

Kultur og kirke departementet  
Postboks 8030 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.: 2004/03276  
ME/ME2 ESH:elt

Vår ref.: 2006/00022-4

Dato: 20.03.2006

## HØRINGSUTTALELSE – RAPPORT OM DEN NORSKE FILMBRANSJEN

### Innledning

Norsk filmfond viser til Kultur- og kirke departementets høringsbrev av 11. januar 2006 angående rapporten *Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen*, utarbeidet av Rambøll Management. Oppdragets mandat var å vurdere statlige tilskuddsordninger og virkemidler i forhold til de filmpolitiske målene. Videre skulle man vurdere hvordan regional filmsatsing kunne gjennomføres i Norge.

Rambøll har levert en relativt grundig analyse av det statlige virkemiddelapparatet og av den norske filmbransjen. Rapporten viser til en svært positiv utvikling for den norske filmen de senere årene. De politiske grepene som har vært tatt har vært viktige, men det er samtidig et potensial for ytterligere forbedring. Dette er reflektert i et sett av konkrete anbefalinger.

Rambøll har i analysen valgt å fokusere på produksjonsselskapene og på de økonomiske virkemidlene som hovedsakelig forvaltes av Norsk filmfond. Dette er et naturlig valg, gitt rapportens mandat. Men rapportens innretning fører etter filmfondets oppfatning til en viss skjevhet i analysen, slik at de kunstneriske og kreative aspektene ved norsk filmproduksjon kommer i bakgrunnen. Dette fører på sin side til at et av de filmpolitiske hovedmålene: produksjon av film av høy kvalitet, behandles i liten grad. Det er hovedsakelig målene om høy publikumsoppslutning og profesjonalisering av filmbransjen som drøftes i rapporten, og som gjenspeiles i dens anbefalinger.

Norsk filmfond er opptatt av at alle de filmpolitiske målene vektlegges i den videre behandling av rapporten. Å produsere film av høy kvalitet er svært viktig både for den publikumsmessige og kunstneriske anerkjennelsen av norsk film, og der den norske filmen står i dag anser vi dette som nøkkelen til videre suksess. Skal vi kunne realisere den politiske målsettingen om 25 % markedsandel for norske filmer på kino, er det nødvendig å fokusere på kvalitet.

Kulturdepartementet har ønsket en vurdering av de statlige tilskuddsordningene og de øvrige statlige virkemidlene. I kravspesifikasjonen for evalueringsoppdraget står det at alle virkemidlene skal vurderes, men med hovedvekt på seks spesifiserte punkter. Den statlige avgiften til Norsk kino- og filmfond (NKFF) er ett av disse punktene, men Rambøll har valgt å ikke drøfte denne, noe filmfondet finner underlig. Vi hadde også ønsket en sterkere vektlegging av de statlige virkemidlene som angår fjernsynsselskapene og deres investering i norske audiovisuelle produksjoner.

Norsk filmfond vil oppfordre Kulturdepartementet til å gjennomgå organiseringen av det samlede statlige virkemiddelapparatet på nytt, herunder Norsk filmfond, Norsk filmutvikling, Norsk filminstitutt, NKFF og de regionale initiativene med statlig finansiering. Det kan også være interessant å se på produsentforeningen og andre aktørers rolle i dette bildet. Det går i dag nærmere 500 mill kroner til filmformål over statsbudsjettet. I tillegg har vi NKFF-avgiften som nærmer seg 100 mill. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens strukturer hindrer en optimal forvaltning av midlene. I tillegg vil det mest sannsynlig være mulig å høste rasjonaliseringsgevinster i virkemiddelsapparatet. For å motivere til dette foreslår vi at alle rasjonaliseringsgevinster overføres til støttemidler. I den grad departementet

foretar en slik gjennomgang, vil det kunne få konsekvenser for vurderingene knyttet opp til anbefaling nr 5, 6 og 7 i Rambøll-rapporten.

Vi har i det videre valgt å kommentere de enkelte anbefalingene i rapporten fra Rambøll Management i form av relativt kortfattede konklusjoner av en bred og omfattende styrebehandling. Dersom departementet ønsker det, kan vi fremlegge en mer omfattende redegjørelse og argumentasjon for våre anbefalinger knyttet til de enkelte punktene.

