsentre opphører 3. Dette kan være en marginal forbedring, men svarer ikke ut så mange andre hensyn.

## 7. Referanser

- Dramatikerforbundet, 2016. *Årsmelding 2015*, Oslo: Dramatikerforbundet.
- Dramatikerforbundet, 2020. *Årsmelding 2019*, Oslo: Dramatikerforbundet.
- Dybvig, E., 2021. Hvordan Hollywood gjorde hele verden til et filmstudio. *Morgenbladet*, 202(14), pp. 30-33.
- Einarsson-utvalget, 2006. *Organisering av statlige virkemidler på filmområdet*, Oslo: Einarsson-utvalget.
- Emlisen, A.-S., 2020. *dokumentarfilm*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/dokumentarfilm>
- Filmfond Nord, 2020. *Årsrapport 2020*, Bodø: Filmfond Nord.
- Filminvest, 2019. *Strategidokument Filminvest AS 2019-2022*, s.l.: Filminvest AS.
- Filmkraft Rogaland, 2021. *Strategiplan 2021-2024 for Filmkraft Rogaland*, Sandnes: Filmkraft Rogaland.
- FilmReg, 2021b. *FilmReg*. [Internett]  
Available at: <https://www.filmreg.no/>  
[Funnet 29 9 2021].
- Finansdepartementet, 2020. *Meld. St. 14 - Perspektivmeldingen 2021*, s.l.: s.n.
- Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, 2016. *FOR-2016-10-31-1264*, s.l.: Kulturdepartementet.
- Fylkesrådet i Hedmark, 2011. *Østnorsk filmsenter AS - Drift 2011*, Hamar: Fylkesrådet i Hedmark.
- Gaustad, T. et al., 2019. *Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet*, Oslo: Menon Economics.
- Hunnes, O., 2021. *Innstilling til vedtak regionale filmsentre 2021*, Oslo: NFI.
- Hunnes, O. K., 2018. *Evaluering av beregningsmodell for tildeling av statstilskudd til regionale filmfond og forslag til forbedret modell*, Oslo: NFI.
- Hunnes, O. K., 2019. *Evaluering av beregningsmodell for tildeling av statstilskudd til regionale filmfond og forslag til forbedret modell*, Oslo: NFI.
- Hunnes, O. K., 2019. *nfi.no*. [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/aktuelt/2019/tilskudd-til-regionale-filmfond>  
[Funnet 27 September 2021].
- Hunnes, O. K., 2021. *Evaluering av regional filmforvaltning - deskriptiv analyse og forbedringsforslag til diskusjon*, Oslo: NFI.
- Hunnes, O. K., 2021. *Innstilling til tilskudd til regionale filmfond 2021*, s.l.: s.n.
- Ideas2evidence, 2011. *For en neve dollar mer*, s.l.: s.n.
- Ideas2Evidence, 2020. *Konsekvenser av foreslåtte endringer i etterhåndstilskuddet for kinofilm*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Om regionalpolitikken*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/om-regionalpolitikken/id2345452/>  
[Funnet 01 11 2021].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-smabyer-og-storre-tettsteder-som-regionale-kraftsentre/id2862406/>  
[Funnet 29 9 2021].

- Kreativt Europa MEDIA, 2016. *Tildelinger norsk bransje 2016 MEDIA*, s.l.: s.n.
- Kreativt Europa MEDIA, 2017. *Tildelinger norsk bransje 2017 MEDIA*, s.l.: s.n.
- Kreativt Europa MEDIA, 2018. *Tildelinger norsk bransje 2018 MEDIA*, s.l.: s.n.
- Kreativt Europa MEDIA, 2019. *Resultater norske tilskudd MEDIA 2019*, s.l.: s.n.
- Kreativt Europa MEDIA, 2020. *Resultater norske tilskudd 2020*, s.l.: s.n.
- Kreativt Europa MEDIA, u.d. *Om Kreativt Europa*. [Internett]  
Available at: <https://mediadesk.no/om-kreativt-europa>
- Kriminalomsorgen, 2021. *Regionskontor*. [Internett]  
Available at: <https://www.kriminalomsorgen.no/regionskontor.535816.no.html>  
[Funnet 29 9 2021].
- KS, 2021. *Regioner*. [Internett]  
Available at: <https://www.ks.no/regioner/ks-vest-norge/>  
[Funnet 29 9 2021].
- Kulturdepartementet, 2015. *Filmmeldingen*, s.l.: s.n.
- Kulturdepartementet, 2015. *Meld. St. 30 En framtidsrettet filmpolitikk*, Oslo: Regjeringen.
- Kulturdepartementet, 2016. *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*. s.l.:s.n.
- Kulturdepartementet, 2016. *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon - opprinnelig kunngjort versjon*. s.l.:s.n.
- Kulturdepartementet, 2018. *Kulturmeldingen, Meld. St. 8 (2018-2019). Kulturens kraft - Kulturpolitikk for framtida*, Oslo: s.n.
- Kulturdepartementet, 2019. *Spillerom - Dataspillstrategi 2020-2022*, s.l.: s.n.
- Kulturdepartementet, 2020. *Prop. 1 S (2020-2021) for budsjettåret 2021*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Kulturdepartementet, 2021. *Forskrift om endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*. s.l.:s.n.
- Kulturdepartementet, 2021. *Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill*. s.l.:s.n.
- Kulturdepartementet, 2021. *regjeringen.no*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/film-og-medier/innsiktsartikler/filmpolitikk/id2001335/>  
[Funnet 27 September 2021].
- Kulturrådet, 2020. *Kulturrådets årsrapport 2019*, Oslo: Kulturrådet.
- Kulturrådet, u.d. *Kreativt Europa*. [Internett]  
Available at: <https://www.kulturradet.no/eus-kulturprogram>
- Kulturrådet, u.d. *Tilskuddsordninger innen film*. [Internett]  
Available at: <https://www.kulturradet.no/stotteordninger?categorylds=1222116>
- Loland, M., 2021. *Filmprodusent - mer enn bare filming*. [Internett]  
Available at:  
<https://mariusloland.no/filmprodusent/#:~:text=Filmprodusenten%20leder%20den%20omfattende%20prosessen,og%20skuespillere%2C%20og%20%C3%B8konomisk%20kontroll.>  
[Funnet 20 April 2021].
- Løge, L. & Hunnes, O., 2021. *Tilskuddsbrev regionale filmfond 2021 - Filminvest AS*, Oslo: NFI.
- Mediefondet Zefyr, 2021. *zefyr.no*. [Internett]  
Available at: <https://zefyr.no/om-oss/>  
[Funnet 27 September 2021].

- Menon Economics, 2019. *Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet*, Oslo: Menon Economics.
- Midtnorsk filmsenter, 2021. *Retningslinjer: Film*, Trondheim: Midtnorsk filmsenter.
- NFI, 2017. *Årsrapport 2016*, Oslo: NFI.
- NFI, 2018b. *Relevans. Publikum. Berekraft. Handlingsplan for inkludering og representativitet i norsk film og filmkultur 2019-2023..* [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/dette-gjor-nfi/mandat-og-organisasjon/vi-styrer-etter/relevans.publikum.berekraft>  
[Funnet 30.9.2021].
- NFI, 2018. *Årsrapport 2017*, Oslo: NFI.
- NFI, 2019. *Årsrapport 2018*, Oslo: NFI.
- NFI, 2020. *Etterhåndstilskudd vs andre tilskudd.* [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/aktuelt/2020/etterhandstilskudd-vs-andre-tilskudd>
- NFI, 2020. *Facts & Figures 2019.* s.l.:s.n.
- NFI, 2020. *Årsrapport 2019*, Oslo: NFI.
- NFI, 2021b. *Tilskuddsbrev Filmkraft Rogaland - 2021.* [Internett]  
Available at: <https://filmkraft.no/wp-content/uploads/2021/03/Tilskuddsbrev-regionale-filmsentre-NOK-9-661-000-FILMKRAFT-ROGALAND.pdf>  
[Funnet 29.9.2021].
- NFI, 2021c. *Tilskuddsbrev regionale filmfond 2021 - Filminvest AS, s.l.: s.n.*
- NFI, 2021. *Innstilling til tilskudd til regionale filmfond 2021.* s.l.:s.n.
- NFI, 2021. *Innstilling til vedtak om bevilgning til regionale filmsentre for 2021.* s.l.:s.n.
- NFI, 2021. *nfi.no.* [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd/eksterne-ordninger/tilskuddsordninger-utenfor-nfi>  
[Funnet 27. September 2021].
- NFI, 2021. *Årsrapport 2020*, Oslo: NFI.
- NFI, u.d. *Etterhåndstilskudd.* [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd/etterhandstilskudd/etterhandstilskudd-for-filmer-med-forhandsgodkjenning>
- NFI, u.d. *Søk tilskudd til utvikling.* [Internett]  
Available at: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd?id=775ccb94-81e0-4959-b510-215ebb500e62>
- Nordisk Film og TV Fond, 2020. *Årsrapport 2019*, Oslo: Nordisk Film og TV Fond.
- Nordnorsk Filmsenter, 2019. *Måldokument 2019-2022*, Tromsø: Nordnorsk Filmsenter.
- Norsk Skuespillerforbund, 2017. *Årsmelding 2016*, Oslo: Norsk Skuespillerforbund.
- Norsk Skuespillerforbund, 2020. *Årsmelding 2019*, Oslo: Norsk Skuespillerforbund.
- Norske filmregissører, 2016. *Årsmelding 2015*, Oslo: Norske filmregissører.
- Norske filmregissører, 2020. *Årsmelding 2019*, Oslo: Norske filmregissører.
- Oslo Economics, 2018. *Den norske spillbransjen - utredning for Kulturdepartementet, s.l.: s.n.*
- Oslo Filmfond, 2021b. *Et filmfond i startgropen.* [Internett]  
Available at: <https://oslofilmfond.no/>  
[Funnet 29.9.2021].