## **Anbefaling 1: Profesjonalisering av filmbransjen**

Norsk filmfond deler Rambøll Managements oppfatning av at videre en profesjonalisering av filmbransjen er viktig. Dette har vært et vedvarende fokusområde i filmfondets arbeid siden opprettelsen i 2001 og har vært nedfelt i fondets strategidokumenter.

Når det gjelder oppfølging og krav til produsentenes prosjektering, er dette et arbeid som skjer fortløpende i dialogen mellom filmfondet og produsentene. Spesielt nye og uerfarne produsenter har behov for denne typen veiledning.

Produsentstøtten er et viktig virkemiddel for profesjonalisering av bransjen. Hensikten med produsentstøtten er å medvirke til et sterkere produsentledd som kan sikres et fundament for kontinuitet og høy aktivitet, og at produsentene gis større ansvar i forhold til den kunstneriske utviklingen og innholdet i prosjektene. Det har derfor ved utlysning og vurdering av ordningen vært lagt vekt på så vel ambisjoner og visjoner som dokumenterbare resultater, samt selskapenes kapasitet og kompetanse.

I januar/februar 2005 ble det foretatt en nokså omfattende evaluering av produsentstøtten så langt. Evalueringen konkluderte med at ordningen stort sett hadde fungert godt, men anbefalte at den ble videreført i en mer spisset form. Det ble i april 2005 besluttet å videreføre ordningen som en ren pakkefinansiering for utvikling. Tanken var å stimulere til noen sterke produsentmiljøer.

Vi tror fortsatt det er viktig med konsentrasjon i noen større produsentenheter, uten at det skal gå på bekostning av muligheten for å være "liten og annerledes". Små selskaper må fortsatt kunne fungere som nyttige korrektiver og viktige rom for alternativ energi i bransjen. Men filmfondet mener det er viktig at noen selskaper har kapasitet, ressurser og kvalitet til vedvarende satsing på utvikling og kreative allianser.

Det er filmfondets oppfatning at en fortsatt satsing på pakkefinansiering vil være positiv for produksjonsmiljøet, det vil styrke prosjektutviklingen generelt, og samtidig bidra til måloppfyllelse i forhold til å styrke produsentenes frihet til og ansvar for å utvikle sine egne ideer og prosjekter. Pakkefinansiering vil også bidra til å styrke de større produsentene som har kapasitet til forestå et omfattende utviklingsarbeid. Vi tar sikte på å evaluere ordningen etter utløpet av 2007 for deretter å vurdere en eventuell utvidelse til også å omfatte produksjon.

## **Anbefaling 2: Stillingsinstruks for konsulentene**

Norsk filmfond er enig i at en stillingsinstruks for konsulentene kan føre til en klarere felles forståelse av konsulentenes rolle og grunnlaget for deres vurderinger. Filmfondet har derfor nylig utarbeidet et forslag til stillingsinstruks som er oversendt filmbransjens organisasjoner for innspill. Når endelig instruks er vedtatt i fondets styre, vil den legges ut på filmfondets hjemmesider.

## **Anbefaling 3: Avvikling av billettstøtten**

Billettstøtten har eksistert i 50 år og er en kompleks og lite transparent tilskuddsordning. Norsk filmfond registrerer at det er ulike oppfatninger om hvilken effekt ordningen har og hva det vil innebære å erstatte den med forhåndsstøtte. Etter fremleggelsen av Rambøll-rapporten har filmfondet sammen med Norske film- og tv-produsenters forening foretatt økonomiske beregninger av hva som skjer hvis etterhåndsstøtten erstattes med et tilsvarende beløp i forhåndsstøtte, slik at samlet støttenivå ikke reduseres. Grovt sett kan vi si at vi får følgende direkte virkninger:

- Halvparten av filmene kommer bedre ut, halvparten dårligere.
- Resultatene samler seg mer mot midten, færre store tap og færre store gevinster.
- Filmene kommer samlet sett ikke dårligere ut (en viss resultatforbedring).
- Det samlede egenkapitalbehovet vil nesten halveres.

Den økonomiske analysen viser at man har et valg mellom to tilskuddssystemer hvor de samlede økonomiske konsekvensene ikke skiller seg vesentlig fra hverandre. Det er imidlertid et filmpolitisk valg om man ønsker et tilskuddssystem som retter seg mot behov eller økonomisk resultat.

Flertallet i Norsk filmfonds styre slutter seg til Rambølls anbefaling om at billettstøtten bør erstattes med høyere forhåndsstøtte – primært fordi filmstøtte bør gis etter behov og ikke som belønning for godt økonomisk resultat. Flertallet mener det vil bli en sunnere økonomi i bransjen dersom billettstøtten erstattes med høyere forhåndsstøtte (produksjonsstøtte og lanseringsstøtte). Færre prosjekter vil gå med store tap, og en slik omlegging vil dessuten stimulere til høyere inntjening i andre markeder. Den vil redusere prosjektenes risiko, noe som styrker grunnlaget for optimale kreative og tekniske produksjonsbeslutninger. Og det vil bli enklere å reise egenkapital fordi egenkapitalbehovet blir kraftig redusert, noe som medfører at vi vil få en økning i tilfanget av spennende filmprosjekter. Omleggingen vil også gi et langt enklere støttesystem og motvirke at enkeltprosjekter får uforholdsmessig høy støtteintensitet. Flertallet mener at det i det videre arbeidet bør gjennomføres en grundig konsekvensutredning av en omlegging fra billettstøtte til høyere forhåndsstøtte.

Mindretallet er opptatt av at en etterhåndsstøtte stimulerer filmskaperne til å forholde seg til publikum. I så måte er etterhåndsstøtten et filmpolitisk virkemiddel for å oppfylle kravet om økt markedsandel for norsk film. Mindretallet mener at man bør ha en gjennomgang av dagens billettstøtteordning for å optimalisere ordningen i forhold til denne målsettingen.

#### **Anbefaling 4: Anvendelse av frigjorte midler fra billettstøtten**

Norsk filmfond vil anbefale at frigjorte midler fra billettstøtten brukes til å øke forhåndsstøtten med et tilsvarende beløp. Dette innebærer at omleggingen ikke brukes til å frigjøre midler til annen produksjon, men til å styrke økonomien i eksisterende prosjekter gjennom en økning i tilskuddene til både produksjon og lansering. Konkret vil dette innebære at *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner* må endres slik at minimumskravet til egenfinansiering både ved produksjonstilskudd gjennom konsulentordningen og ved tilskudd etter markedsvurdering reduseres.

#### **Anbefaling 5: Organisering av utenlandsarbeidet**

Norsk filmfond støtter Rambølls prinsipielle synspunkter angående utenlandsarbeidet. Salg og markedsføring i utlandet må skje i nært samarbeide med bransjen. Dette arbeidet vil slik være en naturlig forlengelse av den dialog Norsk filmfond i dag har med produsentene om de enkelte filmprosjekters markedsmuligheter innenlands. Vi mener også at filmenes muligheter på markedet i utlandet bør ses i sammenheng med internasjonal finansiering, gjennom eksempelvis samproduksjoner.

Vi vil i det følgende skissere en alternativ modell til den som anbefales i rapporten. Vi understreker at dette er en skisse og at det trengs mer tid til å utarbeide modellen i detalj. Det er i dette arbeidet viktig med en dialog med organisasjonene på filmområdet, produsentene og internasjonale salgsagenter.

##### **FILMNOR**

Det etableres et informasjons- eller eksportkontor, "FILMNOR", etter modell tilsvarende den som benyttes for å promotere norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet, NORLA. Dette innebærer at store deler av utenlandsvirksomheten som i dag ivaretas av staten når det gjelder tilrettelegging for markedsføring og salg, legges utenfor filmfondet.

FILMNOR organiseres som en stiftelse med statlige tilskudd til driften, og stiftelsen samlokaliseres med produsentforeningen. En nærhet mellom produsentene og FILMNOR vil bidra til at produsentene får et skarpere fokus på filmenes potensial i utlandet og øke bevisstheten om produsentenes ansvar for utenlandssalget. Det vil også bidra til å øke produsentforeningens kompetanse i forhold til utenlandsk finansiering og salg, og gi kompetanseoverføring på andre felt fra utenlandske produsenter og salgsagenter.

FILMNOR får videre det operative ansvaret for den nasjonale filmkommisjonen. Dette vil kunne stimulere til et felles nettverk av utenlandske produsenter, arenaer og markeder for samproduksjoner. Filmkommisjonen vil dermed indirekte også kunne styrke kompetansen i norsk filmbransje, og vil bli et tydeligere kulturpolitisk tiltak, i tillegg til et næringspolitisk.

### **Filmfondets rolle og oppgaver**

Norsk filmfonds rolle blir å forvalte en statlig tilskuddsordning for utenlandslansering. Tilskuddsordningen må ha som mål å bidra til at filmene selges og det er viktig å stille klare krav til konkrete resultater og vurdering av markedenes relevans i forhold til faktisk salg. Salg av norsk film for visning på kino og fjernsyn i utlandet vil etter filmfondets oppfatning være den beste form for profilering av norsk filmkultur i utlandet.

Etter modell fra UK Film Council, bør det vurderes om en automatisk og en halvautomatisk innretning av tilskuddsordningen skal utgjøre hovedtyngden av budsjettet.

### **Norsk filminstituttets rolle og oppgaver**

Når det gjelder deltagelse i filmaker, retrospektiver, arrangementer under kulturavtaler etc, med en ren filmkulturell begrunnelse, vil det være naturlig at dette er oppgaver som fremdeles ligger hos Norsk filminstitutt. Filminstituttets filmarkiv vil ha de beste forutsetninger for å forsyne kulturelle arrangementer med kopier av norske filmer, og instituttet vil også ha kompetansen til å sette disse filmene i en historisk og kulturell kontekst. Hvis det skulle oppstå tvil om grensene mellom kulturelle og salgsfremmende fremstøt, forutsetter vi en dialog mellom filminstituttet, filmfondet og FILMNOR før det gjøres avtaler om norsk deltagelse. Det kan også tenkes at det kan finnes arrangementer der det er naturlig med et felles kulturelt/markedsmessig fremstøt.

## **Anbefaling 6:       a) Utviklingsarbeidet i Norsk filmutvikling,                               b) Styrket dialog**

### **a) Norsk filmutvikling**

Norsk filmutvikling og Norsk filmfond har i dag en svært god dialog, men begge virksomhetene ønsker og ser behovet for et enda nærmere samarbeid. Norsk filmfond vil derfor foreslå at virksomhetene samlokaliseres og at de får et felles styre.

En organisering med to autonome statlige virksomheter med ett styre vil ha en rekke fordeler. Et styre er en viktig ressurs for en institusjon, og vil konkret kunne tilføre filmutviklingen viktig kompetanse og inspirasjon. Et felles styre for filmfondet og filmutviklingen vil sikre en mer helhetlig filmpolitikk, og en samlokalisering vil styrke samarbeidet. Man vil også kunne samordne visse felles tjenester (sentraltbord, arkiv, post, informasjon mv) for å gi brukerne et bedre tilbud.

Det er flere eksempler på prosjekter som ville kunne tjent på et tettere samarbeid mellom filmutviklingen og filmfondet:

- Filmfondets satsing på "Nye veier for korte filmer", ville være et like naturlig utviklingsprosjekt for filmutviklingen som for filmfondet, evt også et samarbeidsprosjekt.
- Filmfondets satsing på utvikling av prosjekter med kvinner i ledende funksjoner kunne vært et samarbeidsprosjekt, med felles mål, men hvor virksomhetene opererte på ulike nivåer og med forskjellige virkemidler.
- Filmutviklingen vil i større grad kunne trekke veksler på filmfondet kompetanse, ressurser og vurderinger i tilretteleggingen og gjennomføringen av sitt kurstilbud.
- Emmy 2007 er allerede et etablert samarbeid, men ville kunne administreres enklere med en annen organisasjonsmodell.

### **b) Styrket dialog**

Norsk filmfond støtter Rambølls vurdering av at det er viktig med en tett dialog med filmbransjen. Filmfondet har etablert møteplasser og nær kontakt med flere av filmbransjens organisasjoner, bl.a. har det et par års tid vært gjennomført faste månedlige møter med produsentforeningen og senere også med filmforbundet. Filmfondet har også andre arenaer for dialog, informasjonsmøter og deltagelse ved seminarer og festivaler. Filmfondet vil imidlertid følge opp ønsket om en styrket dialog og diskutere med organisasjonene hvordan dette bør skje i praksis.

## Anbefaling 7: Regional filmsatsing

Norsk filmfond er enig med Rambøll i at de tre regionale filmsentrene (Vestnorsk, Nordnorsk og Midtnorsk) bør videreføres med et tydelig kulturpolitisk oppdrag. Vi vil anbefale at de finansieres med statlige og regionale midler i forhold til en gitt, felles fordelingsnøkkel. Filmsentrene bør fortsatt konsentrere ressursbruken om kort- og dokumentarfilmproduksjon, evt tillagt muligheten for utviklingstilskudd til lengre formater, og de bør gis et tydelig ansvar for talent- og kompetanseutvikling slik at dette gjenspeiles i tildelingspolitikken. I et slikt perspektiv er det også viktig at sentrene blir lokalisert der regionen har den sterkeste konsentrasjonen av talent og en kulturell infrastruktur som best mulig kan sikre en vedvarende vital filmproduksjon.

Når det gjelder regionale filmfond, vil Norsk filmfond primært fraråde flere statlig finansierte forvaltningsorganer for produksjonstilskudd til langfilm og fjernsynsserier. Norge er et lite land, og både størrelsen på filmbransjen og det samlede produksjonsvolumet tilsier at det er viktig å konsentrere kompetanse og bruke minst mulig penger på administrasjon. Det produseres, og vil også i fremtiden produseres, en rekke filmer i regionene fordi de er de beste prosjektene – ikke fordi de er gjenstand for regional kvotering.

Dersom det likevel er politisk ønskelig å stimulere regionene gjennom øremerkede statlige midler til produksjon av lange formater, vil Norsk filmfond sekundært anbefale å samle satsingen i én pott. Filmfondet tror det er uheldig å avgrense midlene til et nærmere definert antall regionale filmfond. Det vil kunne bety at man gjennom et sentralt vedtak kveler gode lokale initiativer, som ikke "utpekes" som filmfond. Da er det bedre å avsette et beløp øremerket regional filmproduksjon, som det vil være åpent for alle regionale initiativer å søke på.

Hensikten med regionale filmfond er fra vårt ståsted todelt.

- For det første er det ønskelig å dyrke frem levedyktige lokale filmmiljøer som kan berike og styrke den norske filmen kvalitetsmessig og kunstnerisk. Lokale filmmiljøer vi kunne få frem nye stemmer, lokale talenter og øke mangfoldet. I lys av dette er det viktig å stille krav til kvaliteten på prosjektene og kompetansen i de lokale filmmiljøene.
- For det andre er det ønskelig å øke den totale investeringen i norsk filmproduksjon, slik at volumet kan bli høyere og kvaliteten bedre. Erfaringer fra Sverige viser at det er mulig å hente ut betydelige beløp lokalt. Til forskjell fra Sverige har ikke Norge tilgang til de EU-midlene som svenske lokale filmfond har benyttet seg av i betydelig grad. Det kan derfor argumenteres for statlig medfinansiering. Man må allikevel stille krav til størrelsen på og andelen av lokal finansiering.

En regional pott bør etter vår oppfatning holdes strengt adskilt fra de vurderingene som gjøres av Norsk filmfonds konsulenter. Vurderingen av søknadene kan foretas av et produksjonsutvalg (ekspertgruppe) med bred geografisk og kompetansemessig sammensetning, eller det kan gjøres av en egen konsulent.

Vi mener det må være åpent for alle regionale initiativer å søke disse midlene. Dette for ikke å avskjære noen i utgangspunktet. Gjennom de konkrete vurderingene av prosjektene, vil de beste miljøene styrkes. De lokale initiativene som viser evne til kontinuitet, stabil lokal finansiering og utvikling av gode filmprosjekter, vil på denne måten "naturlig" utvikle seg som lokale ressursentre. I praksis vil det kanskje bli 2-4 av disse som kan holde en kontinuerlig høy produksjon på sikt, men vi mener det er bedre at de utvikler seg på denne måten, enn at de utpekes på forhånd sentralt.

Med vennlig hilsen

Kristern Einarsson  
Styreleder

Stein Slyngstad  
Direktør