Oslo Filmfond, 2021. *oslofilmfond.no*. [Internett]

Available at: <https://oslofilmfond.no/#om>

[Funnet 27 September 2021].

Produsentforeningen Virke, 2021. *Produsentforeningen*. [Internett]

Available at: <https://www.virke.no/bransjer/produsentforeningen/>

[Funnet 15 April 2021].

Regjeringen, 2020. *Høring - forslag til endringer i Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon og Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-forskrift-om-tilskudd-til-audiovisuell-produksjon-og-forskrift-om-tilskudd-til-produksjon-og-formidling-av-audiovisuelle-verk/id2783459/>

Regjeringen, 2021. *Filmpolitikk*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/film-og-medier/innsiktsartikler/filmpolitikk/id2001335/>

[Funnet 29 9 2021].

Regjeringen, 2021. *Oversikt over landets helseforetak*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/oversikt-over-landets-helseforetak/id485362/>

[Funnet 29 9 2021].

Rushprint, 2021. «Nattebarn» med suksess på TikTok. [Internett]

Available at: <https://rushprint.no/2021/08/nattebarn-med-suksess-pa-tiktok/>

Ryssevik, J., Dahle, M., Høgestøl, A. & Myhrvold-Hanssen, T., 2014. *Åpen framtid - En utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen*, Bergen: Ideas2Evidence.

Ryssevik, J. & Vaage, T., 2011. *For en neve dollar mer - En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond*, s.l.: Ideas4evidence.

Sametinget, u.d. *Internasjonalt Samisk Filminstitutt (ISFI)*. [Internett]

Available at: <https://sametinget.no/kultur/kunst-og-kulturutovelse/internasjonalt-samisk-filminstitutt/>

SSB, 2009. *Standard for næringsgruppering (SN)*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/6/koder>

[Funnet 16 April 2021].

Store norske leksikon, 2021. *Region*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/region>

[Funnet 29 9 2021].

Stortinget, 2018. *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3)*. s.l.:s.n.

Svendsen, T., 2019. *kortfilm*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/kortfilm>

Svendsen, T. & Andresen, C., 2021. *spillefilm*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/spillefilm>

Sørnorsk filmsenter, 2021. *sornorskfilm.no*. [Internett]

Available at: <https://sornorskfilm.no/om-oss/>

[Funnet 27 September 2021].

Vestnorsk filmsenter, 2021. *vestnorskfilm.no*. [Internett]

Available at: <https://vestnorskfilm.no/om-oss/historikk>

[Funnet 27 September 2021].

Viken filmsenter, 2017. *Årsrapport 2016*, s.l.: s.n.



Viken filmsenter, 2020. *Årsrapport 2020*, s.l.: s.n.

Viken filmsenter, 2021b. *Om oss*. [Internett]  
Available at: <https://vikenfilmsenter.no/om-oss/>  
[Funnet 29 9 2021].

Viken filmsenter, 2021. *vikenfilmsenter.no*. [Internett]  
Available at: <https://vikenfilmsenter.no/om-oss/>  
[Funnet 27 September 2021].

Vik, S. & Hedenstad, M., 2020. *Strømmekrigen er i gang*. [Internett]  
Available at: <https://p3.no/filmpolitiet/2020/09/strommekrigen-er-i-gang/>

Vikøren, B. M. & Pihl, R., 2021. *Store norske leksikon*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/SWOT-analyse>  
[Funnet 27 September 2021].

Østnorsk filmsenter, 2020. *Årsmelding 2020*, Lillehammer : Østnorsk filmsenter.

Øversveen, J. & Midtskogen, Ø., 2015. *Konsolidering av filmfond*, Hamar: Hedmark fylkeskommune.



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo