

For en neve dollar mer

En evaluering av den statlige støtten til
regionale filmfond

Jostein Ryssevik

Turid Vaage



JOSTEIN RYSSEVIK

TURID VAAGE

For en neve dollar mer

En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond

ideas2evidence Rapport 9 / 2011

GJENNOMFØRT PÅ OPPDRAG FRA KULTURDEPARTEMENTET



© ideas2evidence 2011
ideas2evidence
Sigurdsgate 8
5015 Bergen
Telefon: 91817197
Telefax: 55247435
post@ideas2evidence.com

Bergen, november 2011

ISBN 978-82-93181-05-7 (Trykt)

ISBN 978-82-93181-04-0 (Nett)

FORORD

Denne rapporten bygger på en evaluering av prøveordningen med statlig støtte til de regionale filmfondene i Norge. Målet med evalueringen har for det første vært å kartlegge ulike sider ved de regionale filmfondenes organisering og investeringsvirksomhet. Evalueringene skulle også vurdere i hvor stor grad de regionale fondene har nådd de tre sentrale målene for arbeidet; å øke tilgangen til kapital for norsk filmproduksjon, å styrke filmnæringen i regionene og å skape større mangfold i norsk filmproduksjon. Et tredje mål med evalueringen var å komme med anbefalinger når det gjelder den framtidige utformingen av denne finansieringsordningen.

Evalueringen er gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Kulturdepartementet. Synspunkter og konklusjoner i rapporten står for forfatternes egen regning og representerer ikke nødvendigvis Kulturdepartementets vurdering.

Evalueringen er basert på analyser av dokumenter, detaljerte oversikter over fondenes tildelinger og investeringer, data om filmnæringens utvikling samt opplysninger fra produsentene om alle filmer som har mottatt støtte i perioden 2007-2010. Vi har også gjennomført ca. 30 timer med kvalitative intervju med sentrale aktører i fondene, blant annet fondenes eiere, investorer og representanter fra filmnæringen.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid og sin kunnskap for at denne evalueringen skulle bli så grundig som mulig. En særlig takk til de daglige lederne i de fem filmfondene som velvillig har gravd frem data og svart på de utallige spørsmålene som en nysgjerrig utreder kan finne på å stille. Vi vil også takke Dag Asbjørnsen i Kulturdepartementet for nyttige innspill underveis i arbeidet.

Rapporten er utarbeidet av Jostein Ryssevik og Turid Vaage ved ideas2evidence.

Bergen

November, 2011

INNHold

KAPITTEL 1: PROBLEMSTILLINGER, METODER OG KONKLUSJONER	7
Bakgrunn	7
Tema og problemstillinger	8
Datamateriale og metoder	9
Rapportens innhold og oppbygging	11
Noen hovedpunkter og konklusjoner	12
KAPITTEL 2: FILMFONDENES Plass I NORSK FILMPOLITIKK	15
Norsk filmpolitikk – nasjonsbygging og regional utviklingsstrategi	15
Regionale filminstitusjoner i Norge	16
Film som regional utviklingsstrategi	19
Regionenes innpass i den nasjonale filmpolitikken	21
Prøveordningen i praksis	26
Konklusjoner	27
KAPITTEL 3: ORGANISERING, FORANKRING OG INVESTERINGSVIRKSOMHET	29
Film3	29
Fuzz	30
Midtnorsk Filmfond	32
Filmkraft	33
Filmcamp	34
Eierskap og lokal- og regionalpolitisk forankring	36
Organisering	38
Bemannings og drift	39
Forankring i regional filmnæring	40
Privat investeringskapital	41
Tilskudds- og investeringsvirksomhet	43
Konklusjoner	48
KAPITTEL 4: FILMFONDENE OG REGIONENE	51
Kriterier for investeringer og tilskudd	51
Fondenes investerings- og tilskuddsvirksomhet i praksis	57
Styrking av de regionale filmmiljøene	64
Filmnæringen i regionene	67
Regional konsentrasjon	77
Konklusjoner	78
KAPITTEL 5: MANGFOLD I MÅLGRUPPER OG UTTRYKKSFORMER	79
Geografi – ta hele landet i bruk	79
Kjønn – ta alle talentene i bruk	84
Film for barn og unge	85
Format	87
Sjanger	88

Kvalitet	89
Konklusjoner.....	91
KAPITTEL 6: KONKLUSJONER, VURDERINGER OG ANBEFALINGER	93
Mer penger til norsk film?	93
Styrking av de regionale filmmiljøene?	96
Større mangfold i uttrykksformer og målgrupper?	99
Anbefalinger: Prinsippene for fordeling av støtte mellom fondene	100
Anbefalinger: Utformingen av kravet om regional matching.....	105
Anbefalinger: Støtte til filmer som mottar produksjonstilskudd fra NFI.....	107
Konklusjoner.....	109
LITTERATUR	111

Kapittel 1

PROBLEMSTILLINGER, METODER OG KONKLUSJONER

I dette kapittelet presenteres bakgrunnen for evalueringen, problemstillingene som er behandlet og fremgangsmåten vi har brukt for å kaste lys over disse problemstillingene. Kapittelet inneholder også en oppsummering av de viktigste resultatene, konklusjonene og anbefalingene fra evalueringen.

BAKGRUNN

Da Stortinget på forsommeren 2007 debatterte innstillingen om Veiviseren (St.meld. nr. 22 (2006-2007)), ble det vedtatt å innføre en prøveordning med statlig støtte til regionale filmfond. Samtidig ble det bestemt at denne ordningen skulle evalueres etter fire år. Det er dette vedtaket som er den umiddelbare bakgrunnen for denne evalueringen.

Prøveordningen med statlig støtte til regionale filmfond var del av en større omlegging av den norske filmpolitikken. På den ene side handlet denne omleggingen om en samordning av de statlige forvaltingsorganene på filmområdet i en ny institusjon, Norsk filminstitutt.¹ På den andre siden medførte reformen en formalisering av støtten til de regionale filminstitusjonene og en delvis samordning av de regionale og nasjonale virkemidlene på filmområdet. Veiviseren signaliserte også en videre opptrapping av satsingen på norsk film som hadde startet noen år tidligere.

Diskusjonen om regionenes plass i den norske filmpolitikken var forholdsvis ny på det tidspunktet hovedlinjene fra Veiviseren ble vedtatt. Parallelt med utviklingen i flere europeiske land, ikke minst Sverige, hadde det i årene like før omleggingen av filmpolitikken blitt etablert regionale filminstitusjoner i flere norske regioner.² De regionale filminstitusjonene var skapt av kommuner og fylkeskommuner basert på et ønske om å benytte film som motor for regional utvikling. Ved å legge forholdene til rette for filmproduksjon i regionene ønsket regionale utviklingsaktører å skape arbeidsplasser, bolyst og oppmerksomhet. Dette var nye argumenter i et politikkområde som fram til da hovedsakelig hadde handlet om kultur, språk og identitet. Regionenes inntog på den filmpolitiske arenaen skapte derfor ikke bare en spenning mellom sentrum og periferi, men også en avveining mellom kulturpolitikk og næringspolitikk.

Det var fem regionale filmfond i Norge på det tidspunktet nyordningen ble vedtatt. Det var Film3 (Lillehammer), Fuzz (Bergen), Midtnorsk filmfond (Trondheim), Filmkraft Rogaland (Stavanger) og FilmCamp (Målselv). De tre første av disse var rene filmfond som var opprettet for å bidra i finansieringen av filmproduksjoner innenfor kommersielle formater som langfilm, fjernsynsdrama og dokumentar. Når det gjelder Filmkraft Rogaland var fondsfunksjonen samorganisert i en institusjon som også fungerte som regionalt filmsenter. I alle de andre regionene var filmsentrene organisert i egne, men ofte tett samarbeidende, institusjoner. Dette var institusjoner som i motsetning til fondene gav tilskudd til kortfilm og andre ikke-

¹ Norsk filminstitutt er en sammenslåing av Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. Samtidig ble Norsk filmkommisjon, som opprinnelig var etablert av Bergen Media By, lagt inn under den nye institusjonen.

² Om vi ser bort fra Nordnorsk filmsenter, Vestnorsk filmsenter og Film3 på Lillehammer, som ble etablert i henholdsvis 1979, 1994 og 2001, ble alle disse etablert i årene 2005 til 2006.



kommersielle formater, og som ellers hadde et sterkt fokus på kompetanseheving og talentutvikling. Også FilmCamp, som var etablert i en nedlagt militærleir i indre Troms, avvek fra den generelle modellen med en samorganisering av filmfond- og infrastrukturvirksomhet.

Ordnningen som ble vedtatt, innebar en forsiktig innpassing av de regionale filminstitusjonene i den nasjonale filmpolitikken. Tilskuddene til fond og senter ble formalisert, men ble ikke trappet vesentlig opp fra det tilskuddsnivået som allerede var etablert i de få årene før hovedlinjene fra Veiviseren ble vedtatt. Samtidig ble det lagt en begrensning på de regionale fondenes muligheter til å investere i langfilmprosjekt som allerede er støttet av det nye nasjonale filmfondet, Norsk filminstitutt. I følge Veiviseren skulle dette gjelde alle midlene som fondet rår over, men etter mye tautrekking i komiteen og i stortingsdebatten, ble denne begrensningen bare gjeldende for de midlene som fondene mottar fra staten. Samtidig ble det vedtatt at støtten til de regionale fondene forutsatte at regionene selv tilførte fondene et tilsvarende stort beløp, samt at all drift av regionale filminstitusjoner måtte dekkes av regionene selv.

I 2008, som er det første budsjettåret etter at Veiviseren ble vedtatt, ble 8,4 prosent av de totale midlene til filmstøtte gitt som tilskudd til de regionale filminstitusjonene. Denne andelen har hatt en svak økning i løpet av de siste årene og er i budsjettforslaget for 2012 på 11,1 prosent. Filmfondenes andel av de regionale midlene har imidlertid blitt sterkt redusert gjennom hele perioden og utgjør for budsjettåret 2012 bare 2,3 prosent av de samlede nasjonale midlene.³ Ordnningen som evalueres utgjør slik sett en svært liten del av den totale norske filmstøtten. Dette er et forhold som det er viktig å ha i mente når man vurderer de regionale fondenes virksomhet og deres evne til å nå de målene som er satt for det arbeidet de utfører.

TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

Evalueringen har tre siktemål. Kulturdepartementet ønsket for det første en grundig og detaljert *kartlegging* av ulike sider ved de regionale filmfondenes organisering og investeringsvirksomhet. Inkludert i dette er også en kartlegging av utviklingen av den regionale filmbransjen som fondene retter seg mot, og den regionale forankringen til fondene hos lokale og regionale myndigheter og private investorer. Endelig skal denne kartleggingen også sette søkelyset på prosjektene som har fått investeringsmidler og hvordan disse fordeler seg langs ulike dimensjoner som format, målgruppe og kvinneandel i nøkkelroller.

Basert på resultatene fra denne kartleggingen, ønsket departementet også en *vurdering* av i hvor stor grad de regionale filmfondene bidrar til å oppfylle de tre hovedmålene for virksomheten:

- a) å øke tilgangen til kapital for norsk filmproduksjon,
- b) å styrke de regionale filmmiljøene, og
- c) å skape større mangfold i uttrykksformer og målgrupper.

De to første av disse målsettingene er forholdsvis entydige og måloppnåelsen lar seg relativt enkelt måle ved hjelp av tilgjengelige data om filmfondenes virksomhet og utviklingen av filmbransjen i regionene. Når det gjelder målsettingen om større mangfold, er de metodiske utfordringene større. Det må både avklares hva som ligger i begrepet mangfold og hva eventuelle tallfestinger av mangfoldsparametre skal holdes opp mot. Dette kommer vi tilbake til i senere kapitler.

Til sist ønsker departementet *anbefalinger* når det gjelder fremtidig organisering av den statlige støtten til de regionale filmfondene. Dette gjelder spørsmålet om:

- a) hvilke kriterier som skal legges til grunn ved fordeling av midler mellom fondene,
- b) hvordan kravet om regional matching av det statlige tilskuddet skal presiseres og etterprøves, og

³ Jf. tabell 2.1 og 2.2 i kapittel 2.

- c) hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde kravet om at de statlige midlene og de matchende regionale midlene ikke skal investeres i prosjekt som får produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt.

DATAMATERIALE OG METODER

ideas2evidence har samlet inn et bredt og omfattende datamateriale for å kunne belyse og gi svar på de ulike problemstillingene som evalueringen omfatter. Dette gjelder både kvalitativ informasjon i form av intervjuer og dokumenter og kvantitative data om fondenes virksomhet og de filmproduksjonene de har støttet.

INTERVJUER

Vi har for det første gjennomført intervjuer med en rekke forskjellige aktører med tilknytning til hvert enkelt fond. Dette gjelder intervjuer med:

- ◆ daglig leder
- ◆ representant for offentlig eier
- ◆ en eller flere representanter for den regionale filmnæringen
- ◆ representant for privat investor (bare for Fuzz, det eneste fondet med privat investeringskapital)

I tillegg er det gjort et formelt intervju med en representant for Kulturdepartementet. Samtlige intervju er gjennomført med utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider gjengitt som vedlegg til denne rapporten. Intervjuene har en varighet fra én til over to timer og utgjør en samlet intervjutid på nærmere 30 timer. I tillegg til disse mer formelle intervjuene, har vi også hatt inngående samtaler med representanter for Norsk filminstitutt, Norske film- og tv-produsenters forening, Norsk filmforbund, samt flere representanter for filmbransjen.

DIALOGMØTE

Dette møtet, hvor alle de fem regionale filmfondene var representert, ble holdt i forbindelse med filmfestivalen i Haugesund i slutten av august. Møtet ga fondene muligheter til å komme med innspill til evalueringen og synspunkter på den tilskuddsordningen de er underlagt.

DOKUMENTGJENNOMGANG

Som en del av evalueringsarbeidet har vi gjennomgått alle relevante dokumenter som omhandler de regionale fondenes finansiering og investeringsvirksomhet. Dette gjelder:

- ◆ fondenes statutter og regelverk
- ◆ fondenes regnskap og årsrapporter
- ◆ søknader om statlig støtte fra fondene til departementet
- ◆ tildelingsbrev fra departementet
- ◆ rapporter til departementet om anvendelsen av statstilskuddet
- ◆ budsjettproposisjoner og andre relevante offentlige dokumenter
- ◆ lokal- og regionalpolitiske plandokumenter som beskriver regionenes prioritering av film (kulturnæringsplaner, regionale utviklingsprogram (RUP) o.l.)

FONDENES TILSKUDD- OG INVESTERINGSPORTEFØLJE

Fra fondene har vi fått tilgang til en komplett oversikt over alle filmer som har mottatt utviklingstilskudd, produksjonstilskudd eller investeringer fra fondene i fireårsperioden 2007-2010, til sammen 247 produksjoner. Denne oversikten inneholder blant annet informasjon om tilskuddet er gitt fra statstilskuddet eller de regionale midlene og om det er snakk om en investering eller et tilskudd til utvikling eller produksjon. Vi får også vite hvilken sjanger filmen tilhører og på hvilken måte filmen er knyttet til den regionen som fondet betjener. Kriterier for regional tilknytning er blant annet om produsenten eller co-produsenten er fra regionen, om det har vært benyttet filmarbeidere fra regionen, om historien som filmen bygger på har en tilknytning til regionen eller om etterarbeidet har foregått i regionen. Til sammen gir disse ulike opplysningene oss et detaljert bilde av de plasseringene som fondene har gjort og begrunnelsene for fondenes prioriteringer. Materialet vil særlig bli benyttet for å beskrive i hvor stor grad og på hvilken måte fondenes plasseringer har blitt benyttet til å utvikle den regionale filmnæringen.

For alle filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer har vi også samlet inn supplerende informasjon fra produksjonsselskapet som stod bak produksjonen. For utenlandske produksjoner er disse opplysningene hentet inn fra den norske co-produsenten. Til sammen gjelder dette 97 produksjoner. Denne datainnsamlingen ble foretatt ved hjelp av et spørreskjema som produsentene ble bedt om å fylle ut for hver enkelt film. Til tross for at flere produsenter ble bedt om å fylle ut skjema for flere filmer, er svarprosenten rimelig bra. Tilsammen fikk vi tilbake komplett informasjon for 71 produksjoner (dvs. en svarprosent på 73) og noe mer mangelfull informasjon for ytterligere 12.

Informasjonen fra produsenten handler blant annet om filmens budsjett, risikovurdering og hvor avgjørende tilskuddet eller investeringen fra fondet var for at filmen kunne bli realisert. Vi har også fått mer inngående informasjon om filmens regionale tilknytning, blant annet om hvor stor del av innspillingstiden som foregikk i den regionen som fondet betjener. I tillegg ble det bedt om informasjon om filmens mottagelse, blant annet om solgte kinobilletter, salg til utlandet, deltagelse ved internasjonale filmfestivaler og mottatte priser. Endelig inneholdt spørreskjema spørsmål om målgruppen for filmen og produsentens, regissørens og manusforfatterens kjønn.

Ved hjelp av disse tilleggsopplysningene fra produsentene har vi fått muligheter til å avgjøre på hvilken måte filmer som er støttet av de regionale filmfondene i Norge eventuelt skiller seg fra de filmene som mottar støtte gjennom de nasjonale støtteordningene til Norsk filminstitutt.

DATA OM DEN REGIONALE FILMBRANSJEN

For å kunne beskrive utviklingen av filmnæringen i regionene har vi hentet selskaps- og regnskapsdata fra databasen RavnInfo som bygger på de opplysningene som selskapene selv leverer inn til Brønnøysundregistrene. Dette er opplysninger om tallet på selskap fordelt på selskapsform, tallet på ansatte i aksjeselskap, lønnskostnader og resultat. Ved hjelp av disse tallene har vi beregnet verdiskapingen i filmnæringen i de ulike regionene. Vi har også hentet inn opplysninger om nyetableringer og oppløsninger av selskap med tilknytning til filmnæringen. Analysene som gjennomføres, bygger på data for alle år fra 2006 frem til i dag. For å kunne se utviklingen i et noe lengre tidsperspektiv, har vi basert enkelte av analysene på en nylig utgitt rapport om kulturnæringenes betydning for norsk økonomi utarbeidet av Menon på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet.⁴

Ved hjelp av dette datamaterialet kan vi gi rimelig presise beskrivelser av hvordan filmnæringen har utviklet seg i de regionene og i den perioden hvor de regionale filmfondene har virket. Sammenlignet med data fra regioner

⁴ Espelin, Anne og Anne-Britt Gran, Kulturnæringenes betydning for norsk økonomi – Status og utvikling 2000-2009, Menon-publikasjon nr. 9/2011.

uten regionale filmfond, kan dette fortelle i hvor stor grad filmfondenes arbeid har bidratt til å utvikle den regionale filmnæringen eller ikke. Det bør likevel ikke forventes klare og entydige konklusjoner på dette området. For det første er ikke filmfondene de eneste aktørene som arbeider for å styrke og utvikle den regionale filmnæringen. Også de regionale filmsentrene og i noen grad filmkommisjonene spiller en avgjørende rolle på dette området. For det andre er fire til fem år en for kort periode til å forvente dramatiske effekter når det gjelder den regionale filmnæringens utvikling.

RAPPORTENS INNHOLD OG OPPBYGGING

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Kapittel 2 gir en presentasjon av fremveksten av regionale filminstitusjoner i Norge og hvordan disse i perioden før og etter Veiviseren får en plass i den nye nasjonale filmpolitikken. Det legges vekt på å få fram at den endelige utforming av denne politikken er resultat av politisk tautrekking og at andre muligheter enn de som til slutt ble vedtatt, stod åpne. Det trekkes også paralleller til tilsvarende utviklingsprosesser i andre europeiske land, først og fremst Sverige.

I kapittel 3 gis det for det første en mer inngående presentasjon av hvert enkelt av de fem filmfondene. For det andre inneholder dette kapittelet også en sammenlignende analyse med fokus på tema som organisering, bemanning og finansiering. Her ser vi også på fondenes forankring hos sine offentlige eiere og i den regionale filmbransjen. Et annet tema som tas opp er fondenes forhold til privat investeringskapital. Til slutt i dette kapittelet ser vi nærmere på forskjeller og likheter mellom fondenes tilskudds- og investeringsvirksomhet og hvordan de har anvendt midlene de har mottatt fra staten og sine offentlige eiere.

I det neste kapittelet, kapittel 4, settes søkelyset på kriteriene for fondenes tilskudds- og investeringsvirksomhet. Vi er her særlig opptatt av å se i hvor stor grad, og på hvilken måte, fondene plasserer sine midler i film med en eller annen form for regional tilknytning. Kapittelet starter med en sammenlignende analyse av fondenes retningslinjer for tilskudd og investeringer og ser deretter på fondenes faktiske tildelingspraksis i perioden 2007-2010. Dette blir gjort ved hjelp av de tidligere nevnte data om fondenes investeringsportefølje. Kapittelet avsluttes med en beskrivelse av hvordan filmnæringen har utviklet seg i de regionene og i den perioden hvor filmfondene har virket. Dette gir grunnlag for å diskutere mulige sammenhenger mellom fondenes investeringsstrategi og den regionale filmnæringens utvikling.

Kapittel 5 omhandler den tredje viktige målsettingen for filmfondenes virksomhet; å skape større mangfold i norsk filmproduksjon. Kapittelet setter søkelyset på flere ulike dimensjoner av mangfold: geografi, kjønn, målgruppe (prioritering av barn og unge), format og sjanger. Til å vurdere omfanget av mangfold langs disse dimensjonene har vi så langt det har vært mulig, sammenlignet filmer med støtte fra regionale filmfond med enten den samlede filmproduksjonen i perioden eller gruppen av filmer som har mottatt støtte fra NFI.

I kapittel 6 samles alle trådene fra de andre kapitlene i vurderinger av fondenes måloppnåelse når det gjelder a) å øke tilgangen til kapital for norsk filmproduksjon, b) å styrke de regionale filmmiljøene, og c) å skape større mangfold i uttrykksformer og målgrupper. Kapittelet inneholder også anbefalinger når det gjelder prinsipper for fordeling av midler mellom fondene, utforming og etterprøving av kravet om regional matching, og berettigelsen av å opprettholde kravet om at de statlige midlene ikke kan benyttes til finansiering av filmer som allerede mottar produksjonsstøtte fra NFI.



NOEN HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER

- ◆ Mens norsk filmpolitikk tradisjonelt har handlet om språk, kultur og identitet, var fremveksten av regionale filminstitusjoner i betydelig grad drevet fram av næringspolitiske argumenter. Regionenes inntog på den filmpolitiske arenaen skapte derfor ikke bare en spenning mellom sentrum og periferi, men også en avveining mellom kulturpolitikk og næringspolitikk.
- ◆ Reformen i kjølvannet av Veiviseren i 2007-08 gav de regionale filminstitusjonene en formell plass i norsk filmpolitikk. Men reformen var forsiktig og et resultat av en betydelig tautrekking mellom en regionvennlig og en noe mer sentralistisk retning. Særlig var det strid om hvilke rolle de regionale filminstitusjonene skulle ha når det gjelder finansiering av spillefilmproduksjon.
- ◆ Den regionale filmsatsingens andel av den samlede norske filmstøtten har vokst svakt i løpet av de siste årene, fra 8,4 prosent i 2007 til 11,1 i budsjettforslaget for 2012. De regionale filmfondenes andel har derimot gått tilbake fra 3,5 prosent i 2007 til 2,3 prosent i 2012.
- ◆ Det er mange likhetstrekk mellom de fem regionale filmfondene i Norge, men også en del markerte forskjeller. Mens Film3, Fuzz og Midtnorsk er rene filmfond, kombinerer Filmkraft filmfonds- og filmsenterfunksjoner i én organisasjon. Hos FilmCamp inngår fondsvirksomheten i arbeidet med å bygge opp en komplett infrastruktur for filminnspilling, med studio, hotellvirksomhet, catering- og andre tjenester.
- ◆ Alle fondene har et mål om å tiltrekke seg privat investeringskapital, men bare Fuzz har fått dette til så langt. Dette skyldes både at Fuzz har en klar og tydelig profil som appellerer til private investorer, og at fondet har hatt tilgang til nok interessante investeringsobjekt som forener hensynene til regional tilknytning og forretningsmessig avkastning. Vi tror også at det har vært avgjørende at Fuzz har funnet private investorer i egen region – investorer som ser betydningen av å balansere disse to hensynene.
- ◆ Om vi ser alle fondene samlet, finner vi at stort sett hele statstilskuddet etter intensjonen er blitt plassert i konkrete filmprosjekt. Vi ser også at fondene har plassert et tilsvarende stort beløp med regionale midler i film, også dette etter intensjonen. Hver krone staten har bevilget til regionale filmfond, har derfor gitt rundt to kroner til norsk film.
- ◆ De aggregerte tallene skjuler imidlertid store variasjoner mellom fondene. Mest filmstøtte for pengene har staten fått gjennom sin tildeling til Fuzz og Film3, minst for sine tildelinger til FilmCamp.
- ◆ Alle fondene har retningslinjer for sine tilskudd og investeringer som skal bidra til å utvikle den regionale filmnæringen. Det er likevel store forskjeller i tildelingspraksis. Dette skyldes delvis variasjoner i tilgangen på relevante prosjekt fra den lokale filmnæringen, men også bevisste strategiske valg fra fondenes side.
- ◆ Vi har identifisert to ulike strategier for å utvikle den regionale filmbransjen i regioner med svak tilgang på regionale filmprosjekt: *organisk vekst* hvor store deler av midlene gis som myke utviklingstilskudd til lokale filmskapere for å bygge og styrke den lokale kompetansen, og *ekstern stimulans* der målet er å tiltrekke seg større nasjonale og internasjonale produksjoner. Midtnorsk er den klareste representanten for organisk vekst, mens FilmCamp framstår som den mest rendyrkede eksponenten for ekstern stimulans.
- ◆ Om vi ser bort fra utviklingstilskuddene, er det Fuzz og Midtnorsk som har den klart sterkeste regionale profilen på sine plasseringer. Svakest regionale profil finner vi hos Film3 og FilmCamp.
- ◆ Det har vært en positiv vekst i filmnæringen i alle de fem filmfondsregionene – en vekst som jevnt over er høyere enn i regioner uten fond og på en del områder også høyere enn i filmnæringsens sentrum, Oslo og Akershus.
- ◆ Sammenligner vi tilveksten av selskap, hoder og verdiskaping i filmnæringen med de midlene som fondene har hatt til disposisjon, finner vi at det er blitt skapt mest vekst for pengene i Midt-Norge og i Fuzz-regionen. Minst vekst per tilført krone er det derimot blitt i Innlandet og i Troms.

- ◆ Det er derfor rimelig å konkludere med at filmfondenes virksomhet har hatt en 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.
- ◆ Til tross for en positiv utvikling i filmnæringen i de fem filmfondsregionene, har fondenes virksomhet ennå ikke ført til markerte forskyvninger av tyngdepunktene i filmnæringen.
- ◆ Vi tror det er flere grunner til dette. For det første er de regionale filmfondenes andel av de samlede tilskuddsordningene for små til at vi skal forvente dramatiske utslag.
- ◆ For det andre gjør den regionale ubalansen i den norske filmnæringen at det finnes en betydelig trekkraft inn mot næringens sentrum. Vi har kalt dette en «sentraliseringens egendynamikk» som tapper regionene for de dyktigste talentene. Det er regioner med den mest utviklede filmnæringen som i sterkest grad opplever denne hjerneflukten. Utviklingen av en regional filmbransje er ikke en lineærprosess og regioner som ikke klarer å nå et nivå som skaper kontinuitet i aktivitetene over tid, vil oppleve gjentatte tilbakeslag.
- ◆ For det tredje er det fortsatt relativt kort tid siden filmfondene startet sin virksomhet. Det tar tid å bygge en regional filmnæring.
- ◆ De regionale fondene har bidratt til å skape større geografisk mangfold i norsk filmproduksjon. Fondene bidrar ikke bare til at produsenter fra andre deler av landet enn hovedstadsregionen får slippe til, men filmene som disse produsentene skaper bygger også på historier fra et mangfold av geografiske miljøer.
- ◆ De regionale fondene har i betydelig grad prioritert filmer for barn og unge.
- ◆ De regionale filmfondenes tildelingspraksis ser derimot ikke ut til å fremme en bedre kjønnsbalanse i norsk filmproduksjon. De daglige lederne for fondene forteller at de sjelden har mulighet til å prioritere kjønn i sine tildelinger. Listen over kriterier som det skal tas hensyn til er allerede for tettepakket.
- ◆ Vurderingen av de regionale fondenes måloppnåelse viser at fondene uten tvil har bidratt til å øke kapitaltilgangen til norsk filmproduksjon.
- ◆ Filmfondenes virksomhet har også styrket de regionale filmmiljøene, men uten at den sterke konsentrasjonen av den norske filmnæringen i Oslo og Akershus er blitt vesentlig utfordret.
- ◆ De regionale filmfondene har også bidratt til å skape større mangfold i norsk filmproduksjon, men først og fremst ved å skape forutsetninger for filmutvikling og filmproduksjon i ulike deler av landet.
- ◆ Basert på de analysene vi har gjennomført anbefaler vi departementet å innføre en kriteriemodell for fordeling av midler mellom fondene som i større grad åpner for differensiering. Den foreslåtte modellen vil på den ene siden kanalisere midlene dit behovet er størst, på den andre siden vil den belønne fond som oppnår gode resultater når det gjelder de tre sentrale målene for fondenes virksomhet. Særlig vil den belønne fond som operer i regioner med vilje og evne til å mobilisere regional kapital.
- ◆ Når det gjelder kravet om regional matching anbefaler vi at dette i all hovedsak videreføres slik det er i dag. Kravet har vært en vesentlig årsak til at så mye regionale midler er blitt gjort tilgjengelig for filmproduksjon. For å bøte på problemene som oppstår på grunn av sein utbetaling av statstilskuddet, kan det eventuelt vurderes å la kuttene i statstilskuddet komme i rammene for neste års tildeling for fond som ikke klarer å matche det statlige beløpet.
- ◆ Kravet om at de statlige midlene ikke skal kunne benyttes til finansering av filmprosjekt som allerede har mottatt produksjonstilskudd fra NFI, har etter vår vurdering ikke lenger noen berettigelse. De ulike argumentene som i sin tid ble benyttet for å underbygge dette kravet, har så langt vi kan se begrenset gyldighet. Vi vil derfor anbefale at denne begrensningen faller bort, og at eventuelle behov for å påvirke fondenes prioriteringer oppnås gjennom justeringer av kriteriemodellen.

Kapittel 2

FILMFONDENES Plass i norsk filmpolitikk

Den statlige støtten til de regionale filmfondene er et element i omleggingen av den norske filmpolitikken i etterkant av Veiviseren - For det norske filmløftet (St.meld. nr. 22, 2006-2007). Når denne meldingen ble lagt fram for Stortinget på vårparten 2007, var de fem regionale fondene som ble innlemmet i støtteordningen, allerede etablert. Enkelte hadde også mottatt støtte tidligere; Film 3 (Lillehammer) så tidlig som i 2003 og Fuzz (Bergen) fra 2005. Men det var først etter at hovedprinsippene fra Veiviseren var vedtatt og implementert at den statlige støtten til regionale filmfond ble formalisert, utvidet til å gjelde alle de fem fondene og gjort til en integrert del av den norske filmpolitikken.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på fremveksten av regionale filminstitusjoner i Norge. Vi skal også sette søkelyset på den konkrete utformingen av de politiske vedtakene fra 2007 som i noen grad gir de nye regionale institusjonene en plass i norsk filmpolitikk. I kapittelet trekkes det også paralleller til utviklingen i noen andre land, ikke minst til Sverige hvor etableringen av regionale filminstitusjoner førte til langt mer grunnleggende endringer av den nasjonale filmpolitikken enn i Norge.

NORSK FILMPOLITIKK – NASJONSBYGGING OG REGIONAL UTVIKLINGSSTRATEGI

Som i de fleste andre land i Europa, har filmpolitikken i Norge i all hovedsak vært et nasjonalt anliggende. Alle viktige filminstitusjoner har vært nasjonale og nesten uten unntak lokalisert i hovedstadsområdet. Filmpolitikken har også vært formulert i nasjonale og kulturelle termer. *“Film handler om identitet, felleskap og tilhørighet”,* heter det i innledningen til Veiviseren. *“Det er derfor viktig at det legges til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon.”*⁵ Film er med andre ord et viktig element i det norske nasjonsbyggingsprosjektet. Det handler om å fremme norsk kultur og identitetsskapende kulturuttrykk som en motvekt mot internasjonal kulturdominans.

Dette er ikke et særnorsk fenomen. Over hele Europa har filmproduksjon blitt sett som det kanskje viktigste kulturpolitiske redskapet for å bevare nasjonenes språk- og fortellertradisjon. Filmproduksjon er derfor i de aller fleste land basert på betydelig statlig støtte og medfinansiering. Dette gjenspeiler seg også på EU-nivå, hvor film langt på vei er unntatt fra de normale begrensingene på konkurransevidende statlige overføringer. Følgende uttalelse fra EU-kommisjonen begrunner denne posisjonen:

*“The audiovisual industry is ... not an industry like any other and does not simply produce goods to be sold on the market like any other goods. It is in fact a cultural industry par excellence. It has a major influence on what citizens know, believe and feel and play a crucial role in the transmission, development and even construction of cultural identities.”*⁶

⁵ Veiviseren, s. 7.

⁶ Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Principles and guidelines for the Community’s audiovisual policy in the digital age”. 14 desember 1999.

De regionale filminstitusjonene som vokste fram i Norge i årene før og etter årtusenskiftet, hadde et helt annet utgangspunkt enn dette. De var for det første etablert av lokale og regionale myndigheter. Det var politikere og utviklingsaktører i kommuner og fylkeskommuner som på denne måten ønsket å benytte filmproduksjon til å nå egne lokal- og regionalpolitiske mål. For det andre var regionenes satsing på filmnæring og filmproduksjon bare i begrenset grad drevet fram av kulturpolitiske motiver. Målene for arbeidet var i stedet å skape næringsaktivitet og arbeidsplasser, og å gjøre steder og regioner attraktive som bosted og turistdestinasjoner.

De nye regionale filminstitusjonene, som etter hvert ønsket å være med i fordelingen av offentlige midler til norsk filmproduksjon, skapte derfor ikke bare en spenning mellom sentrum og periferi på det filmpolitiske området. De introduserte også film som et næringspolitisk interessefelt til forskjell fra de kulturpolitiske motivasjonene som fram til da hadde dominert den norske filmpolitikken. De to dimensjonene - sentrum versus periferi og kultur versus næring - er derfor viktige å ha med for å forstå diskusjonen rundt, og endringene av, norsk filmpolitikk i løpet av det siste tiåret.

Heller ikke når det gjelder framveksten av regionale filminstitusjoner, står Norge i en særstilling. I flere land i Europa har lokale og regionale myndigheter tatt initiativet til etablering av filmsentre og filmfond. Dette har ofte skjedd i perifere regioner og i byer og tettsteder hvor nedgang i tradisjonell industrivirksomhet har skapt arbeidsledighet og behov for nye arbeidsplasser. Filmproduksjon og andre kreative næringer har i disse lokalitetene bevisst blitt brukt for å skape ny virksomhet og til å snu negative utviklingstrender. Storbritannia på 1980-tallet, med byer som Sheffield og Manchester, trekkes ofte frem som eksempel i denne sammenheng. Men en tilsvarende utvikling fant sted i flere andre land, blant annet Tyskland.

I Norden skulle utviklingen i Sverige komme til å spille en svært viktig rolle, ikke minst som modell og inspirasjonskilde for de norske etableringene. Her ble det i løpet av 1990-tallet opprettet en rekke regionale filminstitusjoner. Tre av disse, Film i Väst (Västra Götaland), Film i Skåne og Filmpool Nord (Norrbotten) ble etterhvert dominerende og redefinerte i løpet av få år det filmgeografiske landskapet i Sverige. Mens stort sett all langfilmproduksjon på begynnelsen av 1990-tallet var konsentrert i Stockholmsregionen, produseres nå over halvparten av all svensk film i, og med finansiering fra, en av disse regionene. Viktigst blant disse er Film i Väst, som gjennom tilgang til betydelige midler fra EUs strukturfond, har blitt en maktfaktor i svensk filmproduksjon. Det første norske regionale filmfondet, Film3 på Lillehammer, var sterkt inspirert av Film i Väst, og det svenske fondets administrerende direktør, Tomas Eskilsson, fikk plass i Film3s styre.

Roger Blomgren, som har gjort omfattende studier av svensk filmpolitikk, ser fremveksten av regionale filminstitusjoner i lys av den nyregionaliseringen som har foregått i Europa de siste to tiårene. Dette er en utvikling der den tradisjonelle nasjonalstaten har mistet makt og manøvreringsmuligheter både til overnasjonale aktører som EU og til aktive og selvbevisste regioner innenfor nasjonalstatens egne grenser. Men Blomgren legger også stor vekt på regionenes evne til å redefinere filmpolitikkenes spilleregler, både ved etableringen av nye typer institusjoner og ved å snakke om film i næringspolitiske termer. Cine Regio, som er en medlemsorganisasjon for de regionale filmfondene i Europa, har på skrivende tidspunkt 37 medlemmer fordelt på 15 land.

REGIONALE FILMINSTITUSJONER I NORGE

Den første regionale filminstitusjonen i Norge, Nordnorsk filmsenter, ble etablert så tidlig som i 1979 og kom i regulær drift fra 1981. Senteret var opprettet og eid av de tre fylkeskommunene i Nord-Norge og Nordkapp kommune og ble lagt til Honningsvåg. Nordnorsk filmsenter fikk status som knutepunktinstitusjon for film i 1995 og fikk på denne måten støtte til både drift og filmtiltak over statsbudsjettet.

Den neste regionen som meldte seg på var Vestlandet med Vestnorsk filmsenter etablert i Bergen i 1994. Vestnorsk filmsenter er eid av Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune og hadde som opprinnelig plan å arbeide for hele Vestlandet. Vestnorsk filmsenter har per i dag samarbeidsavtaler med Sogn og Fjordane og



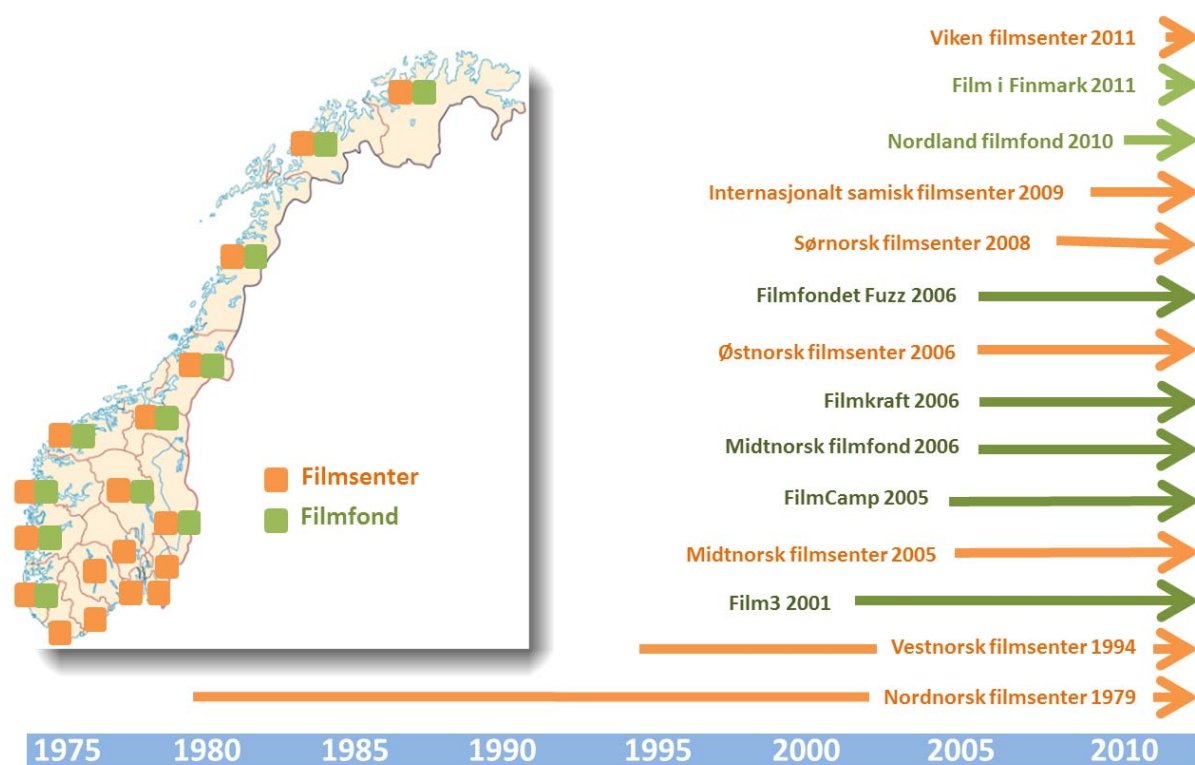
Møre og Romsdal, men har ikke lenger noen funksjoner i Rogaland etter etableringen av Filmkraft Rogaland i 2006. Også Vestnorsk filmsenter fikk støtte over statsbudsjettet, men bare til filmtiltak.

I 2001 gikk kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer sammen med Oppland og Hedmark fylkeskommune og dannet Film3. Film3 fikk base på Lillehammer i geografisk nærhet til den nye filmskolen som var startet opp noen år tidligere. Den nye filminstitusjonen på Lillehammer var, som nevnt tidligere, sterkt inspirert av Film i Väst i Sverige og fikk en annen innretning enn de to filmsentrene. Mens sentrene hadde sitt fokus på kort- og dokumentarfilm, ønsket Film3 også å stimulere til produksjon av mer kommersielle formater som langfilm og fjernsynsdrاما. Film3 ønsket heller ikke bare å gi tilskudd til film og filmskapere, men også å investere i filmproduksjoner med markedspotensial. Film3 skulle dermed bli det første regionale filmfondet i Norge. Filmfondvirksomheten i Film3 ble enda mer spisset etter at Østnorsk Filmsenter ble etablert i 2006 og tok over ansvaret for de andre funksjonene. Film3 fikk støtte over statsbudsjettet fra 2003.

Den store bølgen av etableringer fant sted i 2005 og 2006. Midtnorsk filmsenter ble etablert i Trondheim våren 2005 med Trondheim kommune og Sør- og Nord-Trøndelag fylker som initiativtakere og eiere. Allerede året etter ble det med utgangspunkt i denne institusjonen også opprettet et Midtnorsk Filmfond med fokus på de mer kommersielle filmformatene.

I 2005 etableres også FilmCamp i en nedlagt militærleir i Målselv i Troms. Planleggingen av FilmCamp hadde da pågått i to år og eierskapet ble delt mellom seks kommuner i Midt-Troms og Troms fylkeskommune. FilmCamp har som mål å trekke langfilm og- fjernsynsproduksjoner til regionen gjennom tilbud om finansiering og studio- og innspillingsfasiliteter.

Figur 2.1: Regionale filminstitusjoner i Norge, etableringstidspunkt og geografisk virkeområde



Også på Vestlandet gror det fram nye institusjoner i denne perioden. I Bergen etablerer Bergen kommune Filmfondet Fuzz. Filmfondet Fuzz har, som Vestnorsk Filmsenter, bygget relasjoner til de to andre vestlandsfylkene Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. I Rogaland velger filmbransjen og de regionale

aktørene å gå sine egne veier og etablerer Filmkraft Rogaland. Dette er en institusjon som favner om et bredt spekter av funksjoner og som har ønsket å fungere som både regionalt filmsenter og filmfond.⁷

Hovedtyngden av de regionale filminstitusjonene var med andre ord på plass i forkant av Veiviseren og omleggingen av norsk filmpolitikk i 2007/08. Etter dette tidspunktet er det blitt dannet et nytt filmsenter i Kristiansand, Sørnorsk Filmsenter, med Kristiansand og Arendal kommuner og Vest- og Øst-Agder fylkeskommuner som eiere. Dette skjedde i 2008. I 2011 sluttet Telemark fylkeskommune seg til dette samarbeidet.

Det skjer også endringer i Nord-Norge. Dette gjelder for det første etableringen av Internasjonalt samisk filmsenter som har som mål å fremme utvikling og produksjon av samisk film i Norge, Sverige, Finland og Russland. Samisk filmsenter ble opprettet i 2007 på initiativ fra Kautokeino kommune. For det andre er det i 2010 og 2011 etablert to nye regionale filmfond i denne landsdelen, Nordland filmfond eid av Nordland fylkeskommune og Film i Finnmark eid av Finnmark fylkeskommune. FilmCamp, som har hatt som mål å bidra til utvikling av filmbransjen i hele Nord-Norge, har dermed fått konkurranse fra to andre regionale fond.⁸

Endelig ble det våren 2011 etablert et nytt filmsenter i Oslofjordregionen. Det nye Viken filmsenter er eid av fylkeskommunene Akershus, Buskerud, Vestfold og Østfold. Hovedkontoret vil bli lagt til Drammen.

Med etableringen av Viken Filmsenter er det dermed filmsenterfunksjoner i alle fylkene i Norge unntatt Oslo (se figur 2.1). Når det gjelder filmfond, er det fortsatt 7 fylker uten slike funksjoner. Dette gjelder fylkene i det sentrale Østlandsområdet samt de to Agder-fylkene.⁹

Funksjonsfordelingen mellom regionale filmsentre og fond var i utgangspunktet diffus. Den er imidlertid blitt klarere definert etter hvert, dels gjennom utskilling i egne organisasjoner, og dels gjennom krav og føringer fra bevilgende myndigheter.

Filmsentrenes oppgave er først og fremst å gi støtte til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. I noen grad støtter sentrene også formater som langfilm og fjernsynsdramatikk, men bare i tidlig manus- og ideutviklingsfase. Støtten fra sentrene gis som tilskudd uten krav om tilbakebetaling (myke midler). De regionale filmsentrene driver også ulike typer bransjefremmende tiltak som kurs, konferanser, talentutvikling og nettverksbygging. I Handlingsplan for Filmsatsingen på barn og unge har de regionale filmsentrene også fått i oppgave å fungere som regionale ressursentre på filmområdet overfor disse gruppene.¹⁰

Fondenes oppgave er derimot først og fremst å stimulere til utvikling og produksjon av kommersielle filmformater som langfilm, fjernsynsdrama og etter hvert også dataspill. Dette gjøres ved å tilby toppfinansiering, og i noen grad også utviklingsstøtte til produksjoner som har sitt opphav i, eller spilles inn i regionen. Produksjonsstøtten gis normalt på kommersiell basis som investeringer med krav om tilbakebetaling.

Et tredje sett av funksjoner, som bare i begrenset grad er skilt ut i egne regionale institusjoner, er filmkommisjonsvirksomhet. En filmkommisjons oppgave er å arbeide for at i første rekke utenlandske produsenter velger å legge sine produksjoner i regionen. Dette gjøres ved å markedsføre attraktive innspillingssteder og å spre informasjon om kompetanse, infrastruktur og eventuelle finanserings- eller incentividordninger i regionen.

⁷ Det arbeides nå med å skille ut fondsfunksjonene fra Filmkraft i et eget datterselskap med egen ledelse og styre, men felles administrasjon.

⁸ Situasjonen i Nord-Norge er i skrivende stund uavklart. Samtidig med etableringene av filmfondene i Finnmark og Nordland, er det blitt lansert tanker om et felles nordnorsk filmfond med nær tilknytning til Nordnorsk filmsenter.

⁹ Sørnorsk filmsenter driver imidlertid også i noen grad mer tradisjonell filmfondvirksomhet gjennom midler fra det mer generelle kulturfondet Cultiva.

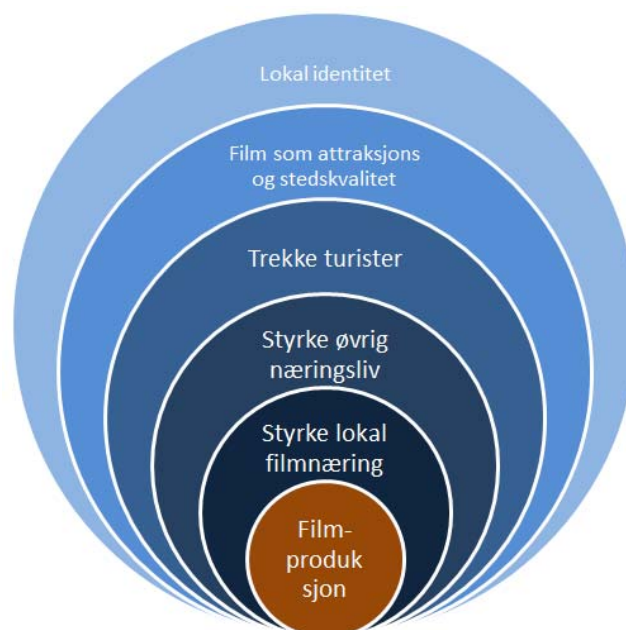
¹⁰ Handlingsplan for filmsatsingen på barn og unge 2009-2011, utarbeidet av Film & Kino og Norsk Filminstitutt på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet

I 2002 ble det opprette en norsk filmkommisjon med sete i Bergen. Denne ble imidlertid innlemmet i nyskapningen Norsk Filminstitutt etter reorganisering av de sentrale filminstitusjonene i 2007/08. Vestnorsk Filmsenter tok etter dette initiativet til opprettelsen av Western Norway Film Commission med fokus på å trekke internasjonale filminnspillinger til Vestlandet. I Midt-Norge drives Mid Nordic Film Commission som et prosjekt innenfor Midtnorsk Filmfond. Tilsvarende filmkommisjonsvirksomhet blir utført av Filmkraft, Film3 og FilmCamp.

FILM SOM REGIONAL UTVIKLINGSSTRATEGI

Trolig er det ikke tilfeldig at de fleste fylker i Norge har fattet interesse for film som regionalt utviklingsverktøy. Det synes å være bred enighet om at film og filmproduksjon har en rekke positive ringvirkninger både når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling. De viktigste av disse virkningene er illustrert i figur 2.2:

Figur 2.2: Nærings- og samfunnsmessige ringvirkninger av filmproduksjon



Lokal filmproduksjon gir sysselsetting og kompetanse til lokale produsenter og filmarbeidere. Filmproduksjon er prosjektbasert – det foregår i intensive perioder og som oftest i team sammensatt av flere selskap og uavhengige freelancere. For å kunne leve av film er derfor både produksjonsselskap og filmarbeidere avhengige av at det gjennomføres et tilstrekkelig antall produksjoner i regionen og at pausene mellom de større prosjektene ikke blir for lange. Den direkte sysselsettingseffekten av filmproduksjon vil normalt være størst når prosjektene har sitt utspring i lokale produksjonsmiljø. Men også når produsenter fra andre regioner eller utlandet velger å legge sine produksjoner til regionen, vil lokale selskap og filmarbeidere kunne få arbeid. Slike eksterne prosjekter er også verdifulle når det gjelder lokal kompetanseoppbygging.

Utsiktene for å skape flere arbeidsplasser i den lokale filmnæringen er likevel ikke den eneste og trolig heller ikke den viktigste drivkraften bak etableringen av de regionale filminstitusjonene. Når det gjelder sysselsetting, er film en forholdsvis beskjeden næring i Norge. På landsbasis gir næringen arbeid til rundt 3000 personer hvorav halvparten er lokalisert i hovedstadsområdet.

For lokale og regionale utviklingsaktører veier nok derfor de indirekte effektene på øvrig næringsliv minst like tungt. Større filminnspillinger legger igjen betydelige beløp i de regionene hvor de foregår. Dette gjelder i første rekke tjenester som hotell og catering, men også transportnæringen og ulike håndverkstjenester vil normalt

kunne oppleve økt etterspørsel under større filminnspillinger. Det er vanlig å regne med at mellom 40 og 60 prosent av en films samlede produksjonsbudsjett blir lagt igjen i den regionen hvor innspillingen foregår, fordelt på kjøp av tjenester fra lokal filmbransje og øvrig næringsliv.

Filminnspillinger kan også gi økt turisttilstrømming ved å eksponere steder og regioner for et stort publikum.¹¹ Stjerneeksempelet som gjerne trekkes fram er New Zealand som har opplevd en betydelig filmturisme i kjølvannet av Ringenes Herre-trilogien. Tilsvarende har Ystad i Sverige observert en markert Wallander-effekt og Västra Götaland en Arn-effekt. Et norsk eksempel er filmen Jeg er Dina som i følge Hamarøy kommune førte til en flerdobling av turiststrømmen fra Danmark. I samme landsdel ble det også observert en markant Himmelblå-effekt i kjølvatnet av den populære fjernsynsserien som ble spilt inn på øya Ylvingen på Helgelandskysten.¹² I begge disse tilfellene ble det utviklet en bevisst reiselivsstrategi i forbindelse med produksjonene.

Det blir også påpekt at et levende filmmiljø, sammen med andre kulturnæringer, kan bidra til å øke et steds status som utdannings-, bo- eller arbeidssted og dermed gjøre det enklere å tiltrekke seg høyt kompetent arbeidskraft. Denne tankegangen har røtter i teorien til den amerikanske forskeren Richard Florida som hevder at evnen til å tiltrekke seg kreative og høyt utdannede kunnskapsarbeidere er den viktigste forutsetningen for å skape vekst og utvikling i en region. Kunnskapsrike og kreative mennesker er ikke utelukkende motivert av lønn og arbeidsbetingelser, men tiltrekkes blant annet av et pulserende og kreativt gateliv og et mangfold av kulturelle uttrykk og opplevelser. En opphopning av mennesker og virksomheter som lever av kultur, blant annet filmproduksjon, er en forutsetning for at et sted skal inneha slike kvaliteter.¹³

Som sitatet fra Veiviseren i innledningen til dette kapittelet framhever, handler film i et nasjonalt perspektiv om identitet, felleskap og tilhørighet. På samme måte som norsk film kan bidra til å bygge norsk identitet og tilhørighet, kan film basert på lokale historier og lokale stemmer bidra til å bygge regional identitet og tilhørighet. Dette er et aspekt ved regional filmproduksjon som i europeisk sammenheng er blitt sterkest fremhevet i regioner som språklig eller på andre måter skiller seg fra den dominerende kulturen i landet. Derfor handler heller ikke film på regionalt nivå bare om næringspolitikk.

Effektene av regional filmproduksjon brer seg, som figur 2.2 illustrerer, som ringer i vannet. Den reelle betydningen av de forskjellige lagene av ringvirkninger er vanskelig å tallfeste. Jo lenger vi beveger oss bort fra figurens kjerne, jo mindre håndgripelig og testbare blir de sammenhengene som beskrives. Det foreligger imidlertid en rekke studier som har forsøkt å beregne implikatoreffekter av lokal filmproduksjon, dvs. hvor stor verdiskaping som kan påregnes i en region for hver investert krone. Anslagene varierer fra 1,3 til nærmere fire, avhengig av type film og hvilke direkte og indirekte effekter som inkluderes i beregningene.¹⁴ Blant annet finner en nyere dansk studie en multiplikatoreffekt på 3,25. Beregningene i denne studien inkluderer imidlertid alle former for audiovisuell innholdsproduksjon, også dataspill.¹⁵

Langs akse mellom kultur og næring kan det hevdes at filmsentrenes virksomhet ligger nærmest den kulturpolitiske polen. Sentrene gir tilskudd til de i all hovedsak ikke-kommersielle formatene og driver langsiktig arbeid for å spre kunnskap om film og filmkunnskap blant barn og unge. Men også filmsentrenes virksomhet har et næringspolitisk siktemål. Gjennom bransjebyggende tiltak, kompetanseheving og utvikling av nye talent bidrar filmsentrene til å styrke den regionale filmbransjen. Tilskudd til kortfilmproduksjon gir også utviklingsmuligheter for filmarbeidere som i neste omgang kanskje vil prøve seg i de lengre formatene.

¹¹ Det finnes en rekke empiriske studier som bekrefter denne effekten. Se bl.a. Young, Anita og Robert Young (2008) *Measuring the Effects of Film and Television on Tourism to Screen Locations: A Theoretical and Empirical Perspective*, *Journal of Travel and Tourism Marketing*, vol 24(2), s.195-212

¹² Eide, Dorte (red) (2011), *Turisme basert på fortellinger, bøker og film – En litteratur og casestudie*, UiN-rapport nr. 2-2011

¹³ Se Florida, Richard (2005) *Cities and the Creative Class*, New York, Routledge og Florida, Richard (2007) *The Flight of the creative class: the new global competition for talent*, New York, Collins

¹⁴ Croy, W. Glen og Reid D. Walker (2003) *Rural Tourism and Film – Issues for Strategic Regional Development* in Hall, Derek, Lesley Roberts and Morag Mitchell (eds) *New Directions in Rural Tourism*, Aldershot, Ashgate

¹⁵ Porse Nielsen, Anna og Hannes Jakobsen (2011), *Danske innholdsprodusenters samfunnsøkonomiske effekt – film, TV og computerspill*

De regionale filmfondene har et mer eksplisitt næringspolitisk formål. Ved å tilby finansieringsmuligheter for filmproduksjoner som spilles inn i regionen skaper fondene virksomhet og sysselsetting for lokale produsenter og filmarbeidere. De bidrar også til å styrke den lokale filmnæringens kompetanse og til å utvikle produksjonsmiljø som er i stand til å frambringe og bære tyngre produksjoner. Filminnspillinger i disse formatene har også som vi har sett, betydelige næringsmessige ringvirkninger gjennom kjøp av varer og tjenester fra øvrig næringsliv.

Når det gjelder filmkommisjonsvirksomheten, er denne i enda sterkere grad næringsorientert. Selv om det også her kan være snakk om å bygge lokal filmkompetanse, er hovedsiktemålet for en filmkommisjon å trekke større internasjonale filminnspillinger til regionen. Her er det med andre ord de indirekte effektene for det lokale nærings- og reiselivet som står i fokus.

Figur 2.3: De regionale filminstitusjonenes plassering langs aksen kultur versus næring



REGIONENES INNPASS I DEN NASJONALE FILMPOLITIKKEN

Det var i dette landskapet av fremvoksende regionale filminstitusjoner at Veiviseren og den påfølgende omleggingen av filmpolitikken ble til.

Den regionale filmsatsingen ble egen post på statsbudsjettet første gang i 2005 med en bevilgning på 5.5 millioner kroner (regjeringens forslag var 7,5 millioner). Før dette tidspunktet hadde som nevnt Nordnorsk Filmsenter mottatt støtte på en egen post for knutepunktinstitusjoner, Vestnorske Filmsenter under post 71 (Filmtiltak m.m.) og Film3 som et øremerket tilskudd under post 50 (Norsk Filmfond). Formålet med den nye budsjettposten i statsbudsjettet for 2005 er i følge budsjettproposisjonen:

“å fremme veksten av regionale filmmiljøer gjennom tilskudd til enkeltprosjekter.”¹⁶

Men det advares samtidig mot å spre midlene for bredt:

“Norge er et lite land med et begrenset filmmiljø og et lite hjemmemarked. Det er derfor en øvre grense for hvor mange filmfond det vil være optimalt å opprette uten at filmmiljøet og filmkompetansen spres for mye. Spesielt gjelder dette for produksjon av langfilm.”¹⁷

Det presiseres også at midlene ikke kan benyttes av filmfond til toppfinansiering av filmproduksjoner som allerede mottar støtte fra NFI. Det vises her til gjeldende regler for offentlige tilskudd til audiovisuelle produksjoner som i følge EFTAs kontrollorgan (ESA) ikke kan overskride 75 %. I praksis ble dette tolket som et pålegg om at midlene over statsbudsjettet ikke skulle benyttes som tilskudd til, eller investering i spillefilmprosjekt.

¹⁶ St.prp. nr. 1 (2004-2005)

¹⁷ St.prp. nr. 1 (2004-2005)

I budsjettet i 2006 bevilges det et tilsvarende beløp, bare justert for pris og lønnsvekst. Det kommer samtidig inn en mer tydelig presisering om at tildelingen forutsetter at regionene bidrar med et minst like stort beløp som staten.

Soria Moria-erklæringen og Kulturløftet ga signaler om at den nye Stoltenberg-regjeringen ville satse på norsk film. I tråd med dette løftet økes tilskuddene til den regionale filmsatsingen med nærmere 9,5 millioner (fra 7,9 millioner i saldert budsjett for 2006 til 17,5 millioner i budsjettforslaget for 2007). I tillegg til å videreføre støtten til de eksisterende regionale institusjonene, gir økningen rom for støtte til de nye som nå var etablert. Men samtidig med denne budsjettøkningen foretas det en klarere avgrensning av hva midlene kan brukes til. Det heter:

“Midlene skal nyttes til tilskudd til produksjon av kort- og dokumentarfilm og til infrastruktur.”¹⁸

Satsingen på regionale filminstitusjoner var med andre ord ledsaget av en relativt strikt rollefordeling mellom de statlige filminstitusjonene på den ene siden og de regionale institusjonene på den andre. Dette var uten tvil en utfordring for de regionale fondene som primært var opprettet for å bidra i finansieringen av langfilm- og fjernsynsproduksjon.

Parallelt med de regionale filminstitusjonenes gradvise innpass på statsbudsjettet, ble det tatt steg i retning av en mer grunnleggende revisjon av den norske filmpolitikken. På oppdrag fra daværende Kultur- og kirkedepartementet fikk Rambøll Management i 2005 i oppdrag å evaluere de eksisterende tilskuddsordningene til filmsektoren. I rapporten fra Rambøll er utviklingen av regionale filminstitusjoner viet stor plass. Konklusjonene var derimot ikke spesielt positive. Regionale filminstitusjoner hadde en funksjon i norsk filmpolitikk i følge Rambøll, men først og fremst som kulturpolitiske virkemidler. Det pekes her spesielt på filmsentrenes arbeid for å bevare og styrke en regions filmkultur og til utdanningsaktiviteter på medieområdet.

Når det gjelder filmfond- og filmkommisjonsvirksomhet, det vil si aktiviteter som fra regionalt hold har et klarere næringspolitisk siktemål, anbefales det derimot å ikke yte støtte fra statlig hold. I den grad slik virksomhet er basert på en levedyktig lokal filmbransje, bør kostnadene dekkes av regionene selv. Filmfondsvirksomhet i regioner med en svakere lokal filmbransje vil, i følge Rambøll, bare føre til kostnadsdrivende flytting av produksjonsvirksomhet som ellers ville foregått i hovedstadsregionen:

“Et regionalt filmfond er normalt ingen nasjonal økonomisk sunn forretning, når den på midlertidig basis flytter produksjoner fra deres naturlige produksjonsadresse til filmkulturelle utkantområder.”¹⁹

Filmproduksjon ses med andre ord som et nullsumspill. I tillegg til å trekke ressurser og aktivitet fra deres “naturlige produksjonsadresse”, vil en satsing på regionale filmfond også kunne få negative konsekvenser når det gjelder kunstnerisk kvalitet og profesjonalitet.

“I forhold til et sentralt, nasjonalt filmfond vil et regionalt fond svært sjelden kunne tilby å medvirke til å løfte filmprosjekter kunstnerisk og profesjonelt.”²⁰

I den grad statlige midler skal benyttes til å støtte filmproduksjoner utenfor hovedstadsregionen, anbefaler derfor Rambøll at dette gjøres direkte gjennom Norsk Filmfond.

¹⁸ St.prp. nr. 1 (2006-2007)

¹⁹ Rambøll Management (2005) Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen, s. 78

²⁰ Rambøll Management (ibid.) s. 79

“... hvis en ønsker en statlig medfinansiering, vil det være mer hensiktsmessig å ha en pulje i Filmfondet med øremerkede midler til regional filmproduksjon, framfor å bevilge penger direkte til disse [regionale] fondene for dermed å sikre et med- og motspill av høy kvalitet til alle filmproduksjoner i Norge.”²¹

I forlengelsen av Rambølls evaluering, setter Kultur- og kirkedepartementet høsten 2006 ned et utvalg under ledelse av Kristenn Einarsson som skal komme med forslag til en organisering av de statlige virkemidlene på filmområdet. I mandatet ble utvalget eksplisitt bedt om å gjennomgå ansvarsdelingen mellom staten og regionene og hvilken rolle staten skal ha når det gjelder finansieringen av de regionale filminstitusjonene.

Einarssonutvalgets konklusjoner er radikalt forskjellige fra Rambøllrapportens anbefalinger. I tillegg til de kulturpolitiske gevinstene av en satsing på regionene, legger Einarssonutvalget vekt på de regionale fondenes evne til å mobilisere ny og frisk kapital til norsk filmproduksjon, midler som ville gått til annen virksomhet om ikke fondene eksisterte. Det legges også vekt på den rolle fondene kan spille når det gjelder å øke mangfoldet i norsk film ved at innspillingssteder og kompetanse i hele landet tas i bruk. En satsing på regionale filmfond er med andre ord ikke bare fornuftig sett fra et regionalpolitisk ståsted. Det gir også mening i en nasjonal kontekst.

Einarssonutvalget er også opptatt av at det utarbeides en helhetlig strategi for hvordan staten skal satse på film i regionene og at det regionale perspektivet blir ivaretatt i utformingen av de nasjonale ordningene.

Utvalget foreslo for det første en klarere funksjons- og ansvarsfordeling mellom ulike typer regionale institusjoner. Særlig gjelder dette grensegangen mellom filmsenter og filmfond. Filmsentrenes formål er filmfaglig og kulturelt forankret og sentrene skal konsentrere sin virksomhet om tiltak for barn og unge, talentutvikling, kompetansebygging og bransjeutvikling. Sentrene skal også gi direkte støtte til filmproduksjon innenfor formatene kortfilm, dokumentarfilm og animasjonsfilm. Filmfondenes oppgave er derimot, i følge Einarssonutvalget, å investere innenfor de kommersielle formatene; spillefilm og fjernsynsproduksjon. Den eksisterende begrensingen som forhindret fondene fra å kanalisere penger til de kommersielle formatene, burde derfor fjernes.

“De regionale filmfondene har full råderett over de statlige midlene som genereres inn i fondene og bestemmer selv hvilke prosjekter de velger å investere i, men i og med at de kun driver toppfinansiering vil det være en forutsetning at prosjektene også har fått direkte støtte av det nasjonale fondet.”²²

For det andre trakk Einarssonutvalget opp prinsipper for hvilke rolle staten skulle ha når det gjelder finansieringen av de regionale filminstitusjonene. All drift av regionale filminstitusjoner skulle, i følge utvalget, dekkes av regionene selv. Uten regional vilje til å drifte slike institusjoner, var det heller ikke noe grunnlag for at staten skulle kanalisere filmmidler til regionen. Dette prinsippet skulle gjelde både filmsentre og filmfond. Når det gjelder filmfondene spesielt, ble det i tillegg foreslått en mekanisme hvor regional investeringskapital automatisk ville utløse statlige midler i forholdet 1:1. Dette skulle være en automatisk mekanisme, men med et øvre tak definert av hvor mye midler staten vil bidra med til ordningen. Utvalget gav ingen signaler om hvor romslig dette taket skulle være. Det ble i tillegg presisert at det bare var friske regionale midler som ville utløse et statlig bidrag og at den statlige utbetalingen skulle skje etterskuddsvis.

²¹ Rambøll Management (ibid.) s. 93

²² Einarssonutvalget, Organisering av statlige virksomheter på filmområdet, Rapport fra utvalg nedsatt av Kultur- og kirkeminister Trond Giske 8.12.2006, s. 71

Langt på vei ble Einarssonutvalgets konklusjoner og tilrådinger bestemmende for hvordan regionenes plass i det filmpolitiske virkemiddelapparatet ble utformet og implementert de neste årene. Det viktigste unntaket er, som vi skal se, fondenes rett til selv å bestemme hvilke filmer de skal kunne investere i.

Veiviseren, stortingsmeldingen om norsk filmpolitikk som konkretiserer de filmpolitiske løftene fra Kulturløftet og Soria Moria-erklæringen, ble lagt fram i Stortinget i mars 2007. Meldingen slutter seg til Einarssonutvalgets tilrådinger, både når det gjelder funksjonsfordelingen mellom senter og fond, og når det gjelder modellen for statlig medfinansiering av de regionale institusjonenes tilskudds- og investeringsvirksomhet (for fondenes del riktignok som en prøveordning). Når det gjelder spørsmålet om hvilke filmer og formater de regionale fondene skal kunne investere i, heter det imidlertid:

“Departementet legger til grunn at de statlige midlene og de matchende lokale/regionale midlene ikke skal benyttes til støtte til langfilmer som får produksjonstilskudd fra Norsk filmfond.”²³

Regionale midler utover det beløpet som matcher den statlige medfinansieringen skulle derimot kunne brukes fritt. Det gis ingen begrunnelse i stortingsmeldingen for hvorfor man her har kommet til en annen konklusjon enn Einarssonutvalget.

Den videre behandlingen av Veiviseren i Stortinget kan i noen grad kaste lys over argumentene bak denne endringen. Innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen er delt når det gjelder fondenes rett til selv å bestemme hvilke filmer de skal kunne investere i. Flertallet, som i tillegg til representantene fra regjeringspartiene også er støttet av Kristelig Folkeparti, er enig i at de **statlige** midlene til de regionale filmfondene ikke skal kunne benyttes til støtte til langfilmer som får produksjonsmidler fra Norsk Filmfond. Når det gjelder de **matchende regionale midlene** mener imidlertid flertallet at det ikke skal settes betingelser for bruk. Flertallsinnstillingen gir med andre ord fondene større handlingsfrihet enn hva Veiviseren legger opp til. Mindretallet går enda et steg videre og vil fjerne alle begrensinger på de regionale fondenes investeringer, også når det gjelder den delen som kommer fra staten. De regionale fondene trenger handlefrihet, særlig med tanke på den konsentrasjon av makt som samlingen av alle statlige filminstitusjoner i et nytt norsk filminstitutt representerer, blir det påpekt.

“Særlig i lys av den maktkonsentrasjon det nye filminstituttet vil representere, er det viktig for norsk film i sin alminnelighet at det legges til rette for fremvekst av vitale filmmiljøer også i andre deler av landet enn Oslo.”²⁴

I komiteinnstillingen vises det også til et svar fra statsråden (i brev av 29. mai 2007) hvor det bl.a. sies:

“Den regionale filmsatsingen er en viktig del av den samlede nasjonale filmpolitikken. Det er viktig at de regionale og nasjonale ordningene utfyller hverandre og støtter opp under hverandre for å nå de overordnede målene på filmområdet. Statlige midler til produksjon av langfilm bør derfor kun komme fra én kilde. Dermed vil man unngå at staten toppfinansierer de filmene som allerede har fått grunnfinansiering fra Norsk filmfond.”

“Formålet med det statlige tilskuddet er å utløse flere lokale midler - ikke å spre midlene til langfilm på flere aktører. Det er derfor satt som forutsetning at de statlige midlene og

²³ St.meld. nr. 22 (2006-2007), s. 94

²⁴ Innst.S. nr. 277 (2006-2007) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Veiviseren. For det norske Filmløftet

de matchende regionale midlene ikke skal brukes til finansiering av filmer som får produksjonstilskudd fra Norsk filmfond.”²⁵

Statsråden ønsket med andre ord at alle statlige midler til spillefilmproduksjon skulle komme fra én kilde, det nye filminstituttet, og ikke spres på flere aktører. Komiteflertallet slutter seg altså til statsrådets synspunkt når det gjelder de statlige midlene, men ikke når det gjelder de matchende regionale midlene.

Debatten i Stortinget som fant sted i et sent kveldsmøte like før sommerferien 2007 kom i betydelig grad til å handle om regionenes, og særlig de regionale filmfondenes, plass i norsk filmpolitikk. Opposisjonen var opptatt av konsentrasjonen av makt i et nytt sentralt filminstitutt, kombinert med de begrensningene som var foreslått når det gjelder de regionale fondenes investeringsmuligheter og dermed muligheter for å drive egen programtenkning. Olemic Thommessen (H) påpeker at Høyre litt motvillig støtter dannelsen av Norsk filminstitutt, men sier videre:

“Dette fordrer imidlertid at man bevisst søker å bidra til sterke miljøer utenfor Oslo som kan bidra til det nasjonale mangfoldet en vital bransje trenger. Her er det det svikter... Det viktigste forholdet her er de begrensninger som legges på de regionale filmfondenes bruk av statlige midler på spillefilm. Dette vil true filmfondene og svekke den sentrale rollen disse er tiltenkt som produksjonsmessig ankerpunkt i de enkelte regionene.”²⁶

Og i et senere innlegg fra Thommesen:

“... det er i fondene man har kimen til det å få en egen programtenkning, et eget finansieringsgrunnlag – kort og godt egne lokalt baserte prosesser som ikke nødvendigvis følger piskene etter de trendene som Oslo-miljøet representerer.”²⁷

Også Trine Skei Grande (V) var opptatt av “maktbalansen” mellom sentrum og periferi:

“De regionale fondene var jo der nettopp for å være den regionale makten og motmakten. Det å begrense deres makt innenfor filmverdenen tror jeg er en ganske skummel vei å gå.”²⁸

Regjeringspartiene hevdet på sin side at forslaget, tvert i mot hva opposisjonen hevdet, representerte større handlefrihet for de regionale fondene sammenlignet med dagen situasjon hvor de eksplisitt var forhindret fra å investere i spillefilm overhode. Med den foreslåtte ordningen kunne fondene benytte alle regionale midler til spillefilm. Det samme gjaldt for de statlige midlene så lenge investeringsobjektet ikke allerede hadde fått innvilget produksjonsstøtte fra Norsk Filmfond.

Statsråd Trond Giske (A) gir også en ytterligere presisering av hvorfor regjeringen ikke ønsker at fondene skulle kunne investere i filmer med støtte fra det statlige filmfondet:

“Grunnen til at vi gjør det slik, er at vi ikke trenger mer byråkrati for å fordele statlige midler til de samme filmene.”²⁹

Og i et senere innlegg:

²⁵ ibid

²⁶ Referat fra møte i Stortinget tirsdag den 12. juni 2007, sak nr. 14.

²⁷ ibid

²⁸ ibid

²⁹ ibid

“Det å se for seg at disse regionale filmfondenes hovedoppgave skal være å bruke statlige midler for å lokke de ulike filmene fra Norsk Filmfonds støtteordning ut i distriktene, er bortkastede ressurser.”³⁰

Debatten rokket ikke på posisjonene og flertallsinnstillingen fra komiteen ble vedtatt. Utfallet ble derfor at det ble innført en fireårig prøveordning med statlig støtte til regionale filmfond. Ordningen innebar at staten ville gi tilskudd til regionale filmfond under forutsetning av at regionene bidro med minst like mye. De statlige midlene skulle ikke benyttes til langfilmer med støtte fra den nye statlige filminstitusjonen, Norsk Filminstitutt. Samtidig skulle drift av de regionale filmfondene dekkes av regionene.

Ordningen innebar en formalisering av støtten til de regionale filmfondene. Den inkluderte alle de fem fondene som på det tidspunktet var etablert og den fastla en klar rollefordeling mellom det nye statlige Norsk filminstitutt på den ene siden og de regionale fondene på den andre. Regionene hadde fått en plass i den nasjonale filmpolitikken, men omleggingen var moderat. Mye av uenigheten og den politiske dragkampen rundt ordningen handlet om regionenes handlefrihet på det mest sentrale filmpolitiske området, innflytelsen over norsk spillefilmproduksjon.

PRØVEORDNINGEN I PRAKSIS

Nyordningen ga ingen signaler om hvor stor del av de statlige midlene til film som skulle kanaliseres til de regionale institusjonene. Dette ville bli avgjort i framtidige budsjettprosesser. Tabell 1 gir en oversikt over hvor store midler som er blitt bevilget til filmstøtte gjennom Norsk Filmfond/Norsk filminstitutt (dvs. Post 50 Norsk filmfond) og tilsvarende hvor store midler som er blitt fordelt til de regionale filminstitusjonene over post 73 Regional filmsatsing. De regionale midlene er i tillegg fordelt på tildelinger til henholdsvis fond og senter. Merk at post 50 Norsk filmfond ikke inkludere bevilgninger til drift av Norsk Filminstitutt, bare midler til de statlige tilskuddsordningene. De nye fordelingsprinsippene fra Veiviseren ble først implementert fra og med statsbudsjettet for 2008.

Tabell 2.1: Bevilgninger over statsbudsjettet til statlige tilskuddsordninger og de regionale filminstitusjonene (i 1000 kroner)³¹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statlige tilskuddsordninger (post 50)	241 631	264 232	292 232	327 381	367 857	389 361	412 931
Regional filmsatsing (post 73)	18 393	24 296	27 296	37 296	42 296	46 307	51 743
Senter	13 465	14 247	16 796	26 796	31 796	35 807	41 243
Fond	4 928	10 049	10 500	10 500	10 500	10 500	10 500
Totalt	260 024	288 528	319 528	364 677	410 153	435 668	464 674

Tallene viser at visjonene fra Kulturløftet om en satsing på norsk film i stor grad er blitt fulgt opp med bevilgninger. Totalt for perioden 2006 til 2012 øker tildelingene over de to postene som er inkludert i tabell 2.1, med ca. 204 millioner kroner, dvs. en samlet vekst på knapt 80 prosent. Budsjettveksten var særlig sterk i perioden 2007 til 2010 hvor den årlige økningen lå mellom 21 og 28 prosent. I de to siste budsjettårene har veksten vært på henholdsvis 12 og 13 prosent.

³⁰ ibid

³¹ Merk at kategorien filmsenter her også inkluderer infrastrukturtiltak som Medieparken i Fredrikstad og Mediefabrikken i Akershus. Den inkluderer også Nordnorsk Filmsenter som fram til og med 2008 fikk sine bevilgninger over Post 72 Knutepunktinstitusjoner. Bevilgningen til Nordnorsk Filmsenter for 2006 er estimert på grunnlag av bevilgningene for 2007 og 2008. For alle år unntatt 2012 er tallene fra saldert budsjett, ikke budsjettforslag.

Veksten har vært noe høyere i regionene enn for de statlige tilskuddsordningene. Regionenes andel har økt svakt fra 7,1 prosent i 2006 til 11,1 prosent i 2012. I 2008 som var det første budsjettåret etter Veiviseren, var andelen 8,5 prosent. Det bør imidlertid tas med i betraktningen at det var færre regionale institusjoner som mottok støtte i 2006 enn i de senere årene.

Tallene viser også at absolutt all vekst i tildelingen til regionene har kommet de regionale filmsentrene til gode. De regionale fondenes tildeling har derimot ligget på samme nominelle nivå siden budsjettåret 2007, som er det første året hvor alle fem fond får tilskudd. Fra 2009 og framover er det heller ikke gitt kompensasjon for pris- og lønnsvekst. Mens rundt 41 prosent av de regionale midlene gikk til fondene i 2007, er denne andelen derfor redusert til 20 prosent i 2012.

Tabell 2.2: Bevilgninger over statsbudsjettet til statlige tilskuddsordninger og de regionale filminstitusjonene (institusjonenes prosentandel av samlede bevilgninger)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statlige tilskuddsordninger (post 50)	92,9	91,6	91,5	89,8	89,7	89,4	88,9
Regional filmsatsing (post 73)	7,1	8,4	8,5	10,2	10,3	10,6	11,1
Senter	5,2	4,9	5,3	7,3	7,8	8,2	8,9
Fond	1,9	3,5	3,3	2,9	2,6	2,4	2,3

KONKLUSJONER

Mens norsk filmpolitikk tradisjonelt har handlet om språk, kultur og identitet, var fremveksten av regionale filminstitusjoner i betydelig grad drevet fram av næringspolitiske argumenter. Ved å legge forholdene til rette for filmproduksjon i regionene ønsket regionale utviklingsaktører å skape arbeidsplasser, bolyst og oppmerksomhet. Regionenes inntog på den filmpolitiske arenaen skapte derfor ikke bare en spenning mellom sentrum og periferi, men også en avveining mellom kulturpolitikk og næringspolitikk.

Omleggingen av filmpolitikken i 2007/08 gir de regionale filminstitusjonen en formell plass blant de andre filmpolitiske virkemidlene i Norge. Reformen fører også til en samordning av målene for de statlige og de regionale tilskuddsordningene. Omleggingen er likevel forsiktig og et resultat av en betydelig tautrekking mellom en regionvennlig og en noe mer sentralistisk retning. Særlig var det strid om hvilken rolle de regionale filminstitusjonene skulle få når det gjelder finansiering av spillefilmproduksjon. Kompromisset som ble nådd ga de regionale fondene full råderett over de regionale midlene, men et forbud mot å bruke midler fra statstilskuddet til filmer som mottar støtte fra Norsk filminstitutt. De regionale filminstitusjonenes andel av den totale filmstøtten er forholdsvis begrenset, men har vært svakt voksende i perioden etter reformen. All vekst har imidlertid gått til de regionale filmsentrene. De regionale fondenes andel av den totale filmstøtten har gått tilbake og ligger i budsjettet for 2012 på 2,3 prosent.

Kapittel 3

ORGANISERING, FORANKRING OG INVESTERINGSVIRKSOMHET

De fem regionale fondene som omfattes av den statlige finansieringsordningen, har mange likhetsstrekk. Men det er også en del markerte forskjeller som har betydning for hvordan de arbeider og fungerer. I dette kapitlet skal vi blant annet se nærmere på hvordan fondene er organisert, hvor sterkt deres virksomhet og målsettinger er forankret hos lokale og regionale myndigheter og hvordan drift og investeringer er finansiert. Det siste punktet inkluderer også hva fondene har gjort og oppnådd når det gjelder å tiltrekke seg privat investeringskapital. Vi ser også på fondenes forankring i den regionale filmnæringen og på deres filmstøtte- og investeringsvirksomhet. Det blir først gitt en kort presentasjon av hver enkelt fond. Deretter diskuterer vi likhets- og særtrekk i et mer komparativt perspektiv.

FILM3

Som det første regionale filmfondet i Norge ble Film3 opprettet i 2001 med Lillehammer Kunnskapspark (et næringsutviklingsselskap for Lillehammerregionen) og Lillehammer kommune som sentrale initiativtakere. Med på eiersiden var også Gausdal og Øyer kommune og Oppland fylkeskommune. Senere er også Hedmark fylkeskommune kommet til. Lillehammer Kunnskapspark har etter hvert trukket seg ut.

Etableringen hadde et sterkt næringspolitisk siktemål i en region som slet med å skape nye arbeidsplasser og bærekraftig vekst i etterkant av OL-satsingen. Reiseliv og opplevelsesnæringer var allerede viktige satsningsområder og prioriteringen av film ble sett som en naturlig forlengelse av dette. At Den norske filmskolen ble lagt til Lillehammer i 1997 bidro nok også sterkt til dette valget. Filmnæringen i regionen var svakt utviklet og var i begrenset grad en pådriver i denne første fasen. Etableringen av Film3 kan slik sett beskrives som et politisk prosjekt, noe som bekreftes av de aktørene vi har snakket med. Film3 var ellers sterkt inspirert av suksesshistorien fra Trollhättan (Film i Väst) og forble sterkt påvirket av det svenske eksempelet gjennom Tomas Eskilssons styredeltagelse.

Satsingen på Film3 er, etter en noe tung start hvor resultatene i følge eierne ikke helt stod i samsvar med forventningene, etter hvert rimelig trygt forankret hos de offentlige eierne. Film står i en særstilling blant kulturnæringene i regionen og satsingen er forankret i relevante planer og styringsdokument. Det har likevel vært en viss spenning mellom de to fylkeskommunene på den ene siden og kommunene i regionen på den andre. Fylkeskommunene har ønsket at flere kommuner skulle bidra og overta et større ansvar for driften av de regionale filminstitusjonene. Samarbeidet virker utenom dette rimelig solid.

Hovedtyngden av midlene kommer i dag fra de to fylkeskommunene som en fast årlig bevilgning på rundt 2,7 millioner vedtatt i felles fylkesting. Dette er midler til filmstøtte og investeringer, dvs. midler som matcher det statlige tilskuddet. I tillegg mottar fondet midler til drift og filmstøtte fra de tre kommunene. Driften skulle etter de opprinnelige planene for fondet komme fra salg av tjenester (blant annet administrasjonstjenester til Østnorsk filmsenter) og overskudd på investeringer. Dette viste seg å ta for mye oppmerksomhet bort fra daglig leders arbeid med fondet og det foreligger nå et vedtak om at de tre kommunene skal gi et årlig tilskudd på en

million øremerket drift. Dette er også bedre i overensstemmelse med den modellen departementet ønsker. Fondet har ellers en liten administrasjon med daglig leder som eneste ansatte. Daglig leder har vært med fra starten og har så langt vi kan se høy legitimitet både hos eierne og i den lokale filmnæringen.

Både fra eierne og ledelsen i Film3 har det vært et ønske om å få private investorer til å investere i film i Innlandet. Dette har ikke vært en lett oppgave, både på grunn av kapasitetsproblemer i Film3 og fordi det finnes få aktuelle investorer i regionen. Film3 valgte i en periode å engasjere seg i selskapet Filmlandet Invest. Dette er et filminvesteringsfond opprettet i 2007 med en aksjekapital på vel 3 millioner kroner hvor Film3 eier en tredjedel og resten er på private hender. Filmlandet Invest har vært administrert av daglig leder i Film3. Filmland Invest var gitt et breiere mandat enn Film3 til å gå inn i produksjoner uten direkte tilknytning til Innlandet. Selskapet hadde ambisiøse planer om å bygge opp et større privat investeringsfond for film, men lyktes ikke med å tiltrekke seg flere private investorer.³² Selskapet er nå under avvikling og Film3 vil konsentrere seg om å få private aktører til å investere direkte gjennom Film3s fond.

Så vidt vi kan se har Film3 god støtte i den lokale filmnæringen. Det har vært en markert vekst i filmnæringen i Innlandet de senere årene og Film3, sammen med Østnorsk filmsenter, gis en betydelig del av æren for denne positive utviklingen.

FUZZ

Fuzz ble formelt etablert i 2006 med Bergen kommune som eneste eier. Den opprinnelige planen var at også Hordaland fylkeskommune skulle gå inn på eiersiden og bidra til driften av fondet, men dette ble i siste liten nedstemt i fylkestinget. Hordaland fylkeskommune har imidlertid ved et par anledninger bidratt med prosjektstøtte og vil fra 2012 gå inn med et fast beløp på 650 000 til dekning av drift. Fuzz fikk en tilsvarende avtale med Møre og Romsdal fylkeskommune i 2009 om tilskudd til drift og det foreligger i skrivende stund en innstilling til fylkestinget i Sogn og Fjordane om at også dette fylket vil bidra fra januar 2012.

I betydelig sterkere grad enn for de andre fondene, er etableringen av Fuzz et resultat av et initiativ fra bransjen. Bergen hadde allerede en gryende filmnæring, og erfaring fra langfilmproduksjoner som Villmark (2002) og Himmelfall (2003) hadde vist lokale produsenter og regissører hvor vanskelig det er å skaffe toppfinansiering til sine prosjekter. Idéen til et regionalt fond ble videreutviklet av en arbeidsgruppe i Bergen Media By (en nettverksorganisasjon for mediefeltet). Bergen kommune, som allerede var involvert i Vestnorsk Filmsenter og Bergen Media By tente på initiativet fra det lokale filmmiljøet og vedtok å starte opp Fuzz med en aksjekapital på 3 millioner.³³ Det er interessant å merke seg at også den senere geografiske ekspansjonen nordover er resultat av et initiativ fra bransjen. Det var det gryende filmmiljøet i Volda, med filmer som den spansk-norske co-produksjonen Frost (2009), som ønsket at Fuzz også skulle betjene produksjonsmiljøer fra Møre og Romsdal og som sammen med fondet tok et initiativ overfor fylkeskommunen.

Fuzz har en sterk politisk forankring i sitt geografiske tyngdepunkt Bergen. Bergen kommune satte i 2010 ned et utvalg som skulle utrede kommunenes videre satsing på film, et utvalg hovedsakelig bestående av sentrale personer fra filmbransjen. Utvalgets rapport, som ble vedtatt av bystyret i 2011, legger premissene for en videre opptrapping og spissing av kommunens bevilgninger til de regionale filminstitusjonene der hovedmålsettingene er å styrke filmbransjen og øke produksjonsvolumet.³⁴ Andre næringsmessige ringvirkninger utover filmbransjen er sterkt nedtonet i denne rapporten. For Fuzz sin del innebærer denne satsingen en lovnad om inntil ni nye millioner i ekstra tilført kommunal aksjekapital over de neste seks årene, gitt at fondet klarer å mobilisere et tilsvarende beløp med frisk privat investeringskapital og at staten matcher

³² I følge uttalelser i Gudbrandsdølen 12.11.2007 var målet å bygge opp et fond med en kapitalbase på 50-100 millioner i løpet av 5 til 10 års drift.

³³ Kommunens aksjekapital er senere blitt utvidet til 4 millioner.

³⁴ Bergen kommune (2011), Rapport – kommunens filmutvalg

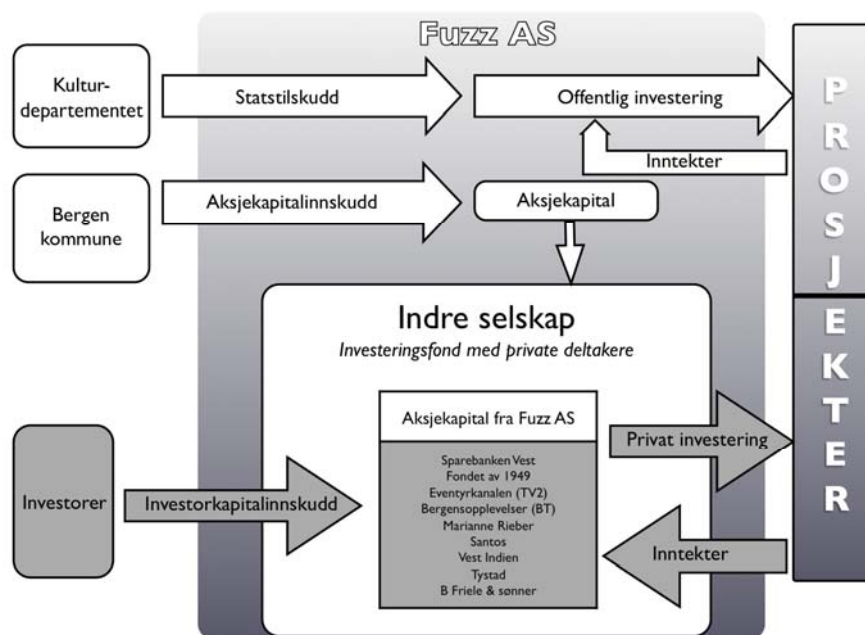
dette beløpet. Målsettingen er et fond med en tilgjengelig investeringskapital på opp mot 40 millioner som blant annet skal kunne bidra til en årlig produksjon av 4-5 langfilmer i regionen.

Forankringen av Fuzz hos Hordaland fylkeskommune har vært betydelig mer usikker, selv om film, på samme måte som for Bergen kommune, er en av tre prioriterte kulturnæringer.³⁵ Dette ser imidlertid nå ut til å gå seg til og de nye avtalene om tilskudd til drift fra Hordaland og de to nordligste fylkene på Vestlandet, vil gi grunnlag for en styrking av Fuzz sin administrasjon fra en til to stillinger.³⁶

Et annet område hvor Fuzz skiller seg fra de andre fondene, gjelder forholdet til private investorer. Fuzz hadde allerede på etableringstidspunktet forpliktelser om investeringer fra flere private selskap og investorer på til sammen 2,5 millioner. På det tidspunktet det indre selskapet (se nedenfor) ble etablert, var flere kommet til og det ble solgt andeler for til sammen 5,25 millioner kroner til ni private aktører, inkludert Sparebanken Vest med en investering på to millioner.³⁷ De private investorene har senere økt sine plasseringer, slik at det private fondet per i dag rår over en investeringskapital på vel 9,3 millioner, inkludert vel to millioner som er skutt inn fra kommunens aksjekapital. Tilføring av privat kapital har i følge Bergen kommune hele tiden vært en forutsetning for å bygge opp Fuzz og selskapet hadde ikke blitt etablert om det ikke forelå bindende forpliktelser fra private investorer på etableringstidspunktet. Kommunen har som nevnt også stilt krav om at videre vekst i den kommunale aksjekapitalen forutsetter en tilsvarende vekst i de private investeringene.

Investeringsporteføljen til Fuzz er organisert i såkalt et indre selskap.³⁸ Prinsippene for denne organisasjonsmodellen er vist i figur 3.1.

Figur 3.1: Organisering av indre selskap i Fuzz



Fuzz AS, det ytre selskapet, er et ideelt selskap som administrerer det indre selskapet. Kommunens aksjekapital er plassert i Fuzz AS, men deler av denne kan plasseres i det indre selskapet sammen med midlene fra de private investorene. Alle plasseringer av statstilskuddet gjøres gjennom det ytre selskapet og eventuelle overskudd på disse plasseringene føres tilbake til samme selskap. På denne måten holdes de statlige og de

³⁵ De andre prioriterte kulturnæringene er rytmisk musikk og design.

³⁶ Den nye stillingen, som skal ha et ekstra fokus på å attrahere mer privat kapital, er lyst ut og vil bli etablert fra 1. februar 2012.

³⁷ I tillegg plasserte Fuzz AS 1 million fra sin egen aksjekapital i det indre selskapet.

³⁸ I samsvar med selskapsloven §§ 1-2, første ledd, bokstav c og 2-1, annet ledd. Det indre selskapet inngår i AS-ets regnskap utad, men har også eget regnskap.

private pengestrømmene fra hverandre. Det indre selskapet er et rent investeringsfond basert på andeler som er solgt til private investorer og investeringskapital stilt til disposisjon fra kommunens aksjekapital i Fuzz AS. Det indre selskapet drives som et investeringselskap med krav om avkastning. Eventuelle overskudd på investeringer føres tilbake til fondet og utbetales til andelshaverne etter levert årsregnskap. Så langt har alle investorer valgt å reinvestere det utbyttet de har mottatt.

Fuzz har så langt vi kan se stor grad av legitimitet i den regionale filmbransjen, og gis sammen med Vestnorsk filmsenter en betydelig del av æren for veksten i, og profesjonaliseringen av, filmbransjen i Bergensregionen i løpet av de siste årene.

MIDTNORSK FILMFOND

Midtnorsk Filmfond ble etablert i 2006, året etter at Midtnorsk filmsenter kom til. Eierskapet er delt mellom Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune med like store andeler. Også i Trøndelag var etableringen av regionale filminstitusjoner langt på vei et politisk prosjekt drevet fram av næringspolitiske motiver.

Filmsatsingen i Trøndelag fikk en noe vaklende start, først og fremst på grunn av stor ustabilitet i ledelsen i både senter og fond. Filmfondet hadde de første årene felles styre og felles administrasjon med Midtnorsk Filmsenter. Dette gjorde det vanskelig å utvikle og implementere en målrettet og klar strategi som skilte fondet fra sentervirksomheten. Det var i denne perioden også stor grad av ustabilitet i ledelsen. I 2009 tok eierne grep for å bøte på dette ved å opprette separate styrever for senter og fond og ansette ny daglig leder med ansvar bare for fondet. Dette har gitt et langt klarere fokus for fondets virksomhet.

Fondet har i perioder ikke hatt tilgang til de midlene som har vært nødvendige til drift og investeringer. I 2010 førte dette til at Midtnorsk Filmfond ikke klarte å matche hele det statlige tilskuddet og måtte derfor si fra seg deler av disse midlene. Samtidig har de regionale aktørene, og da særlig Nord-Trøndelag fylkeskommune og fylkeskommunale program som Kysten er klar, ved flere anledninger gitt direkte støtte til lokale filmprosjekt uten å kanalisere disse gjennom det filmfondet de selv har etablert.³⁹ Dette skyldes nødvendigvis ikke bare manglende vilje fra eierne til å satse på de filminstitusjonene som de selv har tatt initiativet til. Mangelen på stabilitet og en klar og entydig strategi fra fondets side, er nok en like plausibel forklaring.

Det er mye som tyder på at dette nå er inne i et bedre spor. Blant annet vedtok de to fylkeskommunene og Trondheim kommune en felles kulturnæringsstrategi i 2010 hvor film, filmmusikk og skuespillerutdanning fremstår som de viktigste satsningsområdene. Det er også kommet klarere signaler om bevilgninger til fondet fra de tre aktørene.

Fondet har mottatt en årlig bevilgning fra de tre eierne til dekning av drift og filmstøtte. Når fondet fikk egen administrasjon, ble dette fort for knapt til å matche den ene millionen fondet mottar som tilskudd fra departementet. For perioden 2010 -2014 har derfor Sør-Trøndelag fylkeskommune satt av 5 millioner til investeringer. Samtidig har Trondheim kommune bevilget 500 000 per år til samme formål.⁴⁰ Utfordringen med disse bevilgningene på til sammen 7 millioner er at de ikke vil bli tilført fondet før det finnes interessante prosjekt å plassere dem i. Dette er med andre ord såkalt *tilkallingskapital*. Eiernes begrunnelse for å velge en slik modell, er at dette er investeringsmidler som de ønsker å ha plassert med så god avkastning som mulig inntil filmfondet finner investeringsobjekt med rimelige forventninger til fortjeneste. Sør-Trøndelag fylkeskommune har utfra denne begrunnelsen inntil videre plassert midlene i sitt eget investeringsfond. Det hører selvsagt med til dette bildet at Midtnorsk filmfond så langt har hatt mangel på kommersielt interessante prosjekt både fra regionens egne produsenter og utenfra. Det er derfor bare små beløp fra tilkallingskapitalen

³⁹ Basert på opplysninger fra daglig leder i Midtnorsk filmfond.

⁴⁰ Nord-Trøndelag fylkeskommune har foreløpig ikke ønsket å forplikte seg til en fast sum, men sagt at de vil kunne plassere midler i enkeltprosjekt.

som til nå er plassert.⁴¹ Fordi tilkallingskapital ikke har blitt akseptert av departementet som regionale matchingsmidler før pengene er investert eller overført til filmfondet, har Midtnorsk fortsatt en utfordring når det gjelder å matche det statlige tilskuddet. Det arbeides for å løse dette problemet.

Investeringene til Midtnorsk gjøres gjennom et indre selskap, kalt Filminvest, etter samme modell som Fuzz. Midtnorsk har så langt ikke lyktes i å få private investorer til å sette penger i Filminvest. Etter spissingen av fondets strategi i 2009 ble det utarbeidet et investeringsprospekt og det er også avholdt et investorseminar i forbindelse med Kosmorama festivalen i Trondheim. Daglig leder mener at den vesentligste årsaken til at de så langt ikke har lyktes, er mangelen på interessante investeringsobjekt.

Utfra de de opplysningene vi har, har Midtnorsk filmfond god støtte i den regionale filmnæringen.

FILMKRAFT

Filmkraft ble etablert i 2006 med Rogaland fylkeskommune (50 prosent), Stavanger kommune (35 prosent), Haugesund kommune (15 prosent) og Randaberg kommune (5 prosent) som eiere. Som i Bergen, kom også dette initiativet fra en gryende regional filmbransje båret fram av den første såkalte Stavangerbølgen med filmer som Mongoland (2000), Alt for Egil (2004) og Monstertorsdag (2004). Dette var alle filmer laget av Oslo-baserte produsenter, men med lokal regi, lokale manus og i all hovedsak lokale skuespillere.

Det var Rogaland fylkeskommune som var drivkraften i etableringsprosessen. Stavanger kommune hadde på dette tidspunktet en avtale med Vestnorsk filmsenter og ga støtte til driften der mot at filmskapere fra regionen fikk adgang til filmsenterets tilskuddsordninger. Denne litt uavklarte ansvarsfordelingen mellom Filmkraft og Vestnorsk Filmsenter fortsatte noen år framover ved at Stavanger kommune ga støtte til begge institusjoner. Dette er nå et avsluttet kapittel og Filmkraft ser ut til å ha en rimelig sterk forankring hos alle sine eiere selv om Rogaland fylkeskommune fremdeles ser ut til å være motoren i samarbeidet.

Filmkraft skiller seg fra de andre fondene ved at de eksplisitt har samlet filmsenter- og filmfondsfunksjoner i samme organisasjon. Fra Filmkrafts side har dette blitt fremholdt som et bevisst strategisk valg og de hevder organisasjonsmodellen har gitt gode muligheter til å samordne virkemidlene langs hele næringskjeden fra de mer kunstneriske uttrykk, via kompetanseheving og bransjeutvikling, til toppfinansiering i kommersielle formater. Departementet har derimot ikke vært spesielt begeistret for denne modellen, ført og fremst fordi den gir uklare grenser mellom funksjoner som i utgangspunktet er underlagt statlige tilskuddsordninger med ulike målsettinger og betingelser. Filmkraft har nylig vedtatt å skille ut fondsfunksjonene i et eget selskap med egen daglig leder.⁴² Etter opplysninger fra nåværende daglig leder og eier blir dette dels gjort for å imøtekomme ønskene fra departementet, men også for å kunne satse mer målrettet på å bygge opp et fond basert på privat investeringskapital.

Filmkraft har frem til nå ikke hatt private investorer utover et tilskudd på 800 000 fra SR-Bank. Det har vært et ønske om å få dette til, men det har i følge daglig leder ikke vært kapasitet til å arbeide målrettet for dette. Det er også mye som tyder på at sammenblanding av senter- og fondsfunksjoner i samme organisasjon har gitt en uklar profil som ikke har gjort det enklere å tiltrekke seg private investorer. Stavangerregionen har derimot hatt et rent privat familiebasert investeringsselskap, Film Story AS, som har investert i flere langfilmprosjekt fra regionen, blant annet Jernanger og Rottenetter. Dette har skjedd parallelt med Filmkrafts plasseringer i de samme filmene. Det har ikke vært noen formell relasjon mellom Filmkraft og Film Story, men daglig leder i Filmkraft har også vært styremedlem i Film Story.

⁴¹ Fram til utgangen av 2010 gjaldt dette bare én plassering i TV-produksjonen Brian Magic fra TMM Produksjon AS.

⁴² Stillingen som daglig leder i Filmkraft er i skrivende stund utlyst og det opplyses at Sjur Paulsen som per i dag leder Filmkraft skal gå over i lederstillingen i det nye fondet.

Filmkraft mottar sine bevilgninger fra de offentlige eierne i regionen som en sekkepost, og det er opp til Filmkraft selv å fordele disse på drift, senterfunksjoner og fondsvirksomhet. Dette er faste tilskudd som det ikke har vært nødvendig å forhandle om fra år til år.

Det har i den siste perioden vært en del uroligheter i deler av den regionale filmnæringen om Filmkrafts virksomhet. Dette har blant annet kom til uttrykk ved et opprop sendt til Filmkrafts styre hvor hovedinnvendingen ser ut å være at Filmkraft gjennom sine tildelinger i for liten grad har valgt en profil som har bidratt til å bygge den regionale bransjen. Kritikerne ønsker at en større del av midlene skal gå til lokale prosjekt fremfor eksterne produsenter, og at det må stilles sterkere krav til deltagelse av lokale filmarbeidere i sentrale funksjoner når eksterne produsenter legger produksjoner til regionen.⁴³ Det reises også spørsmål ved størrelsen på Filmkrafts administrasjon. Det er vanskelig å si hvor dypt uenighetene i den regionale filmbransjen stikker, men det er mye som tyder på at sammenblandingen av senter- og fondsfunksjoner i samme organisasjon også her bidrar til å skape uklarhet og konkurrerende forventninger.⁴⁴

FILMCAMP

FilmCamp AS ble formelt etablert i 2005. Dette skjedde etter at gründerne Svein Andersen og Kjetil Jensberg i 2-3 år hadde arbeidet for å få etablert en infrastruktur for filmproduksjon i militærleiren Holmen i Målselv som på det tidspunktet var i ferd med å bli nedlagt. Parallelt med dette ble det også arbeidet for å få lagt innspillingen av Kautokeinoopprøret til Målselv. De to beslutningene ble tatt mer eller mindre samtidig. Selskapet ble etablert i juni, og forarbeidene til filminnspillingen startet i juli. I planleggingsfasen var prosjektet støttet av midler fra forsvaret og Innovasjon Norge, men initiativtakerne fikk først Målselv og de omkringliggende kommunene i Indre Troms og deretter Troms fylkeskommune med på laget. Selskapet eies derfor formelt av Målselv kommune (39,6 prosent), Troms fylkeskommune (34 prosent), og kommunene Lenvik, Sørreisa, Berg, Torsken og Tranøy (til sammen 26,4 prosent).

De to gründerne er tydelig på at dette var et næringspolitisk initiativ. Selv om Svein Andersen har bakgrunn fra film, er det derfor ikke riktig å si at initiativet kom fra den regionale filmbransjen. Denne var svakt utviklet på det tidspunktet og den andre regionale filminstitusjonen i landsdelen, Nordnorsk filmsenter, lå i dvale. De lokale og regionale myndighetene støttet derimot opp om initiativet og FilmCamp ble tilført midler, hovedsakelig basert på næringspolitiske begrunnelser.

Filmcamp var også i den heldige situasjon, på grunn av sin lokalisering, at de kunne få tilgang til såkalte RDA-midler. Dette var spesielle næringsrettede midler som ble stilt til disposisjon for områder som kom dårlig ut etter revisjonene av den differensierte arbeidsgiveravgiften i 2004. FilmCamp har til sammen fått 25 millioner i RDA-midler fordelt på flere tildelinger. Disse er plassert i et eget datterselskap FilmCamp Samproduksjon AS. Sammen med matchingsmidlene som stilles til disposisjon av Troms fylkeskommune, utgjør dette FilmCamps regionale filmfond. Det statlige tilskuddet disponeres og plasseres derimot direkte gjennom moderselskapet FilmCamp AS.

Tilgangen på RDA-midler er på sett og vis en parallell til Film i Väst's tilgang til EUs strukturfond og gav FilmCamp et svært godt utgangspunkt og et betydelig bedre finansielt fundament enn de fire andre norske filmfondene. Aktivitetene ved FilmCamp de to første årene er derfor også svært høy og rundt 10 millioner av RDA-midlene ble plassert i fem langfilmprosjekt i perioden 2005 og 2006.

⁴³ Denne gjengivelsen av kritikken er basert på artikler i Stavanger Aftenblad, den 6., 8. 10. og 15. oktober 2011. I følge samme kilder skal 42 personer i det lokale filmmiljøet ha undertegnet oppropet, inkludert personene som i sin tid tok initiativet til Filmkraft.

⁴⁴ Like før arbeidet med denne rapporten ble avsluttet, ser motsetningene til å ha blitt videre utdypet, først gjennom et kritisk innlegg fra eierne av Piraya Film i Stavanger Aftenblad 23. november 2011, deretter ved at Sverre Pedersen trekker seg fra Filmkrafts styre. Sverre Pedersen er også leder for Filmforbundet. Filmkraft har innkalt bransjen til et dialogmøte for å diskutere utfordringer for filmnæringen i Rogaland og hvilke rolle Filmkraft skal spille.

En annen parallell til Film i Väst, er at FilmCamp ikke bare er et filmfond, men også en infrastruktur med filmstudio, hotell drift, cateringtjenester osv. Driften av bygningsmassen og lokalitetene i den nedlagte militærleiren er derfor en sentral del av virksomheten, og FilmCamp ønsker å fremstå som et komplett tilbud til norske og internasjonale produsenter som velger å legge sine produksjoner til regionen. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av FilmCamps retningslinjer, er innspillingsdager ved FilmCamp derfor en forutsetning for å få tilgang til investeringsmidler fra fondet. Dette skyldes, i følge de opplysningene vi har fra FilmCamp, at innspillingsdager i Målselv er en av betingelsene for tilgang RDA-midler.⁴⁵

Filmnæringen i Nord-Norge er ikke spesielt begeistret for dette kravet og det har over en lengre periode vært en gryende misnøye med FilmCamps virksomhet. I etterkant av et regionalt bransjetreff i september 2011, ble det fra Produsentforeningen i Nord-Norge sendt ut en pressemelding hvor dette forholdet påpekes og hvor Troms fylkeskommune oppfordres til å kanalisere sine tilskudd til et nytt nordnorsk filmfond sammen med de to andre fylkene i regionen (se nedenfor). I pressemeldingen påpekes det også at infrastrukturen og studiofasilitetene i Målselv ikke holder en standard som gjør dem velegnet for filmproduksjon. Samtaler med leder i Produsentforeningen Nord-Norge og andre representanter for filmnæringen i regionen forteller at misnøyen også skyldes en oppfatning av at FilmCamp i økende grad ønsker å opptre som et eget produksjonsselskap og at dette skjer på bekostning av lokale produsenters muligheter til å medvirke som co-produsent i de produksjonene som legges til Målselv.⁴⁶ Etableringen av datterselskapet FilmCamp Viking, som er etablert for å håndtere utviklingen av et større internasjonalt langfilmprosjekt "The Viking", tas til inntekt for denne oppfatningen. Viking fikk i 2010 innvilget utviklingsstøtte fra både statstilskuddet og de regionale midlene.⁴⁷ Totalt sett kan det derfor se ut til at FilmCamps legitimitet i deler av den regionale filmbransjen er sviktende.

Parallelt med denne utviklingen har det i løpet av de siste få årene også foregått en politisk prosess mellom de tre fylkene i Nord-Norge om hvordan de regionale filminstitusjonene i landsdelen skal videreutvikles og samordnes. Når det gjelder Nordnorsk Filmsenter, som er eid av alle de tre fylkene og Nordkapp kommune, er den foreløpige konklusjonen at dette skal legges til Tromsø selv om de endelige beslutningene blant eierne enda ikke er tatt.⁴⁸ Filmsenterets rolle er også tydelig forankret i Den nordnorske kulturavtalen for 2010-2013.⁴⁹

Når det gjelder filmfond, er situasjonen betydelig mer uavklart. Som nevnt i forrige kapittel har både Nordland og Finnmark fylker etablert egne regionale filmfond i henholdsvis 2010 og 2011. Samtidig har begge disse fylkene uttrykt at de ønsker at disse fondene skal samordnes i et nytt felles nordnorsk filmfond hvor også Troms fylkeskommune går inn. Troms fylke har dermed kommet i en vanskelig valgsituasjon når det gjelder den videre satsingen på FilmCamp. Fylket ser ut til å ha beveget seg fra en posisjon hvor de primært ønsket å videreutvikle FilmCamp til et felles fond for hele Nord-Norge, til en posisjon hvor alle muligheter holdes åpne. I en rapport fra 2009 som Troms fylkeskommune fikk i oppdrag fra de to andre fylkeskommuner å utarbeide, finner vi følgende uttalelse fra næringssetaten i Troms fylkeskommune:⁵⁰

"Næringssetaten i Troms fylkeskommune understreker betydningen av å følge opp den innsatsen som er påbegynt. Det er derfor sentralt å videreutvikle den solide innsatsen overfor FilmCamp som ressurs-, produksjons- og infrastruktursenter. ... Næringssetaten foreslår at det i det kommende fornyelsesprogrammet ses på muligheten for å koble sammen Nordnorsk filmsenters satsinger med næringssetatsingen på FilmCamp."

⁴⁵ Bekreftet av daglig leder i FilmCamp og representant for eier.

⁴⁶ Vi har ikke hatt muligheter til å verifisere denne oppfatningen, men fra daglig leder i FilmCamp får vi oppgitt at dette beror på misforståelser.

⁴⁷ I følge opplysninger fra FilmCamp gjelder dette 1 million i utviklingsstøtte fra de regionale midlene og 294.000 fra statstilskuddet.

⁴⁸ Styret i Nordnorsk filmsenter har enstemmig vedtatt å legge senteret til Tromsø og har informert sine eiere om det.

⁴⁹ FilmCamp er ikke nevnt i denne planen.

⁵⁰ Kartlegging av filmområdet og forslag til en ny framtidig samordning og organisering av filmsatsingen i Nord-Norge, arbeidsdokument lagt fram for Landsdelsrådet for kultur sitt møte 21. januar 2010.

I samtaler med Troms fylkeskommune har vi fått bekreftet at dette ikke lenger er det mest realistiske alternativet og at synspunktene fra bransjen veier tungt i de diskusjonene som foregår. Mulige utfall kan derfor bli at Troms fylkeskommune velger å gå sammen med de to andre fylkene om et nytt felles filmfond samlokalisert med Nordnorsk filmsenter, enten som eneste filmfondsatsing eller parallelt med en videre satsing på FilmCamp. Det ventes at dette spørsmålet vil bli avklart forholdsvis raskt. FilmCamps forankring hos sine offentlige eiere er derfor i skrivende stund noe usikker.

FilmCamps fond inneholder ikke privat investeringskapital. Fondet har i konkrete prosjekt arbeidet for å få med private investorer i den samlede finansieringsplanen, men disse midlene har ikke blitt kanalisert gjennom fondet og inngår derfor ikke i de regionale matchingsmidlene. Så vidt vi kan se har fondet hatt tilgang til mer investeringskapital gjennom RDA-midlene og direkte tilskudd fra sine eiere enn hva man har klart å plassere i konkrete utviklingsprosjekt og produksjoner i løpet av de siste årene. Insentivene for å mobilisere privat investeringskapital har trolig derfor ikke vært så store.

Fondet mottar en fast bevilgning på 2,5 millioner fra kulturbudsjettet til Troms fylkeskommune. Disse skal benyttes til å matche tilskuddet fra staten. I tillegg har FilmCamp mottatt næringsmidler fra fylkeskommunen til strategi- og utviklingsarbeid, midler som i hovedsak er blitt benyttet til å videreutvikle infrastrukturen og virksomheten. Andre midler har kommet fra Innovasjon Norge og Interreg-prosjektet Filmarc som har som mål å profesjonalisere den regionale filmbransjen. Selve driften av infrastrukturen skal være selvfinansierende gjennom salg av hotelldøgn, utleie av studio-tilgang og andre tjenester. For å få dette til å gå rundt leies leiren også i perioder ut til forsvaret og andre interessenter.

FilmCamp har argumentert for at både det statlige tilskuddet og de regionale matchingsmidlene skal kunne benyttes til aktiviteter som locationscouting, innsalg til utenlandske produsenter og annet arbeid som er nødvendig for å utvikle og trekke filmproduksjoner til Målselv. Dette inkluderer også lønnskostnader som går med til dette arbeidet, reisekostnader og kostnader knyttet bruk av FilmCamps fasiliteter. Dette er kostnader som de andre fondene hovedsakelig definerer som drift.

EIERSKAP OG LOKAL- OG REGIONALPOLITISK FORANKRING

Alle de fem fondene er eid av kommuner og/eller fylkeskommuner (se tabell 3.1). Dette gjelder vanligvis én eller flere kommuner i umiddelbar nærhet av fondets geografiske plassering, samt en eller flere fylkeskommuner som definerer de ytre grensene for fondets virkeområde. Både eierskap og tilskudd er vanligvis fordelt mellom de ulike regionale aktørene.

Selv om vi har registrert visse spenninger og interessemotsetninger mellom de ulike lokal- og regionalpolitiske aktørene, går samarbeidet normalt greit og fondene synes jevnt over å ha en rimelig solid politisk forankring. I den grad det finnes interessemotsetninger, går disse vanligvis mellom kommunene i fondets umiddelbare nærhet og en eller flere av de omkringliggende fylkeskommunene. Hordaland fylkeskommune var lenge nølende til et sterkt engasjement i Fuzz fordi filmnæringen i fylket er sterkt konsentrert i Bergen og fordi en stor del av de aktivitetene som fondet skaper, nødvendigvis vil foregå i byens umiddelbare nærhet. Tilsvarende er Nord-Trøndelag fylkeskommune mer tilbakeholden med sin støtte til Midtnorsk Filmfond og vil i noen grad forbeholde seg retten til selv å bestemme hvilke filmer fylkeskommunens midler skal kanaliseres til. Også i Innlandet ønsker fylkeskommunene at kommunene i Lillehammerregionen skal ta en større del av det økonomiske ansvaret for Film3.

I Rogaland har situasjonen vært noe mer uavklart gitt at Stavanger kommune i en periode både har gitt støtte til Filmkraft og Vestnorsk Filmsenter. Dette er nå et avsluttet kapittel og grensedragningen mellom de to "filmregionene" på Vestlandet synes å være akseptert på begge sider av grensen.⁵¹

Situasjonen er, som vi har sett, betydelig vanskeligere og mer uavklart når det gjelder FilmCamp. Dette gjelder ikke så mye forholdet mellom de ulike eierne i Troms som forholdet til de to andre fylkene i den nordnorske filmregionen. Dette føyer seg inn i en lang tradisjon av dragkamp når det gjelder lokaliseringen og samordningen av de regionale filminstitusjonene i Nord-Norge. Hva som blir utfallet av denne dragkampen er vanskelig å si, men på kort sikt ser det ut som om utviklingen i noen grad er i ferd med å underminere den solide politiske forankringen som FilmCamp har hatt i Troms. Om ønskene om et felles nordnorsk filmfond skal realiseres, er det vanskelig å se hvordan FilmCamp kan ta denne rollen gitt den sterke tilknytningen til infrastrukturen i Målselv.

Den forholdsvis solide politiske forankringen til de ulike fondene har også ført til at de jevnt over har fått de bevilgningene de trenger til drift og filmstøtte. Når det gjelder Fuzz har kommunene også nylig vedtatt en ambisiøs økonomisk opptrappingsplan. De største utfordringene når det gjelder regional finansiering har vi observert i Trøndelag, hvor aktørene har stilt midler til disposisjon som tilkallingskapital, men gjort utbetalingene avhengig av at det finnes forretningsmessig interessante prosjekt som de kan plasseres i. Ingen av de andre fondene har opplevd tilsvarende begrensninger.

Tabell 3.1: Oppsummering av fondenes lokal- og regionalpolitiske forankring

	FOND				
	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
EIERSKAP	Eies 100 % av Bergen kommune. Driftsmidler fra Hordaland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune (innstilling for 2012)	Eies av Oppland fylkeskommune (31,4 %), Hedmark fylkeskommune (28,6 %), Lillehammer Kunnskapspark AS (28,6 %), og kommunene Gausdal (3,8 %), Lillehammer (3,8 %) og Øyer (3,8 %)	Eies av Troms fylkeskommune (34 %), og kommunene Målselv (39,6 %), Lenvik (9,5 %), Sørreisa (6,7 %), Berg (3,4 %), Torsken (3,4 %) og Tranøy (3,4 %)	Eies av Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune med like store deler	Eies av Rogaland fylkeskommune (50 %), og kommunene Stavanger (35 %), Haugesund (10 %) og Randaberg (5 %)
POLITISK FORANKRING	Solid	Solid	Uavklart	Solid	Solid etter avklaring om ansvarsfordeling med Vestnorsk filmsenter
BUDSJETTMESSIG FORANKRING	Solid	Solid	Foreløpig solid men avhengig av utfallet når det gjelder avklaringene om et eventuelt felles nordnorsk filmfond.	I perioder noe problematisk, men etter hvert forholdsvis solid. Utfordringer knyttet til tilkallingskapital.	Solid

⁵¹ Om dette er en fornuftig løsning for Vestlandets filmnæring sett under ett er et annet spørsmål. Konsolideringen i to regioner har midlertid tatt tid og kostnaden ved en sammenslåing ville trolig blitt større enn fordelene på kort sikt.

ORGANISERING

Tre av fondene bygger på en forholdsvis lik organisasjonsmodell. Dette gjelder Film3, Fuzz og Midtnorsk. Disse er alle rendyrkede filmfond uten noen form for tilleggfunksjoner. De tre fondene ligger også i regioner med en etablert og avklart funksjonsfordeling mellom fondet og andre regionale filminstitusjoner.

I Innlandet hadde Østnorsk filmsenter og Film3 en periode felles daglig leder, men dette er nå opphørt og fond og senter drives som separate, men samlokaliserte og samarbeidende enheter. Det samme gjelder i Trøndelag, hvor reorganiseringen i 2009 ga Midtnorsk filmfond og Midtnorsk filmsenter egne styrever og egne daglige ledere. I denne regionen driftes imidlertid Mid Nordic Film Commission av filmfondet. Dette er en felles filmkommisjon for de omkringliggende regionene på begge sider av grensen til Sverige. Filmfond og filmkommisjonsvirksomhet er likevel nærliggende og compatible funksjoner og det er ingen ting som tyder på at denne samorganiseringen i vesentlig grad har utydeliggjort filmfondets profil. Fuzz har fra starten vært et rent filmfond med egen daglig leder og eget styre. Fondet samarbeider imidlertid tett med de to andre regionale filminstitusjonene i byen, Vestnorsk Filmsenter og Western Norway Film Commission.

Filmkraft og FilmCamp skiller seg betydelig fra de tre andre, men på ulike måter. Filmkraft ble etablert med et eksplisitt formulert mål om å forene filmsenter-, filmkommisjon- og filmfondsfunksjoner i én og samme organisasjon. Organisasjonen har hatt én daglig leder og én felles administrasjon for alle aktiviteter. Når det gjelder tilskudd til filmproduksjon har de to pengestrømmene blitt holdt regnskapsmessig fra hverandre, men dette handler så langt vi kan se mer om å tilfredsstille tilskuddsreglementet fra departementet enn om å etablere en tydelig adskilt profil for de to virksomhetsområdene. Skrittene som nå tas for å skille ut fondsvirksomheten i et eget datterselskap med egen daglig leder, vil bringe situasjonen i Stavanger betydelig nærmere den organisasjons- og funksjonsdelingsmodellen som vi har sett i Bergen, Trondheim og på Lillehammer. Av grunner vi skal diskutere nærmere nedenfor, tror vi dette er et fornuftig steg å ta.

FilmCamp er det eneste fondet i Norge som har kopiert Trollhättan-modellen fullt ut. Her er filmfondet del av en større pakke som også inkluderer filmstudio- og infrastruktur, kompetansesenter, filmkommisjonsvirksomhet osv. Det har vært argumentert sterkt for at denne kombinasjonen er nødvendig for å kunne konkurrere nasjonalt og internasjonalt om større produksjoner og for å skape kontinuitet i filmproduksjonsaktivitetene i en region som i utgangspunktet har en svak og spredt filmnæring.

Vi tror ikke det er tilfeldig at det er i nettopp disse to regionene, Rogaland og Troms, at den lokale filmnæringen har satt størst spørsmålstegn ved fondenes virksomhet. Når det gjelder Filmkraft, handler kritikken dels om manglende regional profil på tilskudd og investeringer og dels om størrelsen på Filmkrafts administrasjon. En tydeliggjøring av målene og strategiene for et filmfond sammenlignet med et filmsenter vil trolig kunne gjøre det enklere for begge de nye enhetene å vise at de har ulike formål og nødvendigvis vil måtte prioritere forskjellig. Samlingen av flere funksjoner i samme organisasjon gjør nødvendigvis også administrasjonen større, og vanskeligere å sammenligne med de rene fondene som alle har en svært lav bemanning.

Sammenblandingen av fond og infrastruktur har i FilmCamps tilfelle vist seg å kunne være enda mer problematisk. Driften av infrastrukturen blir lett et mål i seg selv og forutsetter at produsentene må legge sine produksjoner til FilmCamp for å få tilgang til fondsmidler. Betydelige deler av de midlene som produsentene mottar fra fondet går dermed tilbake til FilmCamp for å betale for de tjenestene som tilbys (overnatting, studioleie osv.). Dette er et økosystem som gir mening om det eneste målet er å sikre og videreutvikle infrastrukturen i Målselv. Om målet derimot er å bygge en regional filmbransje, kan det settes større spørsmålstegn ved om dette er den rette strategien.

Nødvendigheten av å sikre og videreutvikle infrastrukturen i Målselv marginaliserer også i noen grad FilmCamp i den pågående diskusjonen om et felles nordnorsk filmfond. I den tidligere nevnte rapporten om framtidig organisering av de regionale filminstitusjonene i Nord-Norge heter det:

*FilmCamp mener en gjennomgående og langsiktig strategi for satsing er forutsetningen for en konkurransekraftig virksomhet. Før et fundament for infrastruktur er på plass ser FilmCamp det som vanskelig å medvirke til investeringer og samproduksjoner i hele landsdelen. Håpet er at Nordland og Finnmark fylkeskommuner er interessert i å investere i en oppbygging av infrastrukturen og delta i et felles fond for samproduksjon. Dette vil igjen skape muligheter for en økonomisk stabil struktur for hele landsdelen. Dersom FilmCamp lykkes i å skape et langsiktig driftsgrunnlag vil dette innebære at forutsetningene bedres for at bransjen og omkringliggende næringer kan virke i hele landsdelen.*⁵²

Slik det ser ut nå er det usikkert om bransjen eller Nordland og Finnmark fylkeskommune vil støtte opp om denne strategien.

Tabell 3.2: Oppsummering av fondenes organisering og forhold til andre regionale filminstitusjoner

	FOND				
	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
ORGANISERING	Rent filmfond.	Rent filmfond.	Filmfond, kompetanse-senter og infrastruktur.	Rent filmfond, men med filmkommisjons-virksomhet.	Filmfond, filmsenter og filmkommisjon.
RELASJON TIL ANDRE FILMINSTITUSJONER	Etablert samarbeid med filmsenter og filmkommisjon	Etablert samarbeid med filmsenter	Svake samarbeids-relasjoner til regionen og filmsenter.	Etablert samarbeid med filmsenter.	Fondsvirksomhet en skilles nå ut i et eget selskap som vil bli samlokalisert med senteret.

BEMANNING OG DRIFT

Som vist i kapittel 2 under presentasjonen av debatten i Stortinget om Veiviseren, var det viktig for regjeringen å unngå at det ble bygd opp et nytt og omfattende regionalt byråkrati for fordeling av statlige midler til film. Det ble også presisert at alle midler til lønn og drift skulle dekkes lokalt. Fra og med tildelingsbrevene for 2010 ble det i tillegg presisert at midler til drift ikke skulle kunne regnes som en del av det regionale beløpet som skal matche det statlige tilskuddet. Det er derfor klare føringer og insentiver i retning av å holde bemanningen og utgiftene til driften av fondene lav.

Stort sett er også bemanningen ved de regionale fondene lav. Fuzz og Film3, som er de to fondene som i perioden 2007 til 2010 har fordelt mest midler til film, har ingen stillingsressurser ut over daglig leder.⁵³ Det samme gjelder Midtnorsk, hvor daglig leder i tillegg administrerer Mid Nordic Film Commission.

⁵² Kartlegging av filmområdet og forslag til en ny framtidig samordning og organisering av filmsatsingen i Nord-Norge, arbeidsdokument lagt fram for Landsdelsrådet for kultur sitt møte 21. januar 2010.

⁵³ Fuzz har som nevnt tidligere nylig lyst ut en ny stilling som skal besettes fra 1. februar. Dette er et svar på Bergen kommunes opptrappingsplan og muliggjør et mer systematisk arbeid for å bringe inn mer privat investeringskapital.

Filmkraft og FilmCamp har nødvendigvis noe større organisasjoner, gitt at disse fondene også har et videre sett av funksjoner. Filmkraft har høsten 2011 fem hele stillinger: daglig leder, kunstnerisk leder, bransjeutviklingsleder, filmkommisjonær og administrativ leder. Det opplyses at rundt regnet tre av årsverkene er knyttet til sentervirksomheten, mens kommisjons- og fondsvirksomheten tar ett årsverk hver.

FilmCamps bemanning er per i dag 7 personer i seks og en halv stilling (direktør, filmfaglig ansvarlig, kontorleder, husøkonom, teknisk ansvarlig, vaktmester og controller). Det er først og fremst de to første stillingene som helt eller delvis er knyttet til fondsvirksomheten, de andre er hovedsakelig rettet mot driften av infrastrukturen. Fondenes lønns- og driftskostnader er gjengitt i tabell 3.3.⁵⁴

Tabell 3.3: Fondenes driftskostnader, fordelt på lønnskostnader og andre kostnader

	FUZZ	FILM3	MIDTNORSK	FILMCAMP	FILMKRAFT
Lønnskostnader					
2007	507 738	533 504	150 543	1 555 262	1 158 796
2008	717 404	486 139	274 705	1 175 510	1 439 766
2009	960 959	748 254	534 227	2 601 364	2 587 000
2010	1 280 578	928 000	731 472	2 749 000	3 229 000
Andre driftskostnader					
2007	585 907	288 099	218 574	4 843 744	1 066 038
2008	851 624	327 522	269 076	7 807 870	2 255 252
2009	786 171	386 011	394 317	9 822 399	2 666 000
2010	950 195	456 000	472 075	8 291 000	2 559 000

FORANKRING I REGIONAL FILMNÆRING

På etableringstidspunktene er det bare Fuzz og Filmkraft som har en tydelig forankring i en regional filmnæring. I begge tilfeller kom initiativet fra næringen selv og det ble arbeidet for å få de politiske aktørene med på laget. Også når det gjelder FilmCamp er initiativtakerne private, men her er det i større grad snakk om økonomisk entreprenørskap enn uttrykk for et ønske som har grodd ut av behovene til en regional filmnæring. Når det gjelder Film3 og Midtnorsk, er det trolig riktig å beskrive disse som politiske prosjekt hvor målsettingen er å skape en bransje og legge forutsetningene for regional filmproduksjon.⁵⁵

I alle de fem regionene har imidlertid filmnæringen vært i positiv utvikling i løpet av de siste årene (se mer om dette i neste kapittel). Jevnt over blir filmfondene også gitt en betydelig del av æren for denne utviklingen, gjerne sammen med regionens filmsenter. De to stedene hvor vi har registrert en uro, er i Rogaland, hvor deler av filmnæringen den siste tiden har stilt spørsmålsteget ved enkelte sider av Filmkrafts virksomhet, og i Troms, hvor det synes å være en mer grunnleggende mangel på tillit til FilmCamps virksomhet blant regionens filmarbeidere og produsenter.

⁵⁴ Midler til filmstøtte er holdt helt utenfor disse tallene. I regnskapene til Fuzz, Midtnorsk og Filmkraft fremgår disse i driftsregnskapet som henholdsvis produksjonskostnader, avgitt tilskudd og tildelt støtte. Hos Film3 og FilmCamp fremgår filmstøtten av balansen.

⁵⁵ De daglige lederne og representantene for eierne har stort sett bekreftet disse karakteristikkene.

Tabell 3.4: Oppsummering av fondenes forankring i den regionale filmnæringen

	FOND				
	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
OPPRINNELIG INITIATIV	Regional filmnæring	Politisk prosjekt	Private entreprenører/næringsutviklere	Politisk prosjekt	Regional filmnæring
FORANKRING I REGIONAL BRANSJE PER I DAG	Solid	Solid	Sviktende	Solid	Sviktende i deler av næringen

PRIVAT INVESTERINGSKAPITAL

Alle de fem fondene og deres eiere har i de samtalene vi har hatt, uttrykt et ønske om å få private investorer inn i fondet. For alle utenom Fuzz har dette mislyktes. Strategiene og kraften som har vært lagt bak dette arbeidet, varierer imidlertid fra fond til fond. Den viktigste grunnen som oppgis, er at det med begrensede personellressurser har vært vanskelig å legge kraft bak dette arbeidet. Film3, Midtnorsk og FilmCamp legger også til at det finnes få investorer i regionen som er villig til å satse på film.

FilmCamp har på grunn av rikelig tilgang på offentlig investeringskapital, til nå ikke hatt behov for å tilføre private midler. I den grad det har vært arbeidet for å tiltrekke seg privat kapital, har dette handlet om investeringer i konkrete prosjekt i tillegg til fondets egne plasseringer.

Midtnorsk har hatt et sterkt ønske om å tiltrekke seg privat kapital og har etablert et indre selskap etter modell av Fuzz for å få dette til. Det er også utarbeidet prospekter, holdt investeringsseminar osv. At man så langt har manglet gode forretningsmessige investeringsobjekter, oppgis som en viktig grunn til at man foreløpig ikke har lyktes.

Film3 valgte en periode å satse på et uavhengig privat investeringsfond Filmlandet Invest AS, med Film3 som deleier. Selv om dette fondet har investert i flere spillefilmprosjekt, lyktes det ikke med å utvide kapitalbasen og fondet er nå under avvikling. Dette var også et fond med en investeringsprofil som i begrenset grad ga Film3 muligheter til å prioritere prosjekt med en regional tilknytning.

Også i Rogaland har det eksistert et privat investeringsfond for film utenfor Filmkraft, men i motsetning til i Innlandet har det ikke vært en formell relasjon mellom dette fondet og Filmkraft. Planene for det nye filmfondet som nå blir skilt ut av Filmkraft, er imidlertid ambisiøse og mulighetene for å tiltrekke seg privat investeringskapital oppgis som en viktig grunn for reorganiseringen. I følge opplysninger fra daglig leder er planen å finne investorer ikke bare i egen region, men også nasjonalt og til dels internasjonalt.

Fuzz har hatt med private investorer fra det tidspunktet selskapet ble til, og eierne har vært tydelig på at dette var en forutsetning både for etableringen og den videre opptrappingsplanen som ble vedtatt i 2011. Den private kapitalen som ble skutt inn fra starten har blitt utvidet flere ganger, og tilbakebetalt overskudd er blitt reinvestert i fondet. I tillegg til en målrettet og offensiv strategi, er det trolig flere årsaker til at Fuzz har lyktes på dette området. At Fuzz fremstår som et rent investeringsfond med toppfinansiering i kommersielle filmformater som primæroppgave, er i følge fondet selv den kanskje viktigste årsaken. Dette har gitt fondet en klar og tydelig profil som appellerer til private investorer. At det ytre selskapet bærer administrasjonskostnadene av de investeringene som gjøres gjennom det indre selskapet, blir også framholdt som en fordel. Dette betyr i praksis at hver eneste private krone som skytes inn, blir plassert i film.

Det har også vært avgjørende at tilgangen på prosjekt med en akseptabel risikoprofil har vært så god at fondet ikke har tapt penger. De private investorene vi har snakket med, oppgir at de i utgangspunktet stiller de samme kravene til avkastning på sine plasseringer i Fuzz som de stiller til andre investeringer. Om ikke fondet klarer å forvalte kapitalen på en god måte, vil midlene kunne bli trukket ut. Dette betyr ikke at investorene så langt har ønsket å ta ut det overskuddet som er blitt generert.⁵⁶ Samtlige investorer har som tidligere nevnt valgt å reinvestere det utbyttet som de har mottatt.

I tillegg til at plasseringen skal være finansielt fornuftig, er investorene også opptatt av at investeringene skal bidra til å utvikle den lokale filmbransjen. For eksempel uttaler en representant for en av investorene:

.. det som er vel så viktig som avkastingen, er at man forsøker å få til en filmindustri i vår region som viser Vestlandet og gir ringvirkninger utover filminvesteringene.⁵⁷

Et ytterligere argument som nevnes, er at investeringer i film gir mye, og i all hovedsak positiv, presseomtale.

Både representanten for Bergen kommune og for de private investorene oppgir at de slik sett ikke opplever at det er noen form for interessekonflikt mellom de offentlige eierne og de private innskyterne. De private investorene i Fuzz har heller ingen direkte innflytelse på hvilke prosjekt midlene blir satt i. Det er derfor lite som tyder på at det sterke innslaget av privat kapital i Fuzz sitt investeringsfond så langt har svekket den regionale profilen på investeringene og dermed fondets evne til å utvikle den regionale filmbransjen. Dette vil bli diskutert i større detalj i neste kapittel.

Erfaringene fra Fuzz viser, så langt vi kan se, at det både er mulig og fornuftig å få private investorer til å plassere midler i regionale filmfond. Forutsetningene for å få dette til er for det første at fondet har en klar og tydelig profil, for det andre at tilgangen på prosjekt som både er finansielt interessante og som kan møte fondenes krav til regional tilknytning, er stor nok. Disse forutsetningene er ikke til stede hos alle fondene. Eksempelvis har sammenblandingen av senter- og fondsfunksjoner i samme organisasjon så langt gjort det vanskelig for Filmkraft å mobilisere privat investeringskapital. Hos Midtnorsk, hvor de organisasjonsmessige forutsetningene er til stede, er det mangelen på relevante investeringsobjekt som foreløpig har gjort dette vanskelig å få til.

Det er trolig heller ikke likegyldig hvilken privat kapital som inngår i fondet. At samtlige private investorer i Fuzz har sine røtter i Bergen, har gjort det lettere å finne en god balanse mellom investeringenes avkastningspotensiale og regional tilknytning. Med investorer fra andre deler av landet, eller eventuelt utlandet, ville det nok vært langt vanskeligere å la hensynene til den regionale filmnæringen veie like tungt i de investeringsbeslutningene som gjøres.

Tabell 3.5: Oppsummering av fondenes arbeid med å tiltrekke seg privat kapital

	FOND				
	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
PRIVAT INVESTRINGS- KAPITAL	Ja, fra starten.	Nei, men deleierskap i privat filmfond (under utvikling)	Nei	Nei	Nei, men dette er et viktig argument for å skille fondsvirksomhet en ut fra Filmkraft.

⁵⁶ Fuzz sine investeringer gjennom det indre selskapet ga i 2008 et overskudd på 6,2 %, i 2009 et underskudd på -12,5 % og i 2010 et overskudd på 13,8 %.

⁵⁷ Sitert etter intervju med en representant for en av de private investorene i Fuzz.

TILSKUDD- OG INVESTERINGSVIRKSOMHET

Tabell 3.6 viser hva fondene har mottatt i statlig støtte i perioden 2007-2010 og hvordan dette tilskuddet og de matchende regionale midlene er blitt benyttet som tilskudd eller investeringer i den samme perioden. Tabellen bygger på detaljerte oversikter over tilskudds- og investeringsporteføljen fra hvert enkelt fond for denne perioden.

Tabell 3.6: Mottatt statstilskudd og plasseringer fra statstilskudd og regionale midler 2007 - 2010 (kroner)

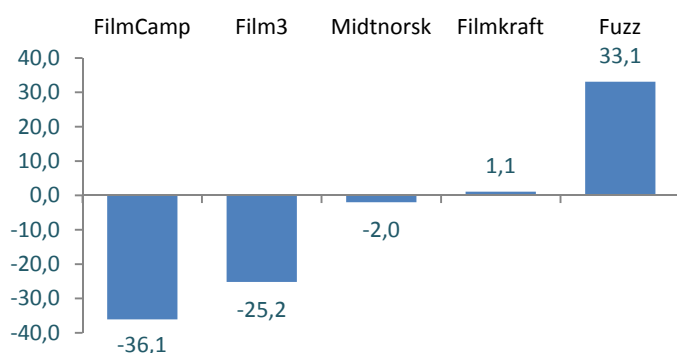
A: MOTTATT STATSTILSKUDD					
	2007	2008	2009	2010	SUM
MIDTNORSK	1 000 000	1 000 000	1 000 000	542 000	3 542 000
FILMCAMP	2 509 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 009 000
FILM3	2 520 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 200 000
FILMKRAFT	1 500 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	7 500 000
FUZZ	2 520 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 200 000
SUM	10 049 000	10 500 000	10 500 000	10 042 000	41 091 000
B: DISPONERING AV STATSTILSKUDET					
	TILSKUDD		INVESTERING		SUM
	UTVIKLING	PRODUKSJON	INVESTERT	TILBAKEBETALT	TILSKUDD OG INVESTERING
MIDTNORSK	2 121 000	1 350 000	0	0	3 471 000
FILMCAMP	945 869	0	5 449 923	1 000 000	6 395 792
FILM3	3 965 000	1 418 000	2 250 000	0	7 633 000
FILMKRAFT	1 842 000	5 740 000		0	7 582 000
FUZZ	0	0	13 573 021	0	13 573 021
SUM	8 873 869	8 508 000	21 272 944	1 000 000	38 654 813
C: DISPONERING AV REGIONALE MIDLER					
	TILSKUDD		INVESTERING		SUM
	UTVIKLING	PRODUKSJON	INVESTERT	TILBAKEBETALT	TILSKUDD OG INVESTERING
MIDTNORSK	1 772 625	50 000	430 504	197 000	2 253 129
FILMCAMP	1 000 000	0	1 551 248	2 160 000	2 551 248
FILM3	0	0	17 550 000	8 020 000	17 550 000
FILMKRAFT	1 047 500	5 624 840	1 029 840	0	7 702 180
FUZZ	0	220 000	13 010 000	8 800 346	13 230 000
SUM	3 820 125	5 894 840	33 571 592	19 177 346	43 286 557

Fondene har i fireårsperioden 2007-2010 mottatt vel 41 millioner kroner i statstilskudd. FilmCamp, Film3 og Fuzz har alle mottatt rundt 10 millioner, Filmkraft vel 7,5 millioner og Midtnorsk knapt 3,5 millioner. Støttebeløpene har, med unntak av Filmkrafts økning på en halv million fra 2007 til 2008, vært stabile over tid. For Midtnorsk sin del, ble det i 2010 bare utbetalt vel halvparten av den faste bevilgningen fordi fondet ikke klarte å matche hele statstilskuddet med regionale midler. Det er med andre ord betydelige forskjeller i støttebeløp mellom fondene. Midtnorsk, som mottar minst, har i denne fireårsperioden bare disponert vel en tredjedel av de midlene som Film3, Fuzz og FilmCamp har hatt tilgang til.

ANVENDELSE AV STATSTILSKUDET

Ser vi på fireårsperioden under ett og alle fondene samlet, har et nesten like stort beløp, 38,6 millioner, blitt plassert i filmproduksjoner, enten som tilskudd eller investeringer. Dette skulle tilsi at fondene i all hovedsak har fulgt opp departementets tilsagnsbrev om at midlene ikke skal benyttes til drift. Bryter vi disse tallene ned på fond, ser vi imidlertid store forskjeller. Dette er illustrert i figur 3.2 som viser differansen mellom hva fondene har tildelt i filmstøtte fra statstilskuddet og hva de har mottatt over statsbudsjettet (regnet i prosent av mottatt beløp).

Figur 3.2: Differanse mellom statlige midler plassert i film og mottatt statstilskudd i prosent av statstilskuddet i perioden 2007-2010 (prosent)



To av fondene, Midtnorsk og Filmkraft, har plassert omtrent like mye i konkrete filmprosjekt som de har mottatt fra staten. Fuzz har tilsynelatende gjort det kunststykket å plassere 33 prosent mer av de statlige midlene i film enn fondet har mottatt. I følge daglig leder skyldes dette at Fuzz først var skikkelig operativ fra 2007, men at fondet på dette tidspunktet allerede hadde mottatt statlige tilskudd i 2 år. Legges disse midlene til, kommer Fuzz mer eller mindre ut i null.

To av fondene har derimot plassert betydelig mindre i konkrete filmprosjekt enn de har mottatt (til sammen 7,7 millioner). Dette gjelder Film3 hvor en fjerdedel av midlene ikke er plassert i film, og FilmCamp hvor en tredjedel av midlene ikke er plassert.

Som nevnt tidligere, har FilmCamp argumentert for at de fleste aktiviteter som kan bidra til at det utvikles flere prosjekt og legges flere filminnspillinger til FilmCamp, skal kunne finansieres fra statstilskuddet. Dette gjelder for eksempel locationscouting, innsalg av FilmCamps infrastruktur til norske og utenlandske produsenter, engasjement av manuskonsulent og medlemskap i organisasjoner som FilmReg, Cine Regio o.l. Det gjelder også aktiviteter for å øke egen og andre aktørers filmfaglige kompetanse, og avholdelse av seminarer for manusforfattere og produsenter i samarbeid med den EU-baserte utviklingsaktøren SOURCES. Så langt vi kan se, er dette aktivitet som dels har som mål å utvikle den lokale filmbransjen, og dels har som mål å utvikle FilmCamps egen kompetanse og synlighet som innspillingsted og infrastruktur.⁵⁸ FilmCamp argumenterer også for at dette er en fornuftig bruk av de statlige midlene fordi det er mangel på prosjekt fra lokale produsenter som statstilskuddet kan plasseres i.⁵⁹

Det bør presiseres at det ble gitt eksplisitt tillatelse til å anvende statstilskuddet til «regionale prosjekt- og bransjeutviklende tiltak, og til å utvikle den filmfaglige kompetansen og infrastrukturen i og rundt FilmCamp» i tildelingsbrevet for 2007. Når det gjelder tildelingsbrevet for 2008 er dette så pass vagt formulert at det er vanskelig å avgjøre om denne praksisen ligger innenfor retningslinjene eller ikke. Fra og med tildelingsbrevet for 2009 er det derimot eksplisitt presisert at det statlige tilskuddet bare skal anvendes til finansiering av

⁵⁸ Denne beskrivelsen er basert på FilmCamps rapporter til Kulturdepartementet om disponeringen av statstilskuddet.

⁵⁹ Bekreftet i intervju med daglig leder.

audiovisuelle produksjoner. Andelen av statstilskuddet som plasseres i konkrete filmprosjekt øker også utover i perioden. I 2007, som var et turbulent år for FilmCamp, gikk bare 300 000 fra statstilskuddet til konkrete filmprosjekt.⁶⁰ I 2008 ble 1 675 000 plassert i konkrete prosjekt. Beløpene for 2009 og 2010 er på henholdsvis 2,3 og 2,1 millioner. Dette er fortsatt noe mindre enn det årlige statstilskuddet på 2,5 millioner.

Når det gjelder Film3, opplyses det at diskrepansen skyldes variasjoner i tilgangen på relevante prosjekt fra år til år. Ubrukte midler fra statstilskuddet blir overført til neste års budsjett og benyttes ikke til andre aktiviteter eller tiltak.⁶¹

REGIONAL MATCHING

På grunn av regelen om regional matching, skal fondene i utgangspunktet ha stilt minimum like mye regionale midler til disposisjon for plassering i film som det beløpet de har mottatt fra staten. Men fordi det først i tildelingsbrevene for 2010 blir entydig presisert at de regionale matchings-beløpene ikke skulle inkludere midler til drift, er det grunn til å tro at disse beløpene er noe mindre. Oversikten i tabell 3.7 viser imidlertid at fondene til sammen har plassert 43,3 millioner regionale midler i konkrete filmprosjekt i denne perioden, det vil si vel 2 millioner mer enn statstilskuddet. Målsettingen om at det statlige tilskuddet skulle utløse et tilsvarende stort regionalt beløp er derfor overoppfyllt. Selv om deler av de regionale matchingsmidlene kan ha gått til drift i de første årene, har likevel fondene hatt tilgang til nok regional kapital til å plassere like mye regionale midler som statlige midler.

Dette skyldes at enkelte av fondene har hatt tilgang til mer regionale midler enn det minimumsbeløpet som matchingsregelen krever. En annen viktig årsak er at en betydelig del av de midlene som fondene har plassert som investeringer, er blitt tilbakebetalt. Oversikten viser at av de 33,5 millionene som er investert i konkrete filmprosjekt, har knapt 19,2 millioner, det vil si rundt 57 prosent, blitt tilbakeført til fondets regionale kapitalbase. Fondenes anvendelse av den resirkulerte kapitalen varierer. Enkelte fond benytter deler av den resirkulerte kapitalen som tilskudd til drift. Andre benytter all resirkulert kapital til nye investeringer. Dette gjelder blant annet Fuzz, som investerer alle regionale midler gjennom et eget indre selskap med private innskytere.

Også når det gjelder bruk av regionale midler, finner vi store variasjoner mellom fondene. I figur 3.3 ser vi hvor stor forskjell det er mellom de beløpene som fondene har plassert fra regionale midler, sammenlignet med hva de har mottatt i statstilskudd (også her regnet i prosent av mottatt statstilskudd).

Størst positivt avvik finner vi for Film3 som har plassert 72 % mer fra de regionale midlene enn hva fondet har mottatt i statstilskudd. Inkludert i de regionale midlene er imidlertid 3,5 millioner plassert gjennom Filmlandet Invest. Storparten av dette er private midler som Film3 ikke har regnet som matchingskapital. Men selv om vi ser bort fra dette beløpet, kommer Film3 likevel sterkt ut på den positive siden (ca. 38 prosent). Grunnen til dette er at Film3 har reinvestert hovedtyngden av de ca. 8 millionene som fondet har fått tilbake fra tidligere investeringer.⁶²

Også Fuzz har plassert betydelig mer regionale midler i film enn fondet har mottatt i statstilskudd. Dette handler utelukkende om reinvestering av resirkulert fondskapital.

To fond kommer ut på den negative siden. Dette gjelder Midtnorsk og FilmCamp som har plassert henholdsvis 36 og 75 prosent mindre regionale midler enn hva som er mottatt i statstilskudd. For Midtnorsk sin del handler

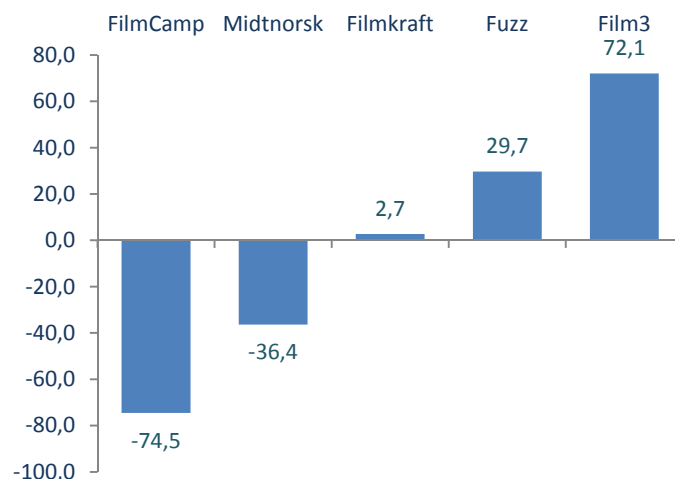
⁶⁰ FilmCamp var, i følge daglig leder, knapt nok operativ i 2007 på grunn av interne konflikter.

⁶¹ Opplysninger fra daglig leder.

⁶² Bekreftet i samtaler med daglig leder.

dette om et beløp på rundt 1 millioner. I følge daglig leder for Midtnorsk har dette gått til tilskudd til drift i perioden fram til dette ble skjerpet inn fra budsjettåret 2010.⁶³

Figur 3.3: Differanser mellom regionale midler plassert i film og statstilskuddet, i prosent av statstilskuddet i perioden 2007-2010 (prosent)



Når det gjelder FilmCamp, er differansen betydelig større, hele 7.5 millioner. FilmCamp har i denne fireårsperioden bare plassert regionale midler i tre produksjoner, til sammen 2,5 millioner kroner. Disse er så langt vi forstår investert fra RDA-midlene. I tillegg har 2 millioner fra RDA midlene blitt benyttet som matchekapital i 2007 og 2008. Sammen med de 10 millionene som ble plassert i årene før 2007 betyr dette at knapt 10 millioner av RDA-midlene fortsatt er intakt. I tillegg har altså FilmCamp mottatt ca. 10 millioner i regional matchingskapital fra Troms fylkeskommune i løpet av denne fireårsperioden. I følge opplysninger vi har fått fra FilmCamp, er disse midlene som disponeres sammen med de statlige midlene, brukt på følgende måte:⁶⁴

- ◆ Investeringer i konkrete filmprosjekt (ca. 5 millioner),
- ◆ pre-produksjon, det vil si arbeid for å utvikle og trekke prosjekt til FilmCamp, (knapt 6 millioner)
- ◆ utvikling av diverse konkrete prosjekt (ca. 2 millioner)
- ◆ medlemskap i og samarbeid med internasjonale organisasjoner (knapt 2 millioner)
- ◆ utvikling av FilmCamp og lokal bransje (ca. 4,5 millioner)

Det må også legges til at FilmCamp har fått tilbake godt over 2,1 millioner av de investerte RDA-midlene fra de produksjonene de var plassert i.

Alt tatt i betraktning, er det derfor rimelig å konkludere med at en forholdsvis liten andel av de regionale matchingsmidlene som FilmCamp har hatt tilgang til, er blitt plassert i konkrete filmprosjekt, særlig om vi sammenligner med de andre fondene. Et betydelig høyere beløp er gått med til arbeidet med å få produksjoner lagt til FilmCamp, til utvikling av disse prosjektene, til utvikling av selve infrastrukturen og til ulike bransjebyggende tiltak.⁶⁵ FilmCamp selv understreker at den viktigste årsaken til at så få prosjekt har mottatt regionale midler i denne perioden, er at det ikke har vært tilgang til relevante prosjekt som midlene kan plasseres i. Det bør også legges til at FilmCamp kommer noe uheldig ut av disse beregningene fordi det i de to årene før perioden vi ser på, dvs. i 2005-2006, ble plassert hele 10 millioner fra RDA-midlene i konkrete filmprosjekt.

⁶³ I denne perioden, fram til reorganiseringen i 2009, var filmfondet driftet av Midtnorsk Filmsenter som tok seg betalt for dette arbeidet.

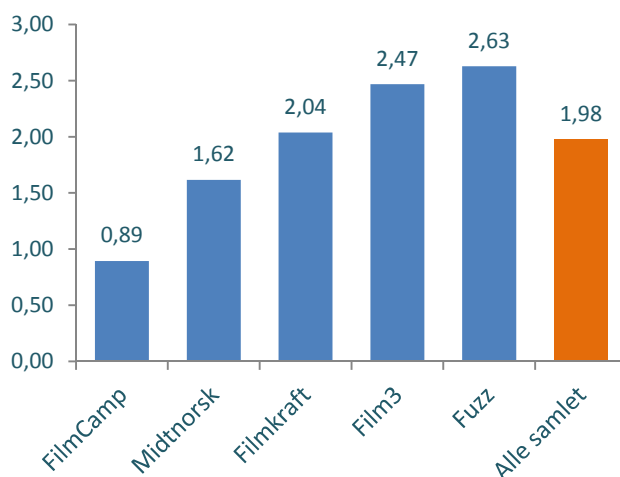
⁶⁴ Oversikten er basert på opplysninger fra daglig leder

⁶⁵ Det må understrekes at tildelingsbrevene fra Troms fylke ikke begrenser bruken av de regionale matchingsmidlene til filmstøtte.

MIDLER TIL FILM PER STATLIG KRONE

Dersom vi ser på fondenes plasseringer av de samlede midlene, statstilskuddet pluss de regionale midlene, kan vi beregne hvor mange kroner som går til finansiering av konkrete filmprosjekt for hver krone staten bevilger til fondene. Dette er vist i figur 3.4. Det bør bemerkes at det ikke alltid vil være fullt samsvar mellom bevilgninger og plasseringer om vi ser på ett år om gangen. Dette fordi tilgangen på relevante filmer å investere i varierer. Over en lengre periode bør imidlertid disse to størrelsene etter hvert jevne seg ut.

Figur 3.4: Antall kroner plassert i film for hver krone staten bevilger til de regionale fondene



Gitt prinsippet om regional matching, bør det forventes at det for hver statlig krone som tilføres fondene, blir bevilget minst to kroner til konkrete filmprosjekt. Dette er også tilfellet for fondene samlet. Mest film for pengene får staten fra Fuzz hvor det for hver statlig krone plasseres 2,63 kroner i konkrete prosjekt. Også Film3 ligger svært høyt med 2,47 kroner for hver statlig krone. I tillegg ligger også Filmkraft på den positive siden av målet. Midtnorsk ligger av grunner som vi har skissert over, på 1,62 fordelte kroner per statlig krone. Markert minst film for pengene får staten av sin bevilgning til FilmCamp. For hver krone staten overfører til FilmCamp, har bare 89 ører blitt plassert i konkrete filmprosjekt.

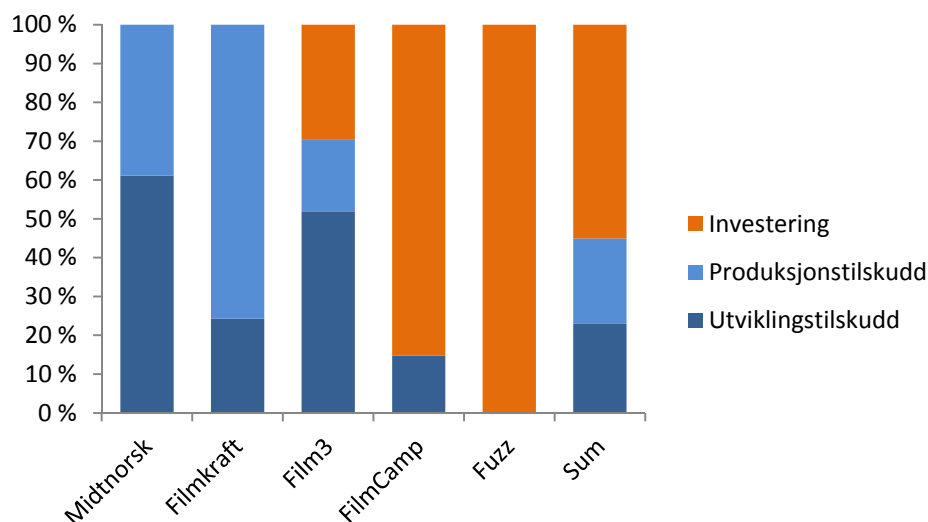
Vi vil understreke at FilmCamps organisering gjør institusjonen vanskelig å sammenligne med de andre fire fondene. FilmCamp ble etablert som infrastruktur i 2005 og selve fondsfunksjonen kom først til da fondet ble innlemmet i den statlige finansieringsordningen i 2007. Dette gjør at innretningen er forskjellig og at selve driften av infrastrukturen stiller krav som ikke alltid er kompatibel med målsettingene for fondsarbeidet. RDA-midlene er også gitt under betingelser som ikke er i samsvar med prinsippene for den statlige fondsstøtten. Når vi denne rapporten utelukkende vurderer de fem institusjonenes evne til å nå de spesifiserte målene for filmfondsarbeidet, overser vi også det FilmCamp eventuelt har oppnådd som regional infrastruktur. Dette bør tas i betraktning i de vurderingene vi har gjort i dette kapittelet og i resten av rapporten.

BETINGELSER FOR DE STATLIGE PLASSERINGENE

Tabell 3.7 og figur 3.5 viser også at fondene har ulik praksis når det gjelder hvilke betingelser som gjelder for de statlige plasseringene. Dette skyldes langt på vei ulike tolkninger av retningslinjene fra departementet. Samtidig som det i den nye filmpolitikken etter Veiviseren er enighet om at de regionale fondenes oppgave er å yte toppfinansiering til filmproduksjon i kommersielle formater, er de statlige bevilgningene gitt med henvisning til *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner*. Denne er primært utarbeidet for å regulere Norsk filminstitutt's tilskuddsvirksomhet og inneholder ikke bestemmelser om investeringer. To fond, Filmkraft og Midtnorsk, har tolket dette bokstavelig og gitt alle bevilgninger fra statstilskuddet som tilskudd til utvikling eller produksjon. Film3 og FilmCamp har en delt praksis og har i løpet av fireårsperioden tildelt statlige midler

som både tilskudd og investeringer. Fuzz har derimot vært konsekvent og fordelt alle midler, statlige som regionale, som investeringer. Dette betyr at det er knyttet forventninger om tilbakebetaling til disse plasseringene dersom prosjektene skulle gå i pluss.

Figur 3.5: Tildelinger fra de statlige midlene etter tildelingsform (prosent)



Disse forskjellene har trolig ikke så stor praktisk betydning. Som vi skal se i neste kapittel, blir de statlige midlene i all hovedsak plassert i lokale prosjekt med forholdsvis høy risiko og lavere inntjeningsmuligheter, dvs. plasseringer som primært er motivert av et ønske om å utvikle den regionale filmnæringen. Bare i ett enkelt tilfelle har en investering fra de statlige midlene blitt tilbakeført til fondet. Det gjelder en plassering fra FilmCamp i filmen Død Snø i 2008 hvor hele investeringen på 1 million ble tilbakeført til fondet.

KONKLUSJONER

Den systematiske sammenligningen av ulike sider ved de fem regionale fondenes historie, forankring, organisering og investeringsvirksomhet har vist mange likheter, men også noen viktige forskjeller. Mens tre av fondene er rene filmfond, har to fond også en rekke tilleggsfunksjoner. Dette gjelder Filmkraft som forener filmfond-, filmsenter- og filmkommisjonsvirksomhet i en organisasjon. Det gjelder også FilmCamp hvor selve fondsvirksomheten er underordnet arbeidet med å bygge opp en komplett infrastruktur for filminnspilling, med studio, hotellvirksomhet, catering- og andre tjenester.

Vi tror ikke det er tilfeldig at det nettopp er i disse to regionene at vi også har observert tendenser til manglende støtte fra den regionale filmnæringen. I Rogaland handler dette om en begrenset kritikk av organisasjonens størrelse og profilen på tilskudd og investeringer. I Troms står vi overfor et mer fundamentalt brudd på tilliten mellom fond og næring – et brudd som synes å være forårsaket av mer grunnleggende interessemotsetninger og ulikt syn på hva som skal til for å styrke filmnæringen i landsdelen. Den uavklarte situasjonen mellom Troms og de to andre fylkene i Nord-Norge gjør denne konflikten også vanskeligere å håndtere.

Alle fondene og dets eiere har et mål om å tiltrekke seg privat investeringskapital, men bare Fuzz har fått dette til så langt. Dette skyldes både at Fuzz har en klar og tydelig profil som appellerer til private investorer, og at fondet har hatt tilgang til nok interessante investeringsobjekt som forener hensynene til regional tilknytning og forretningsmessig avkastning. Vi tror også at det har vært avgjørende at Fuzz har funnet private investorer i egen region – investorer som ser betydningen av å balansere disse to hensynene.

Om vi ser alle fondene samlet, finner vi at stort sett hele statstilskuddet etter intensjonen er blitt plassert i konkrete filmprosjekt. Vi ser også at fondene har plassert et tilsvarende stort beløp med regionale midler i film, også dette etter intensjonen. Hver krone staten har bevilget til regionale filmfond, har derfor gitt rundt to kroner til norsk film. Disse aggregerte tallene skjuler imidlertid store variasjoner mellom fondene. Mest filmstøtte for pengene har staten fått gjennom sin tildeling til Fuzz og Film3, minst for sine tildelinger til FilmCamp.

Kapittel 4

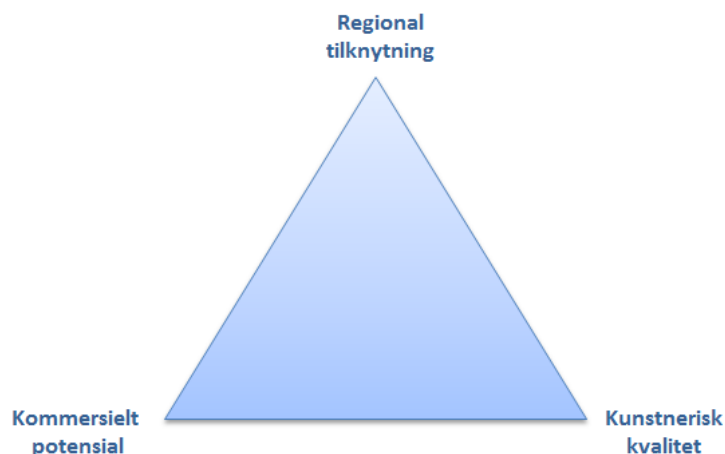
FILMFONDENE OG REGIONENE

De regionale filmfondene ble etablert som regionalpolitiske verktøy – som redskap for å skape vekst og utvikling både i den lokale filmnæringen og i næringslivet forøvrig. I dette kapittelet setter vi søkelyset på filmfondenes politikk, praksis og resultater på dette området. Vi ser for det første på fondenes retningslinjer for tilskudd og investeringer og hvordan disse er utformet for å fremme regionalpolitiske mål. For det andre ser vi på fondenes tildelingspraksis i perioden 2007-2010 for å avgjøre i hvor stor grad denne praksisen er rettet inn mot å nå disse målene. Til slutt diskuterer vi i hvor stor grad fondene har oppnådd resultater når det gjelder å bygge sterke regionale filmmiljø utenfor hovedstadsregionen. Dette blir gjort ved hjelp av empiriske data om filmnæringens utvikling i ulike deler av landet i løpet av de siste fem årene.

KRITERIER FOR INVESTERINGER OG TILSKUDD

De regionale fondenes kriterier for å investere i, eller gi tilskudd til, en produksjon kan deles i tre kategorier: a) regional tilknytning, b) markedspotensial og c) kunstnerisk kvalitet.

Figur 4.1: Kriterier for plassering av filmfondenes midler



Som vist i kapittel to var ønsket om å bruke film som regionalt utviklingsverktøy en sentral drivkraft for kommuner og fylkeskommuner som etablerte regionale filmfond. Målet var først og fremst å skape næringsaktivitet og arbeidsplasser, og å gjøre steder og regioner attraktive som bosted og turistdestinasjoner. Produksjonenes regionale tilknytning veier derfor tungt i fondenes investeringspolitikk. Men fondene er også avhengige av å gjøre markedsmessige vurderinger. For å redusere behovene for kontinuerlig tilførsel av frisk kapital fra de offentlige eierne, vil det være nødvendig at i det minste deler av fondskapitalen kanaliseres til produksjoner med muligheter for overskudd. For fond med, eller med ønske om å tiltrekke seg, private investorer vil naturlig nok inntjeningskravet veie særlig tungt. Endelig vil de regionale fondene, som andre seriøse aktører på filmområdet, være opptatt av produksjonenes kunstneriske kvalitet.

Retningslinjene for Fuzz illustrerer dette forholdet. Her heter det under prioriteringer:

“De to fremste vurderingskriterier for investering vil være prosjektets potensial for å utvikle regionens audiovisuelle industri, og dets kommersielle potensial, målt som sannsynlighet for avkastning vs. risiko for tap.

Derneft vil Fuzz mellom annet vurdere prosjektets kunstneriske kvaliteter, profileringsverdi for regionen, generelle næringsutviklingspotensial, og produsentens track record.”⁶⁶

Tilsvarende formuleringer finnes også i de andre fondenes retningslinjer. I tillegg til de tre kategoriene av kriterier over, har de fleste fondene også tatt inn en eksplisitt prioritering av filmer for barn og unge.

Et krav om regional tilknytning kan imidlertid bety mange forskjellige ting. Det kan for eksempel bety at filmen produseres av et selskap fra regionen, at mange filmarbeidere fra regionen deltar i innspillingen, at filmen spilles inn i regionen eller at historien som filmen bygger på har sitt opphav i regionen. Alle disse delkravene inngår i ulike kombinasjoner og med ulik prioritering i de regionale fondenes investeringsvurderinger.

Vektleggingen av de ulike formene for regional tilknytning vil i stor grad være avhengig av hvilke regionalpolitiske mål som er satt for fondenes virksomhet, jf. diskusjonen i kapittel to om regionale effekter av filmproduksjon. Disse sammenhengene er illustrert i tabell 4.1 der antall stjerner indikerer hvor stor effekt de ulike formene for regional tilknytning kan forventes å ha på de ulike målsettingene for regional utvikling.

Tabell 4.1: Sammenhenger mellom regionalpolitiske mål og ulike krav til en filmproduksjons regionale tilknytning

REGIONAL-POLITISKE MÅL	FORMER FOR REGIONAL TILKNYTNING			
	Produsent fra regionen	Filmarbeidere fra regionen	Innspilling i regionen	Historie fra regionen
Styrke lokal identitet			* *	* * *
Stedskvalitet og attraksjonsverdi	*	*	* * *	* *
Trekke turister			* * *	* * *
Generell næringsutvikling	*	*	* * *	
Styrke regional filmbransje	* * *	* * *	*	

Dersom målet først og fremst er å bygge og utvikle en regional filmbransje, vil det være nødvendig å kanalisere fondets kapital til filmer som enten fullt ut er utviklet og produsert av produksjonsselskap i regionene, eller som i vesentlig grad gir sysselsettingsmuligheter for lokale filmarbeidere. Innspillinger i regionen uten medvirkning fra den lokale filmnæringen, kan i beste fall gi inspirasjon til egen virksomhet. Bransjebyggende effekter utover dette kan ikke påregnes.

Dersom målet derimot er å skape sysselsetting og utviklingsmuligheter i næringslivet generelt, er det av mindre betydning at produksjonene er drevet av, eller involverer, lokale filmselskap. Det viktigste her er at så mye som mulig av innspillingen foregår i regionen med de muligheter for salg av varer og tjenester som dette innebærer. For eksempel vil behovet for overnattingstjenester være større om hele innspillingsteamet bringes inn fra utsiden enn om de fleste er bosatt i regionen. I et noe lengre tidsperspektiv kan det likevel hevdes at

⁶⁶ Retningslinjer og regelverk for Fuzz AS som finanssør og co-produsent, Bergen 01.01.2010.

styrkingen av den regionale filmbransjen også vil kunne ha en positiv effekt for det øvrige næringslivet, ikke minst med tanke på å skape kontinuitet og kritisk masse i innspillingsaktivitetene.

Målsettingen om å eksponere regionen for potensielle turister er i enda mindre grad avhengig av deltagelse fra den regionale filmnæringen. Det viktige her er at filmene gir muligheter for å profilere regionens natur, arkitektur eller kultur på en positiv måte for et så stort publikum som mulig. Dette kan først og fremst skje gjennom produksjoner med potensielt høye seertall som er spilt inn i regionen og som eventuelt formidler en historie som identifiseres med regionen. Internasjonale produksjoner kan i denne sammenhengen være særlig verdifulle.

Når det gjelder film som attraksjonsverdi og stedskvalitet, er effektene mer sammensatte. Her er det naturlig å forvente at både tilstedeværelsen av en lokal filmbransje og bruk av regionen som *“location”* for profilerte filminnspillinger vil bidra positivt. Bygging av en lokal identitet vil derimot først og fremst kunne skje ved å bruke lokale historier og lokale kulturelle uttrykk som utgangspunkt for de filmene som skapes.

Alle de fem fondene har et sterkt fokus på filmenes regionale tilknytning i sine retningslinjer. Det er likevel en del forskjeller i vektleggingen av de ulike delkravene som vi har diskutert over og hvordan disse kravene er formulert (se tabell 4.2).

Ingen fond stiller absolutte krav om at produsenten skal ha fast tilhold i regionen. Alle unntatt Filmkraft sier derimot eksplisitt at prosjekt fra lokale produsenter vil bli prioritert. For Fuzz og Midtnorsk gjelder denne prioriteringen *“under ellers like forhold”*. Filmkraft, Fuzz og Midtnorsk krever også at hovedprodusent eller norsk co-produsent skal ha bemannet kontor i regionen under produksjonen. For Film3 og FilmCamp gjelder dette hovedprodusent eller en vesentlig samarbeidspartner, og kravet er formulert som et bør-krav. Det er også et ufravikelig krav for alle fondene at utenlandske hovedprodusenter har avtale med en norsk co-produsent.

Forskjellene mellom fondenes retningslinjer er større når det gjelder bruk av lokale filmarbeidere og ressurser fra den lokale filmnæringen. Fuzz har som absolutt krav at minst 100 prosent av det beløpet som fondet skyter inn skal benyttes til kjøp av tjenester fra *“regionens audiovisuelle industri”*. Det gis også svært detaljerte retningslinjer for hvordan dette skal beregnes, blant annet at beløpet ikke kan inkludere lønn til skuespillere fra regionen. Hos Filmkraft er det også snakk om 100 prosent, men her *«med primært fokus på forbruk på filmbransjerelatert virksomhet»*. FilmCamp og Midtnorsk stiller krav om at henholdsvis 40 og 50 prosent av filmteamet er fra regionen. I tillegg krever Midtnorsk at 125 prosent av investert kapital skal gå til forbruk i lokal filmnæring, alternativt at 250 prosent forbrukes i alle næringer. FilmCamp har som tilleggskrav at minst det dobbelte av investert kapital skal forbrukes lokalt. Film3 har ingen spesifikke krav om bruk av lokale filmarbeidere, men krever at 200 prosent av investert kapital skal forbrukes i regionen. Dersom produsenten ikke har kontor i regionen øker dette kravet til 300 prosent.

Tabell 4.2: Kriterier for tilskudd og investering i følge fondenes vedtekter ⁶⁷

	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
Produsent/co-produsent fra regionen	Hovedprodusent el. norsk co-produsent skal ha bemannet kontor i regionen under produksjonen. Prosjekt med lokal produsent prioriteres under ellers like forhold. Utenlandske produsenter må være knyttet opp til norsk co-produsent.	Hovedprodusent el. vesentlig samarbeidspartner bør ha bemannet kontor i regionen under produksjonen Prosjekt med lokal produsent prioriteres. Utenlandske produsenter må være knyttet opp til norsk co-produsent.	Hovedprodusent el. vesentlig samarbeidspartner bør ha bemannet kontor i regionen under produksjonen. Prosjekt med lokal produsent prioriteres. Utenlandske produsenter må være knyttet opp til norsk co-produsent.	Hovedprodusent el. norsk co-produsent skal ha bemannet kontor i regionen under produksjonen. Prosjekt med lokal produsent prioriteres under ellers like forhold. Utenlandske produsenter må være knyttet opp til norsk co-produsent.	Hovedprodusent el. norsk co-produsent skal ha bemannet kontor i regionen under produksjonen. Ikke-norske produsenter må ha co-produksjonsavtale med en norsk co-produsent som skal godkjennes av FKF.
Filmarbeidere fra regionen.	100 % av investert kapital til forbruk i lokal filmnæring (utenom skuespillere) Prioritering av prosjekt som styrker lokal bransje.	200 % av investert kapital til forbruk i regionen (inkludert i lokal filmnæring). For produsenter uten lokalt kontor er kravet 300 %	Minst 40 % av produksjons stab fra regionen. Minst 200 % av investert kapital til forbruk i regionen. Prioritering av prosjekt som styrker lokal bransje.	Minst 50 % av opptaksstab fra regionen. 125 % av investert kapital til forbruk i lokal filmnæring, alternativt 250 % til forbruk i alle næringer	Produksjonen skal generere en omsetning på tilsvarende 100 % av investert kapital, med primært fokus på forbruk på filmbransjerelatert virksomhet.
Innspilling i regionen	Betydelig del av produksjonen lagt til regionen.	Mesteparten av produksjonen foregår i regionen.	Hele, eller store deler av, produksjonen gjort i regionen.	Vesentlig del av produksjonen lagt til regionen, alternativt har sterk tematisk tilknytning til regionen	Hele, eller en del av, produksjonen lagt til regionen
Historie fra regionen	Profileringsverdi for regionen ett av flere kriterier ved prioritering.	Stor kulturell referanse til regionen et fortrinn.	Stor kulturell referanse til regionen et fortrinn.	Jf. foregående punkt om sterk tematisk tilknytning til regionen	Filmkraft skal bidra til å profilere regionen nasjonalt og internasjonalt.
Premiere i regionen	Ønskelig med særskilt premiere i regionen.	Skal ha særskilt premiere i regionen.	Skal ha særskilt premiere i regionen.	Skal legges til rette for egen premiere i regionen.	Ønsker særskilt premiere i regionen.

Alle fondene stiller absolutte krav om at hele eller store deler av produksjonen skal foregå i regionen. Når det gjelder Midtnorsk er imidlertid et krav om sterk tematisk tilknytning til Trøndelag formulert som et alternativ til fysisk tilstedeværelse. Dette har trolig få praktiske konsekvenser. Når det gjelder FilmCamp, har vi fått opplyst at kravet om at hele eller store deler av produksjonen skal gjøres lokalt, praktiseres som et krav om at hele eller deler av produksjonen skal legges til FilmCamp. Dette er i følge opplysninger fra ledelsen nødvendig for å sikre så kontinuerlig drift ved FilmCamp som mulig. Det finnes imidlertid flere eksempler på at dette kravet er fraveket og innspillingen delt mellom FilmCamp og andre områder i Troms.

⁶⁷ Kildene for denne tabellen er Fuzz: Retningslinjer og regelverk for Fuzz AS som finansiør og co-produsent http://www.fuzz.no/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=13, Film3: Regler for søknaden <http://www.oppland.no/Film3/Stotteordninger/Regler-for-soknaden/>, Filmcamp: Retningslinjer og regelverk for FilmCamp AS innsats i film- og tv-produksjoner <http://filmcamp.no/dok/Produksjon/2010%20Retningslinjer%20og%20regelverk.pdf>, Midtnorsk: Retningslinjer og regelverk for Midtnorsk Filmfond som investor <http://midtnorskfilm.no/filmfond/wp-content/uploads/Tegningsblankett-med-Regelverk-FILMINVEST.pdf> og Filmkraft: Retningslinjer Filmkraft Fond

Samtlige fond har også som mål å fremme lokalt forankrede historier. Dette er imidlertid formulert som et fortrinn og en egenskap som vil bli prioritert, men ikke som et absolutt krav. Vi ser også at fondene ønsker at spillefilmer som mottar investering skal ha en særskilt premiere i regionen. Hos Film3, FilmCamp og Midtnorsk er dette formulert som et skal-krav.

Det kan også være av interesse å se i hvor stor grad fondenes retningslinjer og vedtekter gir daglig leder eller styre anledning til å fravike kravene om regional tilknytning. Dette er oppsummert i tabell 4.3.

Tabell 4.3: Muligheter for å fravike krav til regional tilknytning i fondenes vedtekter ⁶⁸

	Fuzz	Film3	FilmCamp	Midtnorsk	Filmkraft
Mulighet for å avvike fra spesifiserte krav	I særskilte tilfeller, der styret anser det tjenlig og i overensstemmelse med fondets overordnede målsetting, kan det gjøres unntak fra de ovennevnte bestemmelsene.	Film3 vil bare unntaksvis bidra som samprodusent i produksjoner som omsetter for mindre enn 200 % av Film3s innsats i produksjonen. Film3 kan kjøpe seg inn i produksjoner som vurderes som gode forretningsmessige prosjekter eller som har høy profileringsmessig verdi.	FilmCamp vil bare unntaksvis bidra i produksjoner som omsetter for mindre enn det dobbelte av FilmCamps AS innsats i produksjonen.	Midtnorsk Filmfonds regelverk for deltagelse i produksjoner som investor er retningsgivende. Unntak innenfor fondets vedtekter kan gjøres.	Det kan gjøres unntak fra ovennevnte bestemmelser ved vurdering av enkelt-prosjekt. Eventuelle unntak kan gjøres når det kan påvises at prosjektets helhetlige bidrag til utvikling av den regionale filmbransjen er positiv.

I Fuzz kan styret gjøre avvik *“i særskilte tilfeller der styret anser det tjenlig og i overensstemmelse med fondets overordnede målsetting”*. Film3 og FilmCamp slår fast at de *“bare unntaksvis”* vil gå inn i produksjoner hvor hovedprodusent forbruker mindre enn det dobbelte av fondets innsats i regionen. Samtidig sier Film3 at de kan kjøpe seg inn i produksjoner som vurderes som gode forretningsmessige prosjekter eller som har høy profileringsmessig verdi. Det må antas at dette vil gjelde produksjoner som ikke møter kravene på andre områder. I Filmkraft kan unntak gjøres når *«prosjektets helhetlige bidrag til utvikling av den regionale filmbransjen er positiv»*. Frihetsgradene for unntak fra det spesifiserte regelverket ser ut til å være størst hos Midtnorsk. Her sies det eksplisitt at regelverket er retningsgivende og at *“unntak innenfor fondets vedtekter kan gjøres.”*

Mulighetene for å gjøre avvik fra vedtatt regelverk er derfor tilstede hos alle de fem fondene. Spørsmålet er hvor ofte disse mulighetene benyttes og hvor sterkt den faktiske investeringsprofilen skiller seg fra det man offisielt ønsker å oppnå.

Det kan være flere grunner til at fondene har behov for å tøye grensene når det gjelder selvpålagte regler for regional tilknytning:

- kravet kan komme i konflikt med andre høyt prioriterte krav, først og fremst kravet om kommersielt potensial og avkastning
- manglende tilgang til relevante prosjekt som oppfyller kravene til regional tilknytning
- andre strategisk viktige egenskaper ved et prosjekt som fondet ønsker å fremme

⁶⁸ Kildene er de samme som for tabell 4.2.

AVVEINING MELLOM REGIONAL TILKNYTNING OG KOMMERSIELT POTENSIAL

Det første av disse punktene er et høyst reelt dilemma og en avveining som fondene hele tiden er tvunget til å gjøre. Noen ganger kan dette gjelde et valg mellom et prosjekt fra en lokal produsent versus et markedsmessig mer solid prosjekt fra en ekstern nasjonal eller internasjonal produsent som ønsker å gjøre opptak i regionen. Andre ganger handler det om hvor tøffe krav som skal stilles til eksterne produsenter som ønsker tilgang til fondenes investeringer mot å legge deler av produksjonen til regionen. Det er et velkjent fenomen at norske produsenter drar på shoppingtur mellom de regionale fondene for å finne den optimale balansen mellom finansieringsmuligheter og regionale krav. I undersøkelsen som vi sendte til produsenter av filmer med støtte fra regionale filmfond, fant vi at det i forbindelse med 40 prosent av disse produksjonene hadde vært gjort forsøk på å få støtte fra flere av de regionale fondene. Produsenter vi har snakket med, oppgir imidlertid at kombinasjonen av harde penger og strenge krav til bruk av regionale ressurser kan være en hard nøtt å svelge for de eksterne produksjonsselskapene. Fondene kommer slik sett i en konkurransesituasjon seg i mellom, hvor det nok i enkelte situasjoner kan være fristende å redusere kravene til regional forankring og bruk av lokale filmarbeidere for å sørge for at produksjonen blir lagt til regionen. Det samme gjør seg gjeldende i forbindelse med internasjonale co-produksjoner som for de regionale fondene kan være interessante investeringsobjekt, men hvor det nok ofte må hardes forhandlinger til for å få aksept for kravene om bruk av ressurser og personell fra den lokale filmbransjen.

Et illustrerende eksempel på dette dilemmaet er dragkampen mellom Fuzz og Cinemiso om toppfinansiering til den andre runden av Varg Veum filmene. Fuzz hadde allerede satt et betydelig beløp i de seks første Veum-filmene, og den nye runden ble vurdert som en viktig og kommersielt interessant investering. Likevel valgte fondet å si nei fordi Cinemiso ville gjøre hovedtyngden av opptakene i Oslo og bare filme utendørsscenene *on location* i Bergen. Først når produsenten ga etter og flyttet en større del av produksjonen fra Oslo til Bergen gikk Fuzz inn med til sammen 5 millioner kroner. Dette skjedde etter at innspillingen av den første av de seks filmene var ferdig. Flyttingen til Bergen førte til at betydelig flere lokale filmarbeidere ble hyret inn til produksjonen.

MANGLENDE TILGANG PÅ PROSJEKT MED REGIONAL TILKNYTNING

Kriteriene for regional tilknytning er naturlig nok lettere å nå i regioner med en forholdsvis velutviklet filmnæring. For det første vil en slik region ha større tilgang på relevante prosjekt fra lokale produsenter. For det andre vil regionen ha større tilgang på selskap og erfarne filmarbeidere som kan selges inn og delta i de produksjonene som bringes inn fra andre deler av Norge eller utlandet. Trolig er det også enklere å få eksterne produsenter til å akseptere lokal medvirkning når tilbudet på kompetanse og erfaring er breiere.

Det er også en sammenheng mellom dette og det foregående punktet. Dersom tilgangen på prosjekt som møter kravene til regional tilknytning er for lav, vil det være naturlig å forsøke å maksimere andre sentrale mål for fondets virksomhet, ikke minst målet om å plassere fondets kapital i prosjekt som kan gi avkastning. For eksempel har Film3 gjort flere investeringer i langfilmprosjekter som ikke har annen begrunnelse enn at de er en fornuftig finansiell plassering.⁶⁹ På samme måte uttrykker eierne av Midtnorsk Filmfond bekymring for tilgangen på regionalt forankrede prosjekt og for at den investeringskapitalen som eierne har satt av må "settes i arbeid".

ANDRE STRATEGISK VIKTIGE HENSYN

Det finnes også flere eksempler på produksjoner som har blitt prioritert fordi de er sett som strategisk viktige for fondet eller den regionale filmbransjen. Ofte gjelder dette et ønske om å bygge langsiktige relasjoner til en

⁶⁹ Dette er investeringer gjort gjennom det private fondet Filmlandet Invest, jf. beskrivelsen av Film3 i kapittel 3.

ekstern produsent som fondet ønsker skal legge flere produksjoner til regionen. For eksempel har Filmkraft en langsiktig avtale med Motlys om at produsenten skal legge én spillefilmproduksjon til Rogaland per år.⁷⁰

FONDENES INVESTERINGS- OG TILSKUDDSVIRKSOMHET I PRAKSIS

Vi skal se nærmere på i hvor stor grad fondenes faktiske investeringsvirksomhet samsvarer med ønskene om å støtte produksjoner med sterk regional tilknytning. Dette blir gjort med utgangspunkt i detaljert informasjon om fondenes plasseringer i perioden 2007-2010.

Slik det ser ut fra det materialet vi har samlet inn, er utviklingsstøtte hovedsakelig gitt til prosjekt med sterk lokal tilknytning, enten dette gjelder støtte til en lokal manusforfatter, regissør, produsent eller en kombinasjon av disse. I de neste analysene ser vi derfor utelukkende på midler gitt som produksjonstilskudd eller rene investeringer.

FILMER MED PRODUSENT FRA REGIONEN

Tabell 4.4 viser hvor stor andel av fondenes tildelinger, gitt som produksjonstilskudd eller investeringer, som er plassert i prosjekt hvor hovedprodusenten har fast tilhold i den regionen fondet betjener. Det er skilt mellom fondenes anvendelse av statstilskuddet og de regionale midlene. Lokal produsent er som vist over ikke et absolutt krav hos noen av fondene, men slike prosjekt skal etter statuttene normalt prioriteres.

Tabell 4.4: Andel av produksjonstilskudd og investeringer i perioden 2007-2010 som er gått til produksjoner med produsent fra den regionen fondet betjener (prosent)

	Produksjonstilskudd og investeringer	
	Stats-tilskuddet	Regionale midler
Midtnorsk	51,9	37,6
FilmCamp	38,5	0,0
Film3	64,6	6,8
Filmkraft	50,8	37,9
Fuzz	57,3	38,2
Samlet for alle fondene	53,2	26,6

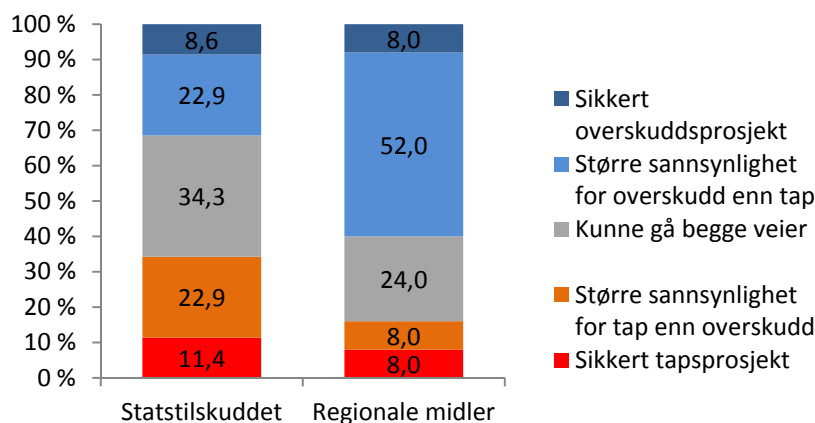
For alle fondene samlet har like over halvparten (53,2 prosent) av de statlige midlene gått til prosjekt med lokal produsent. Når det gjelder de regionale midlene, er det derimot bare vel en fjerdedel som har gått til slike prosjekt. Det er trolig flere årsaker til denne forskjellen. For det første er nok dette delvis forårsaket av at de statlige midlene ikke kan benyttes til spillefilmprosjekt med produksjonsstøtte fra NFI. Dette reduserer utvalget av relevante investeringsobjekt og gjør det derfor lettere å prioritere lokalt forankrede produksjoner. For det andre er det rimelig å anta at både fondsledelse og eiere har lavere forventning om avkastning på de plasseringene som gjøres av statstilskuddet sammenlignet med regionenes egne midler. I den grad det må gjøres avveininger mellom regional tilknytning og risiko, vil nok denne avveiningen oftere falle i de lokale prosjektenes favør når det gjelder statstilskuddet enn når det gjelder de regionale midlene.⁷¹

⁷⁰ Opplyst av daglig leder i Filmkraft i intervju.

⁷¹ Dette argumentet bekreftes i samtaler med de daglige lederne. Fordi det strengt tatt ikke er forventninger om avkastning på de statlige midlene kan de settes i prosjekt med høyere risiko eller i prosjekt som i sterkere grad kan bidra til å utvikle nye produksjonsmiljø og talent fra regionen.

Dette ser vi tydelig illustrert i figur 4.2, som viser produsentenes risikovurdering for produksjoner som har mottatt støtte fra henholdsvis statstilskuddet og de regionale midlene. Mens 60 prosent av prosjektene som har mottatt støtte fra de regionale midlene er vurdert som sannsynlige overskuddsprosjekt, gjelder dette vel 31 prosent av de prosjektene som har mottatt støtte fra de statlige midlene.⁷²

Figur 4.2: Produsentenes risikovurdering av filmer som har mottatt støtte fra regionale filmfond (prosent)



Når det gjelder Midtnorsk, Filmkraft og Fuzz, er det små forskjeller i tildelingspraksis. Fuzz har en noe høyere regional andel for plasseringen av de statlige midlene, men ellers er investeringsprofilen for disse tre fondene mer eller mindre sammenfallende. Film3 skiller seg ut med den høyeste regionale andelen for plasseringen av statstilskuddet, men ligger svært lavt (6,8 prosent) når det gjelder de regionale midlene. Dette skyldes blant annet, som vi har vært inne på, at en del av de regionale midlene er satt i spillefilmprosjekt som rene finansielle plasseringer. FilmCamp har den laveste andelen for de statlige midlene (38,5 prosent) og har i perioden 2007-2010 ikke gitt noen støtte fra de regionale midlene til prosjekt fra lokale produsenter. Dette skyldes nok delvis en svakt utviklet regionale filmnæring, men også at FilmCamp i større grad enn de andre fondene har satset på å trekke større norske og utenlandske co-produksjoner til Målselv. Det bør også bemerkes at FilmCamp i denne perioden bare har tildelt midler til tre produksjoner fra de regionale midlene.⁷³

FILMER SPILT INN I REGIONEN

Vi har også gjort tilsvarende beregninger for hvor stor del av produksjonstilskuddene og investeringene som er gått til filmer som er spilt inn i den regionen som det enkelte fond betjener. Dette er, som vist over, et eksplisitt formulert krav hos alle fond. Begrunnelsen for å støtte en film som er spilt inn i en annen region kan blant annet være at filmen er produsert av et selskap fra den regionen som fondet betjener. Eksempler på dette er Nokas som ble støttet av Fuzz primært fordi produsenten, Alligator Film, er lokalisert i Bergen. Den samme filmen mottok også støtte fra Filmkraft fordi den bygde på historie fra, og ble spilt inn i, Stavanger.

Som man kanskje skulle forvente, er disse andelenene jevnt over høye (se tabell 4.5). Rundt 80 prosent fra både statstilskuddet og de regionale midlene er plassert i filmer som er innspilt i den regionen som fondet betjener. Andelen regionalt innspilte filmer er særlig høye hos Fuzz og FilmCamp. Også Midtnorsk ligger høyt når det gjelder de regionale midlene, men rett under 50 prosent når det gjelder disponeringen av statstilskuddet. Når det gjelder Midtnorsk, bør det imidlertid legges til at en av de større produksjonene som er støttet, fjernsynsserien Fjellgården, er spilt inn i Trollheimen, rett sør for fylkesgrensen til Møre og Romsdal. Om denne produksjonen legges til, øker Midtnorsk sin andel for de statlige midlene til rundt 77 prosent.

⁷² Produsentenes risikovurdering er basert på data fra spørreundersøkelsen vi sendte til produsentene. Produsentene fylte ut ett skjema per film som har mottatt støtte og vi har opplysninger for 71 av i alt 97 filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer i perioden 2007-2010.

⁷³ Dette gjelder spillefilmene Nord (2008), Rare Exports (2009) og utviklingsprosjektet Viking (2010)

Tabell 4.5: Andel av produksjonstilskudd og investeringer i perioden 2007-2010 som er gått til produksjoner hvor en betydelig del av innspillingen er gjort i regionen som fondet betjener (prosent)

	Produksjonstilskudd og investeringer	
	Stats-tilskuddet	Regionale midler
Midtnorsk	48,1	100,0
FilmCamp	90,8	100,0
Film3	59,1	74,4
Filmkraft	57,3	77,9
Fuzz	95,6	83,4
Samlet for alle fondene	80,7	78,7

Hos Film3 og Filmkraft er i underkant av 60 prosent av statstilskuddet og henholdsvis 74 og 78 prosent av de regionale midlene kanalisert til filmer som er spilt inn lokalt.

Sammenlignet med kravet om lokal produsent, er det interessant å merke seg at vi her ikke står overfor en situasjon hvor de statlige midlene benyttes i prosjekter med en renere regional profil enn regionens egne penger.

FILMER MED BETYDELIG DELTAGELSE FRA LOKALE FILMARBEIDERE

Tabell 4.6 viser tilsvarende beregninger for produksjoner hvor en betydelig andel av de innleide filmarbeiderne er fra regionen. Det må understrekes at begrepet “betydelig andel” ikke er eksplisitt definert og at de enkelte fondene nok har tolket dette i henhold til egen praksis og vedtekter.

Tabell 4.6: Andel av produksjonstilskudd og investeringer i perioden 2007-2010 som er gått til produksjoner hvor en betydelig andel av innleide filmarbeidere er fra regionen (prosent)

	Produksjonstilskudd og investeringer	
	Stats-tilskuddet	Regionale midler
Midtnorsk	100,0	100,0
FilmCamp	90,8	40,0
Film3	59,1	51,6
Filmkraft	90,0	56,7
Fuzz	100,0	100,0
Samlet for alle fondene	91,4	75,0

Bruk av innleide filmarbeidere er, som vi har sett, et svært viktig krav hos alle fondene. Sammenlignet med kravet om lokal produsent, ser vi at hele 91,4 prosent av det statlige tilskuddet har gått til produksjoner som oppfyller kriteriene for bruk av lokale filmarbeidere. Tilsvarende har 75 prosent av de regionale midlene gått til slike prosjekt. Midtnorsk og Fuzz har utelukkende gitt midler til prosjekt som oppfyller dette kravet.

Filmkraft har en høy andel når det gjelder disponeringen av statstilskuddet, mens bare vel halvparten av de regionale midlene (56,7 prosent) er gått til produksjoner hvor en betydelig del av den innleide staben er rekruttert lokalt. Også FilmCamp har i stor grad disponert de statlige midlene i henhold til dette prinsippet, men ender på 40 prosent når det gjelder regionens egne midler. Når det gjelder Film3 er begge andelenene lave. Her er knapt 60 prosent av de statlige midlene og vel 50 prosent av de regionale midlene plassert i produksjoner med betydelig lokal deltakelse. Det er trolig ikke tilfeldig at Film 3, er det eneste fondet som ikke har eksplisitt formulerte krav om bruk av ressurser fra den lokale filmbransjen. Det foreligger et krav om lokalt forbruk (minimum 200 prosent), men dette gjelder i regionen og næringslivet generelt, ikke i filmnæringen spesielt.

FILMER BASERT PÅ EN LOKAL HISTORIE

Til sist har vi også beregnet andeler for produksjoner hvor historien som filmen bygger på har en sterk regional tilknytning (se tabell 4.7). Som nevnt tidligere, er dette en egenskap som fra regionalt ståsted i større grad handler om profilering og lokal identitet enn om bransjebygging. Fra et nasjonalt ståsted handler dette derimot om mangfoldet i norsk filmproduksjon, det vil si å få fram historier og kulturuttrykk fra hele landet. Dette er som kjent ett av de tre hovedmålene for den statlige støtten til de regionale filmfondene.

Tabell 4.7: Andel av produksjonstilskudd og investeringer i perioden 2007-2010 som er gått til produksjoner hvor historien har en sterk regional tilknytning (prosent)

	Produksjonstilskudd og investeringer	
	Stats-tilskuddet	Regionale midler
Midtnorsk	29,6	37,6
FilmCamp	0,0	0,0
Film3	89,1	63,0
Filmkraft	62,3	37,9
Fuzz	81,6	41,7
Samlet for alle fondene	61,5	47,5

Vi ser at vel 60 prosent av de statlige midlene er gått til produksjoner basert på historier fra den regionen som fondene betjener. Tilsvarende har vel 47 prosent av regionens egne midler gått til slike prosjekt.

Variasjonene mellom fondene er betydelige. Markert høyest andeler finner vi hos Film3 hvor nesten 90 prosent av de statlige midlene og over 60 prosent av de regionale midlene er gått til produksjoner basert på en historie med tilknytning til regionen. Også Fuzz har gitt høy prioritet til filmer basert på historier fra regionen (vel 80 prosent av statstilskuddet og vel 40 av regionens egne midler). Det samme gjelder Filmkraft. Her har over 60 prosent av statstilskuddet og nesten 40 prosent av de regionale midlene blitt disponert til filmer basert på historier med lokal tilknytning. Selv om flertallet av langfilmene som er spilt inn i Rogaland de siste få årene har blitt produsert av selskap fra andre deler av landet, har filmene et marked lokalt preg bragt frem av lokale manusforfattere og regissører (jfr. begrepet Rogalandsbølgen).

Svakest prioritering av filmer basert på lokale historier finner vi hos Midtnorsk og FilmCamp. Sistnevnte fond har ikke kanalisert noe produksjonsstøtte og investeringskapital til filmer basert på lokale historier i denne perioden. Dette er igjen et resultat av FilmCamps prioritering av større eksterne produksjoner og internasjonale co-produksjoner.

ET SAMLET MÅL FOR REGIONAL TILKNYTNING

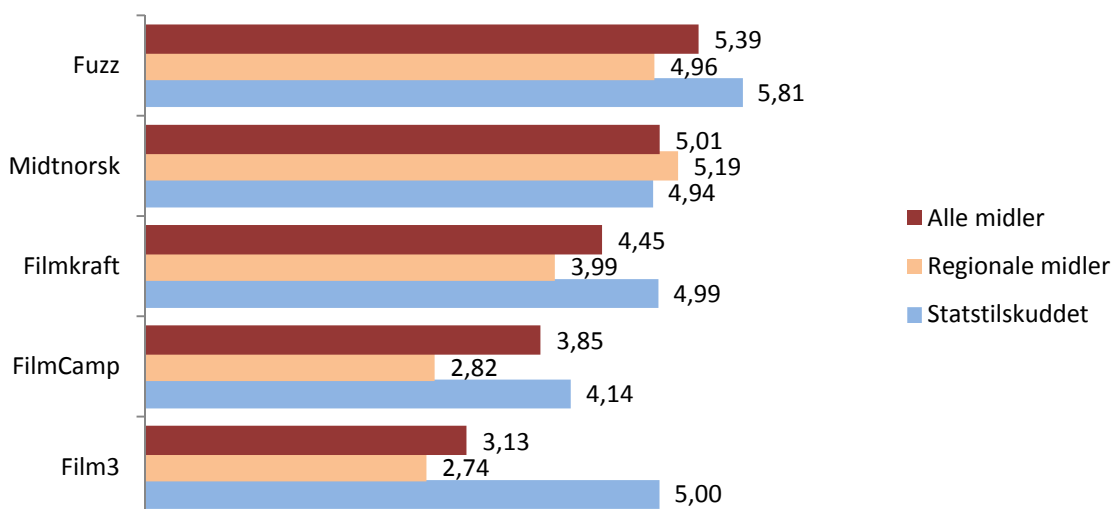
Tyngden av de ulike kriteriene for regional tilknytning i fondenes allokeringspraksis varierer. Høyest prioritet er gitt til kravene om bruk av lokale filmarbeidere og innspilling i regionen. Disse to kravene henger da også nøye sammen. Lavest prioritet er gitt til kravet om lokal produsent. Dette er nok ikke en ønsket prioritering fra fondenes side, men en praktisk tilpasning til en virkelighet hvor tilgangen på relevante prosjekt fra regionens egne produsentmiljøer setter grenser for hva som er mulig å få til. Prioriteringen av filmer som bygger på lokale historier, ligger et sted mellom disse ytterpunktene.

Prioriteringene varierer til dels betydelig mellom fondene, og det er også forskjeller når det gjelder hvilke kriterier ulike fond vektlegger sterkest. For å få et bilde av den samlede regionale profilen til det enkelte fonds plasseringer, har vi beregnet en regionaliseringsindeks. Her har vi gitt høyest vekt til kriterier som vi utfra diskusjonene over regner med har sterkest bransjebyggende effekt. De ulike elementene er vektet på følgende måte:

Kriterium	Vekt
Produsent fra regionen	3,0
Betydelig andel av filmarbeiderne fra regionen	2,0
Betydelig del av innspillingen gjort i regionen	1,5
Betydelig del av etterarbeidet gjort i regionen	1,0
Historien sterk tilknytning til regionen	0,5

En produksjon som oppfyller alle kriterier, vil med dette utgangspunktet få 8 poeng. Vi har deretter ganget filmens poengsum med filmens andel av totalt allokerte midler (dvs. mottatt beløp delt på summen av tildelte midler i perioden). Dette gir et tall for hver enkelt produksjon hvor størrelsen både er avhengig av filmens totale regionale profil og hvor stort beløp filmen har mottatt. Til slutt har vi summert disse størrelsene for hvert enkelt fond, fordelt på tildelinger gitt fra statstilskuddet og fra regionens egne midler. Maksimumsverdien til disse summene er fortsatt 8 og vil kunne oppnås dersom alle midler fra henholdsvis statstilskuddet og den regionale kapitalen er gått til filmer som oppfyller alle kriterier for regional tilknytning.

Figur 4.3: Fondenes verdi på regionaliseringsindeksen basert på tildelinger i perioden 2007-2010



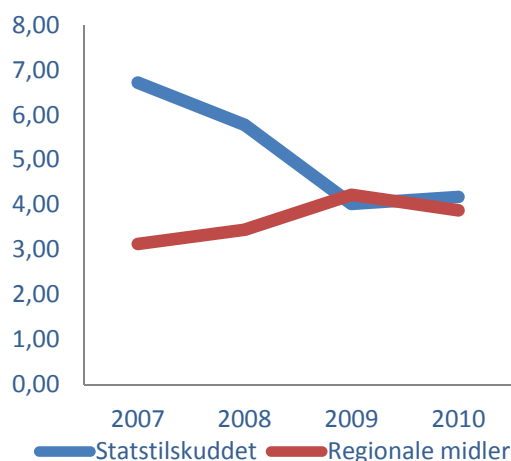
Resultatene av disse beregningene er vist i figur 4.3. Alt tatt i betraktning er det Fuzz som har den markert sterkeste regionale profilen på sine plasseringer om vi ser alle midler under ett (indeksverdi 5,39). Også Midtnorsk har i stor grad prioritert å støtte filmer med en sterk regional tilknytning (indeksverdi 5,01) og skiller seg også fra de andre fondene ved en relativt lik investeringsprofil for de statlige og de regionale midlene.

Filmkraft med en samlet indeksverdi på 4,45 ligger marginalt over Midtnorsk når det gjelder disponering av statstilskuddet, men har en markert svakere regional profil for regionenes egne midler. Nederst i denne fordelingen finner vi FilmCamp (indeksverdi 4,20) og Film3 (indeksverdi 3,13). For FilmCamps del skyldes dette i betydelig grad fokuset på internasjonale co-produksjoner. Når det gjelder Film3, er den viktigste årsaken at en del av de regionale midlene er plassert i norske langfilmprosjekt med marginal tilknytning til Innlandet. Film3s disponering av statstilskuddet har derimot en like sterk regional profil som Filmkraft og Midtnorsk. Vi må også minne om at disse beregningene ikke inkluderer midler plassert som myke utviklingstilskudd. Dette betyr at vel halvparten av Film3 statstilskudd er holdt utenfor disse beregningene.

Det må igjen understrekes at disse beregningene er gjort med utgangspunkt i tildelinger gitt som produksjonstilskudd og investeringer. Enkelte av fondene tildeler, som vi har sett, også betydelige midler som utviklingsstøtte til i all hovedsak regionale aktører. Dette er støtte motivert av et mer langsiktig mål om å utvikle flere lokale prosjekt og produksjonsmiljø. Som vist i tabell 3.7 (kapittel tre) er det særlig Midtnorsk som har benyttet midler til utviklingsstøtte (vel 69 prosent av statstilskuddet og nærmere 80 prosent av de regionale midlene). Også Film3 benytter rundt halvparten av de statlige midlene til langsiktig utviklingsarbeid. Når det gjelder Film3s regionale midler går disse uavkortet som investeringer.

Så langt har vi sett på perioden 2007-2010 under ett. Det kan også være av interesse å se i hvor stor grad fondenes tildelingspraksis har endret seg over tid. Dersom vi antar at det er tilgangen på prosjekt med sterk regional tilknytning som er bestemmende for fondenes tildelingspraksis, skulle vi kanskje forvente at den regionale profilen skulle bli mer markert over tid. Denne hypotesen er selvsagt basert på en antagelse om at filmfondenes virksomhet bidrar til å utvikle og styrke de regionale filmmiljøene, og at tilgangen på relevante prosjekt med en god regional tilknytning etter hvert derfor skulle bli bedre.

Figur 4.4: Verdi på regionaliseringsindeksen for alle fond samlet

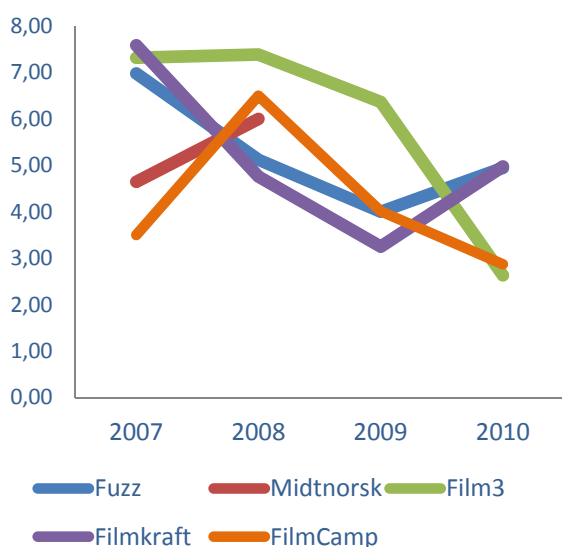


Figur 4.4, som viser verdien på regionaliseringsindeksen for alle fondene samlet over tid, gir ingen entydig støtte til denne hypotesen. Når det gjelder de regionale midlene observerer vi riktignok en svak tendens til styrking av den regionale profilen over tid. Men tendensen er markert motsatt når det gjelder anvendelsen av statstilskuddet. For årene 2009 og 2010 er det faktisk ingen nevneverdig forskjell på hvordan fondene samlet sett plasserer de statlige og de regionale midlene.

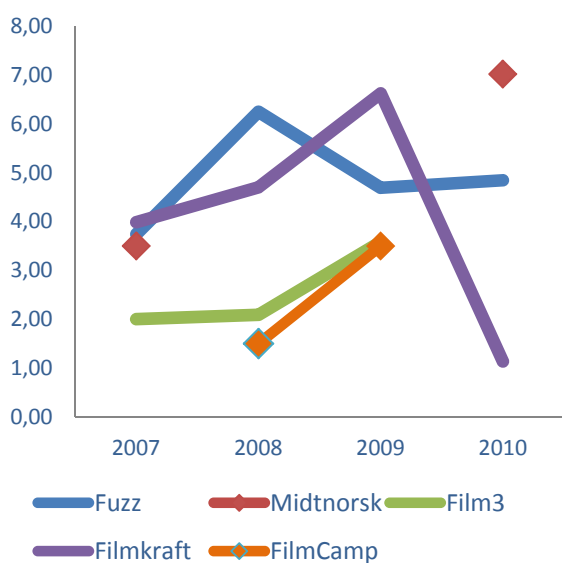
Figur 4.5 viser den tilsvarende utviklingen når det gjelder disponeringen av statstilskuddet for hvert enkelt fond. Vi ser at den overordnede tendensen med gradvis svakere regional profil gjør seg gjeldende for nesten alle fondene. For Filmkraft og Fuzz, som følger hverandre svært tett, er imidlertid prioriteringen av regional tilknytning sterkere i 2010 enn i 2009. Når det gjelder Midtnorsk er det ikke tildelt midler som

produksjonstilskudd eller investeringer i 2009 og 2010. Hele statstilskuddet er i disse to årene benyttet til utviklingsstøtte.

Figur 4.5: Verdi på regionaliseringsindeksen når det gjelder disponering av midlene fra statstilskuddet



Figur 4.6: Verdi på regionaliseringsindeksen når det gjelder disponering av de regionale midlene



Når det gjelder disponeringen av de regionale midlene, er tendensen mindre entydig. Filmkrafts tildelingspraksis viser et voksende fokus på regional tilknytning fram til 2009, men dropper deretter til et svært lavt nivå i 2010. Fuzz har den sterkeste regionale profilen i 2008, men viser ellers en svakt økende tendens om vi ser på hele perioden under ett. Også Film3 viser en svakt økende tendens fram til 2009, men har ikke fordelt regionale midler som produksjonstilskudd eller investeringer i 2010. Tendensen er økende også for Midtnorsk om vi ser hele perioden under ett, men her ble ingen midler fordelt som produksjonstilskudd eller investeringer i 2008 og 2009. Når det gjelder FilmCamp, er det bare to filmer som har mottatt regionale midler som produksjonstilskudd og investeringer. Det gir derfor ikke mening å snakke om tendenser.

STYRKING AV DE REGIONALE FILMMILJØENE

Å styrke de regionale filmmiljøene er et uttalt mål for filmfondenes virksomhet. Vi har sett at alle de fem fondene har regelverk og vedtekter som legger sterke føringer på hvilke typer produksjoner den tilgjengelige kapitalen skal kanaliseres til. Analysene av fondenes tildelingspraksis viser også at fondene i betydelig grad følger opp disse prinsippene. Vi har imidlertid observert forholdsvis store forskjeller på tvers av fond. Det er et betydelig sprang mellom Fuzz, som har den sterkeste regionale profilen på sine tildelinger, og Film3 og FilmCamp som ligger i andre enden av denne skalaen.

Vi ser også at fondene jevnt over har en sterkere regional profil på de tildelingene som gjøres fra statstilskuddet enn på de tilsvarende tildelingene fra de regionale midlene. For det første er andelen av midlene som går til utviklingsstøtte betydelig høyere for statstilskuddet. For det andre er den regionale profilen på produksjonstilskudd og investeringer også jevnt over sterkest for de statlige midlene. Når det gjelder produksjonstilskudd og investeringer, jevnes imidlertid disse forskjellene ut over tid og for de to siste årene er det ingen nevneverdige forskjeller.

Fuzz forteller at fondet legger betydelig sterkere vekt på å ha en tydelig regional profil på plasseringene fra de statlige midlene enn på de regionale midlene. De statlige midlene er mer verdifulle for fondene i den forstand at de kommer uten et absolutt krav om tilbakebetaling. Det er derfor av særlig stor betydning at disse benyttes til å bygge den regionale bransjen. Mens oppfylling av minstekravene til regional tilknytning er nok når det gjelder plasseringen av de regionale midlene, må produksjoner som skal få tilgang til de statlige midlene gjerne overoppfylle disse kravene.⁷⁴

Men fondenes tildelings- og investeringspraksis er ikke bare bestemt av prinsipper og vedtekter. Den er i betydelig grad også et resultat av tilgangen på relevante produksjoner som midlene kan plasseres i. Fond som betjener regioner med sterke og varierte lokale filmmiljø, vil derfor i utgangspunktet ha bedre muligheter til å kanalisere midler til filmer med en sterk regional tilknytning enn fond hvor den regionale filmnæringen er svakere. Dette gjelder i særlig grad for den regionale kapitalen hvor eiere og eventuelle private investorer også stiller krav om at plasseringene skal være fornuftige fra et forretningsmessig synspunkt.

Samtidig er det satsingen på regionale produksjoner, produsenter og filmarbeidere som skal bidra til å styrke de regionale filmmiljøene. Enkelte av fondene står slik sett overfor et klassisk Catch 22-dilemma: *for å kunne bidra til å styrke den lokale filmnæringen må fondet kanalisere midler til relevante produksjoner med sterk lokal tilknytning, men slike produksjoner er vanskelig å finne fordi den regionale filmnæringen er for svak.* Å utvikle filmmiljøer i regioner hvor disse i utgangspunktet er svake, kan derfor fortone seg som å løfte seg selv etter håret. Å komme ut av slike låste situasjoner krever normalt tid og langsiktig og målrettet arbeid.

Noe forenklet kan vi si at fondene kan velge mellom to hovedstrategier:

- ◆ *Organisk vekst:* Å benytte statstilskuddet til å utvikle lokale filmidéer og gryende filmmiljøer ved hjelp av myke tildelinger i form av utviklingsstøtte eller produksjonsstøtte. Selvsagt kan også deler av den regionale kapitalen benyttes på denne måten dersom eierne godtar at fondets kapitalbase tappes ned.
- ◆ *Ekstern stimulans:* Å tiltrekke seg utenlandske co-produksjoner og eksterne norske produksjoner, men sørge for at disse prosjektene gradvis åpner opp for deltagelse av lokale selskaper som co-produsenter og innleide filmarbeidere.

Begge disse strategiene vil over tid kunne bidra til at regionens egne filmmiljø styrkes og utvikler den kompetanse som skal til for å kunne drive fram sine egne prosjekt.

⁷⁴ Opplyst av daglig leder Lars Marøy i intervju.

Av de fem fondene er FilmCamp den sterkeste eksponenten for den strategien vi har kalt *ekstern stimulans*. FilmCamp har fra dag én satset på å bygge opp en komplett pakke av finansiering, tilrettelegging og innspillingsfasiliteter som kan tiltrekke seg større eksterne produksjoner. Av midlene som er fordelt som produksjonsstøtte og investeringer i perioden 2007-2010, er hele 58 prosent kanalisert til internasjonale co-produksjoner og ytterligere 30 prosent til norske produksjoner med produsent fra andre deler av landet. Produksjonsselskapene i regionen har tilpasset seg denne virkeligheten og har i betydelig grad spesialisert seg i rollen som co-produsent.⁷⁵

Når det gjelder strategien som vi har kalt *organisk vekst*, er denne uten tvil mest fremtredende hos Midtnorsk. I løpet av perioden 2007-2010 har 61 prosent av statstilskuddet og nesten 78 prosent av de regionale midlene fra Midtnorsk blitt fordelt som utviklingsstøtte. I tillegg er også all produksjonsstøtte fra statstilskuddet gitt som tilskudd og ikke som investering. Dette er i følge fondets ledelse gjort utfra en bevisst og langsiktig strategi om å utvikle og heve kompetansen i den regionale filmnæringen.⁷⁶ De mener også at denne satsingen etterhvert er i ferd med å gi resultater.

Også Film3 har i noen grad satset på *organisk vekst*, men først og fremst ved hjelp av de statlige midlene. Rundt 52 prosent av statstilskuddet er i løpet av perioden bevilget som utviklingstilskudd til i all hovedsak lokale selskap. I tillegg er ytterligere 19 prosent gitt som myke produksjonstilskudd. Når det gjelder de regionale midlene, er imidlertid hundre prosent plassert som investeringer og, som vi har sett, med en gjennomgående svak regional profil.

Fuzz og Filmkraft ligger et sted mellom disse ytterpunktene. Også Fuzz har en forholdsvis høy andel internasjonale co-produksjoner i sin portefølje (ca. 22 prosent). Dette skyldes i all hovedsak satsingen på de seks Veum II – filmene som er produsert av Cinemiso, et prosjektbasert selskap etablert av danske Miso Film og Oslo-baserte CineNord. Det kan også hevdes at Filmkraft i betydelig grad har satset på å tiltrekke seg eksterne produksjoner, i første rekke norske langfilmprosjekt. Som nevnt tidligere er dette ofte prosjekt basert på lokale manus og lokal regi. Både Fuzz og Filmkraft har også et betydelig sterkere fokus på produksjon enn utvikling. Dette gjelder i særlig grad Fuzz som har plassert alle midler som investeringer. Når det gjelder Filmkraft, har vel 24 prosent av de statlige midlene og knapt 16 prosent av de regionale midlene blitt fordelt som utviklingsstøtte.

De daglige lederne for de fem fondene er alle opptatt av at det ikke er gjort over natten å utvikle en regional filmnæring. Dette er et arbeid som tar tid, og med mange tilbakeslag underveis. Det er heller ingen garanti for å lykkes. Det er flere grunner til dette.

For det første er den norske filmnæringen i utgangspunktet sterkt sentralisert. Vel halvparten av selskapene og filmarbeiderne, og en enda større andel av produksjonsselskapene er lokalisert i Oslo og de nærmeste omlandskommunene. Dette gjør Osloregionen til et gravitasjonssentrum som svært mye av aktiviteten i den norske filmnæringen trekkes mot. Vi skal senere i rapporten diskutere de filmpolitiske sidene av denne sentraliseringen og i hvor stor grad sentraliseringen er et resultat av hvordan finansieringssystemet for film er utformet. Her er det nok å konstatere at dette gravitasjonssenteret eksisterer og at dette skaper hva vi kan kalle en *sentraliseringens egendynamikk*. Filmarbeidere, nye talent og til dels også selskap vil naturlig nok trekkes dit aktiviteten er størst. Det er her det er fleste oppdrag å velge mellom og mulighetene for å skaffe seg en rimelig kontinuerlig inntekt er størst.

Dette henger selvsagt sammen med måten filmproduksjon er organisert på. Filmproduksjon foregår i forholdsvis korte og intensive prosjekt gjennomført av team sammensatt av mange uavhengige filmarbeidere og personell fra flere selskap. Produsentene, som er midtpunktet i prosjektene, er avhengig av etablerte

⁷⁵ Dette gjelder først og fremst Pomor Film og Sweet Films, begge lokalisert i Tromsø

⁷⁶ Midtnorsk praktiserer også en ordning hvor myke tilskudd blir automatisk konvertert til eierandeler dersom prosjektene blir realisert og gir overskudd.

relasjoner til en underskog av mindre selskap og kompetente frilansere. De mindre aktørene er på sin side avhengige av å være tilstede der det skjer for å komme i betraktning når ideer utarbeides og prosjektteam settes sammen. Geografisk konsentrasjon skaper spesielt gode forutsetninger for en slik nettverksbasert produksjonsform. Selv om filminnspilling i seg selv er en mobil aktivitet som ikke trenger å foregå i umiddelbar nærhet av produsentens kontoradresse, er de geografisk tette nettverkene sentrale for alt som skjer. Der tyngden av filmprodusentene befinner seg, der vil også storparten av aktivitetene foregå.

Et eksempel på denne sentraliseringens egendynamikk er at filmutdanningen på Lillehammer i svært liten grad har bidratt til å bygge en regional filmnæring i Innlandet. Riktignok er filmnæringen i denne regionen voksende, men tilveksten er basert på andre krefter enn nyutdannede kandidater fra Den norske filmskolen.⁷⁷

Samtlige regioner opplever også hjerneflukt av filmarbeidere og selskap, i all hovedsak til Osloregionen. Daglig leder i Fuzz forteller at mange fra det bergenske filmmiljøet flyttet østover i etterkant av en lengre periode med nesten sammenhengende spillefilmproduksjon i regionen (de seks første Veum-filmene (2006-2007), samt Vegas og Skjult i 2008. De mange produksjonene, og særlig Vegas og Skjult hvor nesten hele staben var rekruttert lokalt, hadde gitt mange filmarbeidere verdifull og ettertraktet kompetanse. Men de samme filmarbeiderne hadde også lært at det var mulig å leve av filmproduksjon og motta en rimelig stabil inntekt. Når den neste store produksjonen lot vente på seg, og finanskrisen samtidig tørket opp tilgangen på oppdrag i reklamefilmmarkedet, valgte mange å flytte østover hvor mulighetene for nye og utfordrende oppdrag var større. Samtidig hadde erfaringene fra større produksjoner på Vestlandet gjort dem mer ettertraktet for slike oppdrag i Oslomiljøet.⁷⁸

Følgende hjertesukk hentet fra et brev fra en gruppe produsenter og regissører i Bergen til Bergen kommune kan illustrere denne virkelighetsbeskrivelsen.

“Spillefilmen er filmkunstens ”jumbojet”, og uten en realistisk sjanse for å kunne gjennomføre et kinofilmprosjekt i regionene, vil også svært mange av alle de lovende filmtalenter som regionen er full av, gjøre det eneste smarte karrierevalget de kan gjøre. De vil flytte til Oslo. Noe de også gjør, i hopetall. Vi har, gjennom mange års virke som filmarbeidere i Bergen kommune, vært med på å lære opp flere hundre filmarbeidere under produksjon i alle mulige formater. Hovedregelen er at idet de blir dyktige nok, flytter de til Oslo. Det er simpelthen ikke nok volum i Bergen til at de kan bli værende. Så begynner man på nytt.”

Denne historien viser hvor vanskelig det kan være å bygge en regional filmnæring og at relativ suksess i en periode ikke er en garanti for at utviklingen vil fortsette i et like positivt spor i den neste. I en undersøkelse til alle filmselskap og filmarbeidere på Vestlandet i 2009, forteller en tredjedel av selskapene i Hordaland at det er en viss eller stor sannsynlighet for at de vil flytte virksomheten ut av fylket. Andelen er betydelig lavere i de andre vestlandsfylkene hvor filmnæringen i utgangspunktet er svakere utviklet.⁷⁹

Men historien understreker også betydningen av kritisk masse. I en næring hvor produksjonen foregår i korte, intensive prosjekt, er det kontinuitet som er den største utfordringen for alle som forsøker å skaffe seg et levebrød innenfor næringen. For produsentene handler dette om å ha nok prosjekt under utvikling slik at periodene mellom de få som blir realisert ikke blir for lang. For den store gruppen av filmarbeidere handler det derimot om å være lokalisert i en region med et tilstrekkelig antall produsenter og produksjoner til å skape rimelig kontinuerlige og interessante jobbmuligheter.

⁷⁷ Denne observasjonen bygger på samtaler med daglig leder i Film3, samt produsenter i regionen.

⁷⁸ På mange måter er dette en parallell til historien om øyen som får fastlandsforbindelse for å opprettholde bosetningen – en bro som i neste runde blir brukt til å frakte flyttelassene fra øya til fastlandet.

⁷⁹ Ryssevik, Jostein, Martin Larsen Hirth og Ingrid Cecilia Holthe: Vestlandets filmnæring – mellom nasjonsbygging og regional utvikling, ideas2evidence rapport nr. 5:2009. De tilsvarende tallene for Rogaland er ca. 23 prosent og Møre og Romsdal 30 prosent.



De regionale filmsentrenes oppgave er på sett og vis å demme opp for, eller bryte, denne sentraliseringens egendynamikk, dels ved å utvikle og styrke regionale produsenter og dels ved å trekke produksjoner fra eksterne produsenter til regionen (dvs. gjennom de to strategiene som vi tidligere har kalt *organisk vekst* versus *ekstern stimulans*). Samtlige fond ser mangelen på lokale produksjonsmiljø som den største utfordringen de står overfor, og det gjøres et betydelig arbeid for å styrke de miljøene som finnes. Dette skjer på mange ulike måter.

- ◆ *Utviklingsstøtte* som kan hjelpe lokale produsenter og filmskapere til å videreutvikle egne filmprosjekt, har vi allerede vært inne på. Dette er likevel en langsiktig strategi uten garanti om resultater. For eksempel oppgir Midtnorsk at nesten halvparten av de midlene som ble gitt i utviklingsstøtte i perioden 2007-2010 er plassert i filmer som ennå ikke er blitt realisert.
- ◆ Fondene gir også *støtte til kortfilm og novellefilm* fra lokale produsenter. Tanken bak dette er at erfaring fra produksjon av kortere formater på sikt vil gjøre produsentene i stand til å utvikle og produsere i de lange formatene.
- ◆ Fondene legger også, som nevnt tidligere, vekt på å få plassert inn lokale produsenter som *co-produsenter* eller i andre sentrale roller ved eksterne produksjoner som legges til regionen. Dette bygger lokal kompetanse og selvtillit til å bringe fram egne prosjekt.
- ◆ Fondene spiller også en viktig *pedagogisk og kompetansehevende rolle* ved å kreve av lokale produsenter at de utvikler realistiske og velfunderte produksjonsbudsjett og markedsplaner for sine prosjekt. Både representanter for fondene og produsenter vi har snakket med, har fremhevet verdien av dette arbeidet for å profesjonalisere den regionale bransjen.
- ◆ Noen fond har også lyktes med å få produsenter fra hovedstadsmiljøet til å flytte til regionen. Et eksempel på dette er Filmbin som ble startet opp i Oslo i 2002, men som flyttet virksomheten til Lillehammer i 2004. Finansieringsmulighetene og støtten fra Film3 er oppgitt som en vesentlig årsak til flyttingen. Et annet eksempel er Motlys som har spilt en rekke langfilmer i Rogaland med støtte fra Filmkraft og som nå har opprettet et bemannet kontor i Stavanger.

FILMNÆRINGEN I REGIONENE

Vi har i dette kapittelet sett på filmfondenes formelle retningslinjer for tilskudd og investeringer og på den tildelingspraksis som har blitt fulgt de siste 4-5 årene. Vi har også diskutert ulike strategier fondene kan benytte for å utvikle den regionale filmnæringen. Avslutningsvis skal vi ved hjelp av tall over selskap og ansatte i filmnæringen i ulike deler av landet, vurdere i hvor stor grad filmfondenes virksomhet har bidratt til å bygge en regional filmnæring.

Det er i disse analysene viktig å ta i betraktning at de regionale fondene ikke opererer i et vakuum. I samtlige regioner hvor fondene virker, finnes det også filmsenter og til dels filmkommisjoner som arbeider for å skape virksomhet og utvikle den lokale filmnæringen. Det er derfor ikke mulig å skille effektene av filmfondenes arbeid fra effektene av arbeidet til andre regionale filminstitusjoner. Samtidig understreker fondene selv at det tar tid å utvikle en regional filmnæring. I dette perspektivet er fire til fem års virksomhet en forholdsvis kort periode hvor man trolig ikke skal forvente de mest dramatiske endringene.

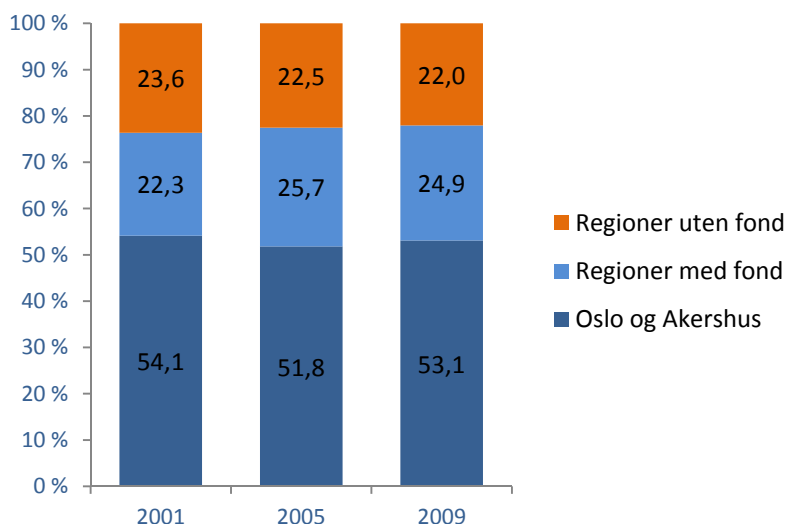
VARIASJONER MELLOM FILMFONDSREGIONENE OG ANDRE REGIONER

Vi starter med et forholdsvis langt tidsperspektiv basert på data fra rapporten *Kulturnæringenes betydning for norsk økonomi – status og utvikling 2000-2009*.⁸⁰ I denne publikasjonen benyttes en litt bred definisjon av

⁸⁰ Espelin, Anne og Anne-Britt Gran, *Kulturnæringenes betydning for norsk økonomi – Status og utvikling 2000-2009*, Menon-publikasjon nr. 9/2011.

filmnæringen som også inkluderer fotovirksomhet og utvikling av dataspill. Også kinovirksomhet er inkludert i denne definisjonen. Figur 4.7 viser fordelingen av selskaper på henholdsvis Oslo og Akershus, regioner med filmfond og regioner uten filmfond i 2001, 2005 og 2009.⁸¹ Vi har valgt å gi tall for Oslo og Akershus og andre regioner uten regionale filmfond hver for seg. Oslo og Akershus utgjør tyngdepunktet i den norske filmnæringen og er som diskutert over trolig underlagt andre utviklingsmekanismer enn de andre regionene.

Figur 4.7: Andelen av selskapene innen film, foto og spill i 2001, 2005 og 2009



Fordelingen av selskapene på de tre geografiske områdene har ikke endret seg betydelig i denne perioden selv om antallet selskap har blitt nesten tredoblet fra 800 i 2001 til 2236 i 2009. Oslo og Akershus sin andel har blitt redusert med nøyaktig ett prosentpoeng mellom 2001 og 2009. Det har heller ikke foregått en omfordeling av filmnæringen mellom andre regioner med og uten fond. Regioner med fond har riktignok vokst fra 22,3 til 24,9 prosent fra 2001 og 2009, men denne veksten ser ut til å ha skjedd i perioden før de regionale filmfondene startet sitt arbeid. Mellom 2005 og 2009 er det faktisk en svak tilbakegang for de regionene som filmfondene virker i.

Tabell 4.8 viser gjennomsnittlig årlig vekst for de samme regionene i perioden før og etter filmfondene startet sin virksomhet. Det er verdt å merke seg at den sterkeste veksten for hele landet sett under ett, skjedde i perioden fra 2001 til 2005, og ikke i den påfølgende perioden hvor de samlede bevilgningene til norsk film har økt mest. Mellom 2001 og 2005 økte tallet på selskap med vel 18 prosent per år i gjennomsnitt. Fra 2006 til 2009 var den tilsvarende veksten på knapt ti prosent per år.

Utviklingen i de enkelte regionene følger i all hovedsak det samme mønsteret. I regioner med filmfond var det en gjennomsnittlig årlig vekst i tallet på selskap på rundt 23 prosent i perioden før fondene startet sin virksomhet mot knapt ni prosent i perioden etter. Vi ser også at det var filmfondsregionene som hadde den sterkeste veksten blant regionene i perioden 2001-2005, og den marginalt svakeste veksten i perioden 2006-2009.

⁸¹ Ibid. Tallene er hentet fra tabell 8-17 i denne publikasjonen. For FilmCamp har vi i disse beregningene benyttet Troms som region, selv om fondet selv hevder de har hele Nord-Norge i tankene når det arbeidet for å utvikle den regionale filmnæringen. Når det gjelder Fuzz, er bare Hordaland tatt med.

Tabell 4.8: Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i antall selskap innen film, foto og spill

	Regioner med fond	Oslo/Akershus	Regioner uten fond	Hele landet
2001-2005	22,9	17,1	17,0	18,4
2006-2009	8,7	10,3	9,0	9,6

Dette tallmaterialet gir derfor liten støtte til en hypotese om at filmfondenes virksomhet bidrar til å bygge en regional filmnæring. Fordelingen mellom regionene har holdt seg relativt stabil i løpet av de siste ti årene, og veksten har på ingen måte vært sterkere i de regionene og i den perioden hvor fondene har virket.

Vi har imidlertid også gjort analyser på selskapsdata spesielt for denne evalueringen. Dette gjelder selskapsinformasjon og regskapsdata fra Brønnøysundregistrene som er bearbeidet og stilt til disposisjon gjennom databasen RavnInfo. I disse analysene benytter vi en smalere definisjon av filmnæringen bestående av næringskodene 59.11 *Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer*, 59.12, *Etterarbeid knyttet til produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer* og 59.13 *Distribusjon av film, video og fjernsynsprogrammer*. Data er hentet ut og bearbeidet for årene 2006-2011.⁸²

I tabell 4.9 presenteres samlet prosentvis vekst for en rekke ulike nøkkeltall for perioden 2006 og frem til i dag basert på denne definisjonen av filmnæringen. For de tre første nøkkeltallene er veksten beregnet for perioden fram til og med 2011, for de andre fram til og med 2010.

Tabell 4.9: Samlet prosentvis vekst for ulike nøkkeltall for selskap innen film i perioden 2006-2010(11)

	Oslo/Akershus	Regioner med filmfond	Regioner uten filmfond
Foretak totalt	33,9	46,2	41,1
Enkeltpersonforetak	57,9	54,5	44,4
Aksjeselskap	28,5	33,3	46,1
Selskap med 3+ ansatte	28,9	46,2	-19,0
Selskap med 10+ ansatte	56,5	40,0	100,0
Ansatte i aksjeselskap	80,0	63,8	37,6
Sysselsatte estimert	61,0	51,8	38,7
Omsetning	14,4	25,8	12,1
Verdiskaping	23,0	46,4	14,3

Med en smalere og mer presis avgrensning av filmnæringen får vi også resultater som i noen grad gir støtte for hypotesen om at filmfondenes virksomhet har hatt en positiv effekt på utviklingen av filmnæringen i de regionene de betjener. Vi ser at regioner med filmfond har den sterkeste veksten i tallet på selskap som driver med film. I perioden 2006 til 2011 har tallet på slike selskap vokst med 46 prosent i disse regionene mot 34 prosent i Oslo og Akershus.

Hovedstadsregionen har en sterkere vekst når det gjelder tallet på enkeltpersonforetak, men en svakere vekst når det gjelder aksjeselskap. Enkeltpersonforetak er en selskapsform som vanligvis benyttes av uavhengige filmarbeidere og personer som er deltidengasjert i film. Hovedtyngden av selskapene i filmbransjen er av denne typen. Aksjeselskap, eller aksjeselskapslignende former som NUF, benyttes derimot av selskap som driver

⁸² Datamaterialet i RavnInfo og SSBs foretaksdata er begge basert på den informasjonen som selskapene avleverer til Brønnøysundregistrene. SSB foretar imidlertid en mer omfattende utrenskning av selskap som ikke er aktive enn hva som blir gjort i databasen RavnInfo. For filmnæringen, hvor andelen enkeltmannsforetak er svært høyt, gir dette en del forskjeller når det gjelder tallet på registrerte selskap. Det er ikke grunn til å tro at dette i vesentlig grad har betydning for de sammenligningene vi gjør mellom regioner.

virksomhet med høyere risiko og behov for å ansette andre. Vekst i tallet på aksjeselskap er slik sett en god indikator på bransjens modningsnivå. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at det er regioner uten filmfond som har den sterkeste veksten i tallet på aksjeselskap i denne perioden. Det er vanskelig å forklare hva som er årsaken til dette.

Vi ser også at filmfondsregionene har den klart sterkeste veksten i tallet på selskap med tre eller flere ansatte. Når det gjelder de aller største selskapene med ti eller flere ansatte er derimot veksten markert høyere i Oslo og Akershus. At regioner uten filmfond har den høyeste veksten av slike selskap er noe misvisende da dette handler om en dobling fra ett til to selskap.

Gitt det høye antallet enkeltpersonforetak som normalt ikke er registrert med ansatte, vil tallet på ansatte i filmnæringen bare inkludere fast stab i aksjeselskap. Vi ser at filmfondsregionene har hatt en sterk vekst i fast ansatt stab (64 prosent), men at denne veksten har vært enda sterkere i Oslo og Akershus.

Tallet på sysselsatte er et estimat. Det består av tallet på ansatte pluss halvparten av tallet på enkeltpersonlignende foretak. I utgangspunktet skulle man tro at ett enkeltpersonforetak gir inntekt til én person. Andre analyser vi har gjort av filmnæringen viser imidlertid at det ikke er tilfelle.⁸³ Mange enkeltpersonforetak er sovende selskap, mens personen som eier selskapet gjerne er ansatt i et annet filmselskap eller i virksomheter utenfor filmnæringen. Det er også eksempler på personer som driver mer enn ett enkeltpersonforetak. Vi har derfor valgt å dele tallet på slike selskap på to når vi beregner sysselsettingsrater. Også når det gjelder det estimerte tallet på sysselsatte, har filmfondsregionene hatt en betydelig vekst (52 prosent), men igjen noe svakere enn Oslo og Akershus.

De økonomiske nøkkeltallene (omsetning og verdiskaping) er bare beregnet for selskap som leverer regnskap til Brønnøysund, det vil si aksjeselskap eller lignende. Fordi uavhengige filmarbeidere normalt leier ut sin kompetanse til slike selskap, vil virksomhetene til de uavhengige filmarbeiderne langt på vei avspeile seg i de større selskaperes omsetning. Dette er ikke tilfellet når det gjelder verdiskaping. Verdiskaping er definert som summen av driftsresultat og lønnskostnader (det vil si de midlene som går til de ansatte som lønn, til eierne som overskudd og til det offentlige som skatt).⁸⁴ Innsatsen til innleide tjenesteleverandører vil være trukket fra før driftsresultatet beregnes.

Vi ser at filmnæringen i filmfondsregionene har den klart sterkeste veksten i omsetning mellom 2006 og 2010. Mens omsetningen har vokst med 26 prosent i regioner med filmfond, er den tilsvarende veksten i Oslo og Akershus vel 14 prosent. Når det gjelder verdiskaping, er disse forskjellene enda tydeligere. Verdiskapingen i regioner med filmfond øker med hele 46 prosent sammenlignet med 23 prosent i Oslo og Akershus. For begge disse indikatorene er forskjellen til regioner uten filmfond enda større.

I tabell 4.10 gjengis resultatene for to andre nøkkeltall som setter søkelyset på nyskapingstakten i næringen. Dette gjelder antall nyetablerte selskap per 100 eksisterende selskap, og tilsvarende, antall nyetablerte aksjeselskap per 100 eksisterende aksjeselskap.

⁸³ Ryssevik, Jostein og Jan Erik Grindheim (2007) *Lidenskap og levevei – en studie av utvalgte kulturnæringer i Hordaland*. ideas2evidence 5/2007. <http://www.ideas2evidence.com/projects/Kultur07.pdf>

⁸⁴ Dette er den vanligste måten å beregne verdiskaping på, men metoden gir som nevnt over for lave tall for næringer med et betydelig antall selskap som ikke leverer regnskap.

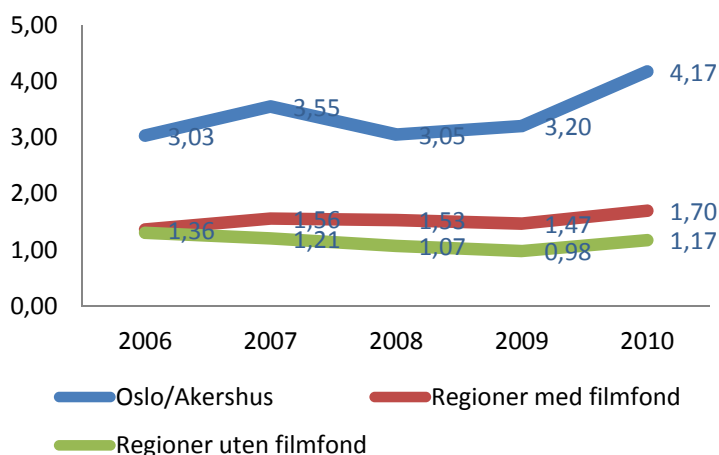
Tabell 4.10: Nyregistreringer per 100 eksisterende selskap innen film, gjennomsnitt per år i perioden 2006-2010

	Oslo/Akershus	Regioner med filmfond	Regioner uten filmfond
Antall nyregistrerte selskap per 100 eksisterende selskap	9,2	11,1	10,8
Antall nyregistrerte aksjeselskap per 100 eksisterende aksjeselskap	9,7	10,9	12,1

Også disse nøkkeltallene viser en betydelig grad av vekst og nyskaping i regioner med filmfond. Når det gjelder alle selskapsformer samlet, er det regioner med filmfond som har høyest antall nyregistreringer, marginalt høyere enn regioner uten filmfond. Når det gjelder etablering av nye aksjeselskap, ligger filmfondsregionene over Oslo og Akershus, men i dette tilfellet noe under regioner uten filmfond.

Det siste nøkkeltallet vi skal se på, er gjennomsnittlig antall ansatte per aksjeselskap (se figur 4.8). Også dette sier noe om bransjens modningsgrad og robusthet, gitt at det er de større selskapene som har ryggrad til å bære egne produksjoner og skape kontinuitet i jobbmulighetene for hele næringen.

Figur 4.8: Antall ansatte per aksjeselskap i gjennomsnitt i perioden 2006-2010



Vi ser at filmfondsregionene har hatt en svakt positiv utvikling gjennom hele perioden, og at avstanden til regioner uten filmfond har blitt større. Det er likevel et langt sprang fram til Oslo og Akershus. Mens aksjeselskapene i regioner med filmfond har en gjennomsnittsstørrelse på 1,7 ansatte i 2010, har disse selskapene i gjennomsnitt 4,17 ansatte i Oslo og Akershus.

Alt i alt viser disse analysene at filmnæringen har hatt en positiv utvikling i regioner med filmfond i den perioden disse fondene har operert. Utviklingen er på de fleste områder markert mer positiv i disse regionene enn i regioner uten slike fond. På enkelte områder har veksten også vært større enn i Osloregionen. Dette gjelder særlig på områder som selskapsvekst og nyetablering. Vi noterer også at de økonomiske indikatorene, omsetning og verdiskaping, har en mer positiv utvikling i regioner med filmfond enn i Oslo og Akershus. Utviklingen i Osloregionen skiller seg derimot positivt ut når det gjelder indikatorer knyttet til selskapsstørrelse. Både tallet på store selskap med mer enn ti ansatte og gjennomsnittlig antall ansatte i aksjeselskap vokser betydelig raskere i Osloregionene enn i filmfondsregionene.

INTERNE VARIASJONER MELLOM FILMFONDSREGIONENE

Vi har også beregnet de samme nøkkeltallene som er presentert over for hver enkelt av filmfondsregionene. Dette gir et bilde av filmnæringens utvikling i de fylkene som de enkelte fondene betjener og derfor også en

mulighet til å vurdere i hvor stor grad fondenes valg av utviklingsstrategier har hatt en effekt. Resultatene er vist i tabell 4.11.

Tabell 4.11: Samlet prosentvis vekst for ulike nøkkeltall for selskap innen film i perioden 2006-2010(11)

	Film3	Filmkraft	Fuzz	Midt-norsk	FilmCamp
Foretak totalt	53,8	43,6	39,7	52,4	57,1
Enkeltpersonforetak	57,9	49,6	47,7	71,8	52,8
Aksjeselskap	36,0	32,3	17,1	34,4	140,0
Selskap med 3+ ansatte	25,0	66,7	-9,1	150,0	200,0
Selskap med 10+ ansatte	0,0	0,0	50,0	100,0	0,0
Ansatte i aksjeselskap	14,3	60,0	59,8	117,1	300,0
Sysselsatte estimert	33,5	50,2	47,0	71,6	84,7
Omsetning	-8,7	18,9	17,7	143,8	139,2
Verdiskaping	-9,6	10,1	67,6	148,3	153,1

Vi ser at filmnæringen i Innlandet har hatt en betydelig vekst i den perioden Film3 har virket. Tallet på selskap i filmnæringen er mer enn fordoblet og tallet på aksjeselskap har økt med 36 prosent (fra seks til ti selskap). På grunn av små tall, er vektprosentene for selskap med 3+ og 10+ ansatte ikke så meningsfulle. Ved utgangen av perioden var det fem selskap med tre eller flere ansatte i denne regionen og bare ett selskap med mer enn ti. Veksten i tallet på ansatte og sysselsatte slik vi har definert dette i denne rapporten, er positive, men lavest blant de fem regionene vi ser på. Vi observerer også at den økonomiske utviklingen i filmnæringen i Innlandet har vært negativ i denne perioden. Både omsetning og verdiskaping viser en nedgang på knapt ti prosent for hele perioden. Går vi nærmere inn i disse tallene, finner vi at omsetningen økte betydelig fra 2006 til 2008, men har deretter falt tilbake til et nivå som er lavere enn i 2006. Året 2008 er faktisk det eneste året hvor næringen samlet har et positivt drifts- og årsresultat. Alle de andre årene, og særlig 2009 og 2010, viser et betydelig underskudd.

Også Rogaland har hatt en betydelig vekst i tallet på selskap, men noe svakere enn i Innlandet. Tallet på selskap med tre eller flere ansatte har vokst fra seks til ti, mens de aller største selskapene har holdt seg konstant på to. Begge disse er selskap som hovedsakelig leverer oppdragsfilm til oljenæringen. Når det gjelder tallet på ansatte i aksjeselskap og estimatene for samlet sysselsetting, er utviklingen solid og en del sterkere enn i Innlandet. De økonomiske nøkkeltallene viser en svak positiv vekst, selv om tallene for verdiskaping neppe er høyere enn prisstigningen i denne perioden.⁸⁵ Også i Rogaland er det økonomiske fundamentet for virksomheten svak og næringen samlet har et negativt årsresultat hvert eneste år i perioden 2008-2010.

Fuzz-regionen, som i tillegg til Hordaland også inkluderer Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, har den svakeste veksten i tallet på selskap av alle de fem regionene. Veksten i tallet på enkeltmannsforetak er på høyde med Rogaland, men når det gjelder aksjeselskap, er veksten betydelig lavere. Vi ser også at denne regionen har en svakt negativ utvikling når det gjelder tallet på selskap med tre eller flere ansatte. I absolutte tall handler dette om en reduksjon fra elleve til ti selskap. Gruppen av selskap med over ti ansatte har derimot økt fra to til tre. Utviklingen i tallet på ansatte i aksjeselskap og sysselsatte er derimot sterk og mer eller mindre på høyde med utviklingen i Rogaland. Filmnæringen i Fuzz-regionen viser en moderat vekst i omsetningen, og en sterk vekst i verdiskapingen. Verdiskapingen i disse tre fylkene ble faktisk mer enn fordoblet i perioden 2006 til 2008, men har deretter gått noe tilbake. Næringens samlede årsresultat er sterkt positivt i hele perioden.

Midt-Norge har hatt en sterk vekst i tallet på selskap i filmnæringen. Dette gjelder ikke minst i tallet på enkeltmannsforetak som har økt med nesten 72 prosent. Veksten i tallet på aksjeselskap ligger omtrent på linje

⁸⁵ Alle våre beregninger er gjort på grunnlag av nominelle kronebeløp.

med Innlandet og Rogaland. Det er også en kraftig vekst i tallet på selskap med tre eller flere ansatte, fra fire selskap i 2006 til ti selskap i 2010. Den tilsynelatende dramatiske utviklingen i tallet på selskap med mer enn ti ansatte, handler derimot bare om en tilvekst fra null til ett. Vi ser også at tallet på ansatte i aksjeselskap har vokst med 117 prosent og sysselsettingsestimatet med nærmere 72 prosent. I tillegg er den økonomiske veksten i filmnæringen i Midt-Norge svært sterk. Både omsetningen og verdiskapingen har økt med mellom 140 og 150 prosent. De aggregerte drifts- og årsresultatene for næringen er positive for alle år unntatt 2009, og er særlig sterke i 2007 og 2008.

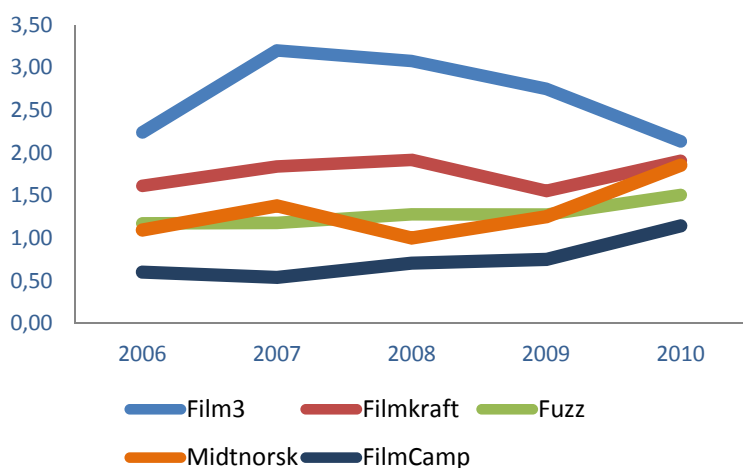
Også i Troms har det vært en svært sterk vekst i tallet på selskap i filmnæringen. Dette gjelder ikke minst tallet på aksjeselskap som har vokst med hele 140 prosent. Vi må imidlertid ta i betraktning at vi her snakker om vekst fra et svært lavt nivå. Tallet på aksjeselskap i filmnæringen i Troms har i absolutte tall vokst fra ti til 24 selskap. Når det gjelder selskap med tre eller flere ansatte, har denne gruppen vokst fra ett til tre, mens det per i dag ikke finnes filmselskap i Troms med mer enn ti ansatte. Både når det gjelder tallet på ansatte i aksjeselskap og sysselsatte er veksten imponerende. Men igjen er det snakk om forholdsvis små tall. Gruppen av ansatte i aksjeselskap har vokst fra seks personer i 2006 til 24 personer i 2010. Også de økonomiske nøkkeltallene viser en svært sterk vekst, omtrent på samme nivå som Midt-Norge. I tillegg er års- og driftsresultatene positive for alle år unntatt 2007 og 2009.

Tabell 4.12: Nyregistreringer per 100 eksisterende selskap innen film, gjennomsnitt per år i perioden 2006-2010

	Film3	Filmkraft	Fuzz	Midtnorsk	FilmCamp
Antall nyregistrerte selskap per 100 eksisterende selskap	11,3	10,5	10,7	11,7	12,1
Antall nyregistrerte aksjeselskap per 100 eksisterende aksjeselskap	10,1	10,2	10,4	10,6	14,7

Når det gjelder etableringstakten i næringen, finner vi bare små variasjoner mellom de fem regionene. Troms ligger imidlertid en del høyere enn de andre både når det gjelder selskap generelt og aksjeselskap.

Figur 4.9: Antall ansatte per aksjeselskap i gjennomsnitt i perioden 2006-2010



Tallet på ansatte per aksjeselskap har en svakt positiv utvikling i alle regioner. Dette vitner om en viss konsolidering i bransjen. Regionen som bryter dette mønsteret er Innlandet, som i 2010 har nærmet seg de andre, men fra et betydelig høyere nivå. Dette skyldes langt på vei bemanningsutviklingen i ett selskap, Fabelaktiv på Hamar, som ved inngangen til perioden hadde over 50 ansatte.

Alt i alt kan vi slå fast at filmnæringen har hatt en positiv utvikling i alle de fem regionene i den perioden filmfondene har eksistert. Regnet som prosentvis vekst i hele perioden finner vi den klart sterkeste veksten i Troms etterfulgt av Midt-Norge. Av de tre andre regionene kommer Innlandet godt ut når det gjelder selskapsdannelser, betydelige svakere når det gjelder ansatte og sysselsetting og klart svakest når det gjelder økonomi. Også Rogaland viser en svak økonomisk utvikling, men kommer betydelig bedre ut på alle de andre indikatorene. Når det gjelder Fuzz-regionen, er bildet sammensatt. Regionen viser en god økonomisk utvikling, men har de svakeste tallene når det gjelder vekst i tallet på selskap av ulike typer.

Resultatene gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner når det gjelder sammenhengen mellom filmfondenes tilskudds- og investeringsvirksomhet og den regionale filmnæringens utvikling. Blant annet ser vi at Fuzz, som i følge figur 4.3 har den klart beste regionale profilen på sine tildelinger, operer i en region som kommer svakest ut på flertallet av næringsutviklingsindikatorene. Samtidig kommer FilmCamp, som sammen med Film3 hadde den svakeste regionale profilen på sine plasseringer, svært godt ut når det gjelder bransjevekst. Det er også interessant å notere at de to regionene med den mest positive næringsutviklingen, Midt-Norge og Troms, har filmfond som representerer to fundamentalt forskjellige utviklingsstrategier. Mens Midtnorsk er den klareste eksponenten for den strategien vi har kalt *organisk vekst*, er Troms det mest rendyrkede eksempelet på strategien *ekstern stimulans*.

En viktig forklaring på disse motstridende funnene, er at analysene så langt ikke har tatt hensyn til filmnæringens relative størrelse i de ulike regionene. Om vi som et tankeeksperiment sier at alle fondene disponerer det samme beløpet som kan benyttes til å skape vekst i regionens filmnæring, er det selvsagt enklere å skape vekst i en region hvor næringen er svært liten enn i en region hvor næringen i utgangspunktet er stor og pengene må spres tynnere utover. Mens ett nytt selskap i en region med ti selskap representerer en vekst på ti prosent, må en region med 100 selskap skape ti nye selskap for å komme opp i en tilsvarende vekst. Om beløpet som de to regionene rår over for å skape denne veksten er det samme, sier det seg selv hvor oppgaven er lettest.

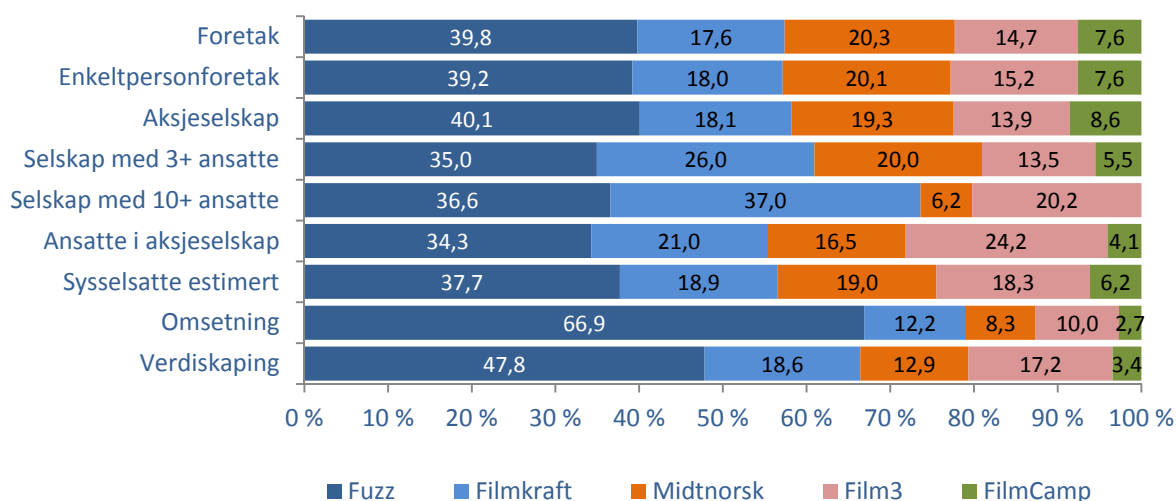
Beløpene som de ulike filmfondene rår over er ikke like (jf. tabell 3.7 i kapittel tre), men det er som vi skal se heller ingen entydig sammenheng mellom størrelsen på filmnæringen i de ulike regionene og de midlene som står til disposisjon.

Figur 4.10 gir et bilde av filmnæringens relative størrelse i de fem regionene. Filmnæringens størrelse kan måles på mange måter. Her har vi benyttet de samme målene som danner utgangspunktet for de vekstratene vi har presentert over.⁸⁶ Filmnæringen i Fuzz-regionen er som vi ser den klart største. Fuzz-regionen utgjør mellom 35 og 40 prosent av næringen i alle de fem regionene når vi teller selskap og hoder. I økonomiske termer er regionen enda større. Nesten halvparten av omsetningen og to tredjedeler av verdiskapingen hører hjemme i denne regionen.⁸⁷ Rogaland, Midt-Norge og Innlandet utgjør hver mellom 15 og 20 prosent av næringene i de fem regionene avhengig av hvilke nøkkeltall man ser på. Filmkraft har en større andel av de større selskapene mens Innlandet er størst år det gjelder ansatte. Troms er minst med fem til åtte prosent av selskapene og to til tre prosent av den økonomiske aktiviteten.

⁸⁶ I stedet for å sammenligne de relative størrelsene på ett bestemt år, har vi beregnet gjennomsnitt for perioden 2006-2011. Dette gir mer robuste tall som i mindre grad er påvirket av tilfeldige svingninger.

⁸⁷ Merk at omsetningen for Fuzz-regionen inkluderer en mindre del av TV2s virksomhet. Dette gjelder den delen av TV2s omsetning som er ført under selskapet TV2-gruppen som er oppført under næringskode 59.11 *Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer*. For 2010 utgjør dette vel 220 millioner i omsetning og 24 millioner i verdiskaping. Dette er rundt halvparten av omsetningen og en tredjedel av verdiskapingen i Fuzz-regionen. Selskapet er ført opp med under ti ansatte så alle andre størrelser er forholdsvis upåvirket.

Figur 4.10: De fem regionenes andel av filmnæringen i filmfondsregionene, gjennomsnitt for perioden 2006-2011 (prosent)



Tabell 4.13 viser hvor store midler de ulike fondene har hatt til fordeling per selskap eller hode i den regionale filmnæringen i fireårsperioden 2007-2010. Beløpene det er tatt utgangspunkt i er samlet statlig bevilgning i perioden 2007-2010 ganger to.⁸⁸ Tallene for selskap, ansatte og sysselsatte er gjennomsnitt for perioden 2006-2011.

Tabell 4.13: Disponible midler (statstilskuddet x 2) i perioden 2007-2010 per selskap og hode i den regionale filmnæringen

DISPONIBLE MIDLER 2007-2010 PER:					
	Foretak	Aksjeselskap	Selskap med 3+ ansatte	Ansatte i aksjeselskap	Sysselsatte (estimert)
Film3	113 649	728 571	4 857 143	285 714	141 962
Filmkraft	70 148	410 959	1 829 268	238 095	100 806
Fuzz	42 280	254 470	1 888 889	198 444	68 641
Midtnorsk	28 642	183 207	1 106 875	141 116	47 039
FilmCamp	216 801	1 143 886	11 121 111	1 563 906	407 699

Beløpene som fondene har hatt til disposisjon per aktør i bransjen varierer sterkt. Minst midler til disposisjon har det vært i Midt-Norge. Om disse midlene eksempelvis hadde vært fordelt jevnt på alle foretak i regionen, ville det gitt vel 28.000 til hvert av dem. Tilsvarende ville det gitt 183.000 per aksjeselskap. Også Fuzz har hatt små midler til fordeling om vi regner på denne måten, ca. 42.000 per foretak og 254.00 per aksjeselskap. Filmkraft kommer en del bedre ut og Film3 enda et hakk bedre enn det igjen. Lengst sprang er det opp til FilmCamp som har disponert ca. 217.000 per foretak og 1,144 millioner per aksjeselskap. Dette er 8-10 ganger mer enn hva Midtnorsk har hatt tilgang til avhengig av hvilke mål som benyttes for bransjens størrelse. Fondenes reelle muligheter til å skape vekst i den lokale filmnæringen har derfor variert sterkt i denne perioden. Dette er nok også en rimelig plausibel forklaring på hvorfor filmnæringen i Troms har hatt en slik positiv utvikling regnet som prosentvis vekst.

⁸⁸ Det statlige tilskuddet er ganget med to utfra prinsippet om at regionene skal stille like mye midler til disposisjon som fondet mottar i statstilskudd. Tallene er hentet fra tabell 3.7 i kapittel tre.

Som et siste steg i disse analysene skal vi se hvor mye vekst regnet i selskap, hoder og verdiskaping, som er blitt generert i hver region i løpet av fireårsperioden for de midlene som har stått til disposisjon. Dette er vist i tabell 4.14. I denne tabellen er de totale beløpene som fondene har hatt tilgang til delt på antallet selskap, personer eller kroner verdiskaping som er kommet til i løpet av fireårsperioden. Tabellen gir derfor et uttrykk for hvor store midler som har gått med til å generere ulike former for vekst i hver enkelt region. Det er igjen viktig å minne om at det selvsagt ikke er slik at det bare er filmfondenes virksomhet som bidrar til å utvikle filmnæringen i regionene. Det er mange andre faktorer som påvirker denne utviklingen, blant annet filmsentrenes virksomhet og en rekke eksterne faktorer som regionene selv ikke har kontroll over. Vi snakker derfor ikke om direkte årsakssammenhenger, men om forholdstall mellom innsatsfaktorer og vekst.

Tabell 4.14: Disponible midler (statstilskuddet x 2) i perioden 2007-2010 per selskap, hoder og kroner verdiskaping som er blitt skapt i løpet av samme periode

	DISPONIBLE MIDLER 2007-2010 DELT PÅ ABSOLUTT TILVEKST I:					
	Foretak	Aksjeselskap	Selskap med 3+ ansatte	Ansatte i aksjeselskap	Sysselsatte estimert	Verdiskaping (kroner)
Film3	264 935	2 266 667	20 400 000	2 550 000	529 870	negativ vekst
Filmkraft	200 000	1 500 000	3 750 000	500 000	247 934	4,64
Fuzz	129 936	1 700 000	negativ vekst	416 327	177 391	0,71
Midtnorsk	70 840	644 000	1 180 667	172 780	86 390	0,38
FilmCamp	500 450	1 429 857	10 009 000	1 112 111	656 328	3,57

Analysene viser at det er i Midt-Norge at det er blitt skapt mest vekst for pengene. Midtnorsk filmfond har hatt betydelig mindre midler til disposisjon enn de andre regionene, men har likevel hatt en svært positiv utvikling i filmnæringen. For eksempel har det blitt skapt ett nytt foretak i filmbransjen for hver 70.840 kroner filmfondet har hatt til disposisjon. Tilsvarende har det kostet 0,38 krone å skape 1,00 krone i økt verdiskaping i filmnæringen i regionen.

Også Fuzz kommer godt ut av disse analysene. Sammen med Midt-Norge er Fuzz-regionen den eneste regionen hvor det har kostet mindre enn én krone å generere én krone mer i verdiskaping, i dette tilfelle 71 ører. Tilsvarende har det blitt generert ett nytt foretak for hver 130.000 kroner Fuzz har hatt til disposisjon.

Disponerte midler for hver enhet vekst er jevnt over noe høyere i Rogaland. For eksempel har det her blitt skapt ett nytt foretak for hver 200.000 kroner Filmkraft har hatt til disposisjon. Vi ser også at det har kostet 4,64 kroner å generere én krone i økt verdiskaping i filmnæringen i Rogaland. Dette er det høyeste tallet om vi ser bort fra Innlandet hvor utviklingen i verdiskapingen har vært negativ.

Minst vekst for pengene er blitt generert i Innlandet og i Troms. Når det gjelder disponerte midler per nytt foretak er det FilmCamp som ligger klart høyest, men forholdet er det motsatte om vi ser på midler per nytt aksjeselskap. Avstanden til de andre fondene er til dels betydelig. For eksempel har det «kostet» over syv ganger mer å generere ett nytt foretak i Troms enn det har kostet i Midt-Norge.

Vi observerer også at resultatene i tabell 4.14 gir grunnlag for å etablere en mer entydig sammenheng mellom fondenes tilskudds- og investeringsprofil og utviklingen i den regionale filmnæringen. De to fondene som i følge figur 4.3 har hatt den klareste regionale profilen på sine plasseringer, Midtnorsk og Fuzz, er også de to fondene som har skapt mest vekst i den regionale filmnæringen per tilgjengelig krone. Tilsvarende er det de to fondene med svakest regional profil på plasseringene som har fått minst igjen i form av vekst for de midlene som har stått til rådighet. Filmkraft, som ligger midt mellom disse ytterpunktene når det gjelder regional profil på plasseringene, er også plassert i midten av fordelingen når det gjelder utvikling per investert krone. En rimelig tolkning av disse mønstrene, er derfor at:

- a) de regionale filmfondenes virksomhet har en effekt på utviklingen av den regionale filmbransjen, og
- b) den relative effekten av denne virksomheten er større når den regionale profilen på plasseringene er høy.

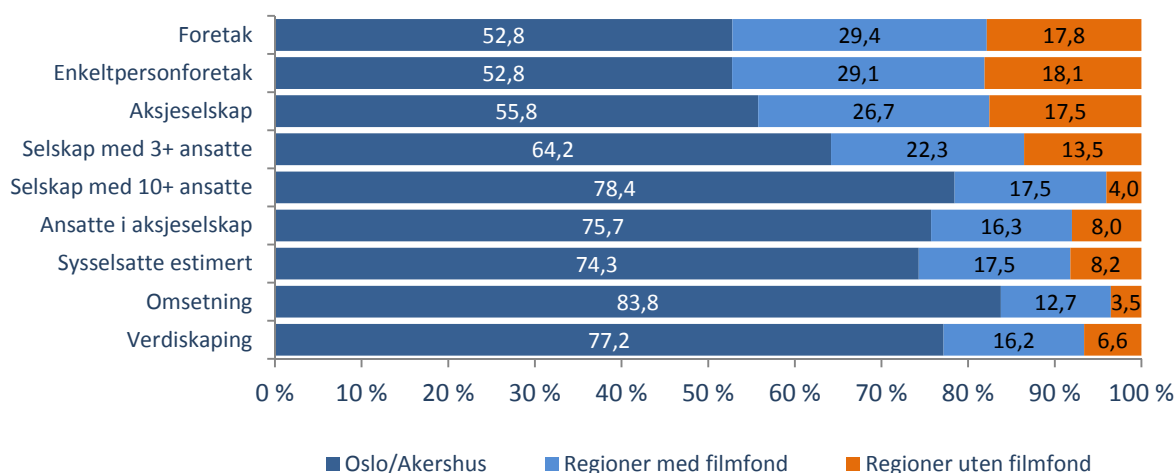
Det er med andre ord ikke tilfeldig hvordan filmfondene velger å benytte de midlene de har til rådighet dersom målsettingen er å utvikle den regionale filmnæringen.

Det bør understrekes at konklusjonene over er basert på en ren kvantitativ analyse med fokus på selskap, personer og kroner. Den sier ingenting om de mer kvalitative sidene ved filmnæringens virksomhet. Disse aspektene vil vi i noen grad komme inn på i neste kapittel.

REGIONAL KONSENTRASJON

Helt i slutt i dette kapittelet skal vi vende tilbake til spørsmålet om regional konsentrasjon i den norske filmnæringen. Figur 4.11 nedenfor viser hvordan filmnæringen er fordelt på henholdsvis Oslo og Akershus, regioner med filmfond og regioner uten filmfond. Nøkkeltallene er de samme som vi har benyttet for fordelingen mellom de ulike filmfondsregionene, og tallene som vises er gjennomsnitt for perioden 2006-2010(11).

Figur 4.11: Filmfondsregionenes andel av filmnæringen sammenlignet med Oslo og Akershus og regioner uten filmfond, gjennomsnitt for perioden 2006-2011 (prosent)



Avhengig av hvilke størrelser vi ser på, er fra 53 til 84 prosent av den norske filmnæringen konsentrert i Osloregionen. Konsentrasjonen er større for aksjeselskap enn for enkeltpersonforetak og markert mye større om vi bare ser på større selskap. Når det gjelder ansatte i aksjeselskap og sysselsetting, er tre av fire personer lokalisert i Osloregionen. Den økonomiske aktiviteten er enda sterkere konsentrert. Hele 84 prosent av omsetningen i den norske filmnæringen er knyttet til selskap med adresse i Oslo og Akershus.

Filmfondsregionenes andel varierer fra knapt 13 prosent når det gjelder omsetning, til knapt 30 prosent når det gjelder tallet på foretak generelt og enkeltmannsforetak. Selv om filmfondsregionene har hatt en positiv utvikling i løpet av den perioden filmfondene har eksistert, har derfor ikke dette i vesentlig grad endret det relative størrelsesforholdet mellom Osloregionen og regioner med filmfond. Når det gjelder tallet på foretak har riktignok filmfondsregionenes andel vokst fra 28,7 prosent i 2006 til 30,3 prosent i 2011, hovedsakelig på bekostning av Osloregionen. Når det gjelder aksjeselskap er der ingen vesentlige endringer å spore, og når det gjelder selskap med tre eller flere ansatte har både Osloregionens og filmfondsregionenes andel økt med rundt tre prosent på bekostning av regioner uten fond. Andelene av ansatte og sysselsatte viser et annet mønster. Her er det Osloregionen som har styrket seg, hovedsakelig på bekostning av filmfondsregionene.

Det kanskje mest interessante funnet gjelder verdiskaping. I løpet av den perioden filmfondene har virket, har disse regionenes andel av den samlede verdiskapingen i filmnæringen i Norge økt fra 13,6 prosent i 2006 til 15,9 prosent i 2010. Parallelt med dette har Osloregionens andel blitt redusert fra 79,5 til 77,9 prosent. Går vi nærmere inn på disse tallene, finner vi at filmfondregionenes andel av verdiskapingen økte skarpt i perioden 2006 til 2008 (fra 13,6 til 19,2 prosent) for deretter å gå noe tilbake i de to neste årene. Dette gjenspeiler seg også i de absolutte tallene for verdiskaping. Mens disse vokser jevnt og trutt i hele perioden i Osloregionen, når de en markert topp i 2008 for deretter å falle kraftig tilbake i filmfondsregionene. Vi har ikke bragt eventuelle konjunkturelle forklaringer inn i analysene våre så langt, men dette kan tyde på at filmnæringen i regionene har vært hardere rammet av finanskrisen enn filmnæringen i Osloregionen. Dette kan skyldes en sterkere avhengighet til markedet for reklame- og oppdragsfilm i regionene enn i Oslo og Akershus.

KONKLUSJONER

Analysene i dette kapittelet viser at alle fondene har retningslinjer for sine tilskudd og investeringer som skal bidra til å utvikle den regionale filmnæringen. Det er likevel store forskjeller i tildelingspraksis. Dette skyldes delvis variasjoner i tilgangen på relevante prosjekt fra den lokale filmnæringen, men også bevisste strategiske valg fra fondenes side. Midtnorsk fremstår som den klareste eksponenten for en strategi som vi har kalt *organisk vekst* hvor store deler av midlene gis som myke utviklingstilskudd til lokale filmskapere for å bygge og styrke den lokale kompetansen. I den andre enden av skalaen finner vi FilmCamp som i stedet har satset på en strategi vi har kalt *ekstern stimulans* hvor målet er å tiltrekke seg større nasjonale og internasjonale produksjoner. Om vi ser bort fra utviklingstilskuddene, er det Fuzz og Midtnorsk som har den klart sterkeste regionale profilen på sine plasseringer. Svakest regionale profil finner vi hos Film3 og FilmCamp.

Det har vært en positiv vekst i filmnæringen i alle de fem filmfondsregionene – en vekst som jevnt over er høyere enn i regioner uten fond og på en del områder også høyere enn i filmnæringens sentrum, Oslo og Akershus. Sammenligner vi tilveksten av selskap, hoder og verdiskaping med de midlene som fondene har hatt til disposisjon, finner vi at det er blitt skapt mest vekst for pengene i Midt-Norge og i Fuzz-regionen. Minst vekst per tilført krone er det derimot blitt i Innlandet og i Troms. Det er derfor rimelig å konkludere med at filmfondenes virksomhet har hatt en 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.

Til tross for en positiv utvikling i filmnæringen i de fem filmfondsregionene, har fondenes virksomhet ennå ikke ført til markerte forskyvninger av tyngdepunktene i filmnæringen. Vi tror det er flere grunner til dette. For det første er de regionale filmfondenes andel av de samlede tilskuddsordningene for små til at vi skal forvente dramatiske utslag. Som nevnt i kapittel to er fondenes andel av den totale statlige filmstøtten bare vel to prosent. For det andre er «sentraliserings egendynamikk», som vi beskrev over, en kraft som det skal mye til å demme opp for. Så lenge det finnes et så markert tyngdepunkt som det filmnæringen i hovedstadsregionen utgjør, vil det alltid eksistere en betydelig trekraft mot dette tyngdepunktet. For det tredje er det fortsatt relativt kort tid siden filmfondene startet sin virksomhet. Som samtlige ledere for de regionale fondene har fortalt oss, er det ikke gjort over natten å bygge en regional filmnæring.

Kapittel 5

MANGFOLD I MÅLGRUPPER OG UTTRYKKSFORMER

En av målsettingene med den statlige støtten til de regionale filmfondene er å skape større mangfold i norsk filmproduksjon. Mangfold er et vanskelig begrep og ikke så enkelt å måle. For det første må det avgjøres hvilke egenskaper ved en film som skal inngå i definisjonen av mangfold. For det andre må vi bestemme hva variasjoner langs disse dimensjonene skal holdes opp i mot.

Når det gjelder innholdet i mangfoldsbegrepet, har vi i all hovedsak latt oss styre av målstrukturen for den norske filmpolitikken slik denne ble definert i Veiviseren. Vi har derfor sett på mangfold i forhold til geografi, kjønn, målgruppe (prioritering av barn og unge), format og sjanger. Til å vurdere omfanget av mangfold langs disse dimensjonene har vi så langt det har vært mulig sammenlignet filmer med støtte fra regionale filmfond med enten den samlede filmproduksjonen i perioden eller gruppen av filmer som har mottatt støtte fra NFI. I den grad filmer som har fått støtte fra regionale filmfond systematisk avviker fra filmer støttet av NFI, kan det hevdes at de regionale filmfondene har bidratt til å fremme mangfold.

GEOGRAFI – TA HELE LANDET I BRUK

En viktig begrunnelse for de regionale filmfondenes virksomhet har vært “å ta hele i landet i bruk” som arena for filminnspillinger. Hva som menes med å ta landet i bruk i denne sammenhengen, er mer uklart. For det første kan dette bety at *produsenter og filmskapere* fra alle deler av landet får muligheter til å produsere film i ulike sjangre. Det kan også bety at filmer basert på *historier og uttrykksformer* fra ulike landsdeler får muligheter til å bli realisert. En tredje tolkning er at filmene spilles inn på ulike steder i landet for å skape variasjon når det gjelder de *miljøene, arkitekturen og landskapene* som filmhistorien plasseres inn i.

Ofte vil det være en sammenheng mellom disse tre betydningene. Filmskapere fra en bestemt region vil ofte basere sine produksjoner på lokale historier eller eventuelt fortelle disse historiene på måter som formidler særtrekk og kulturelle uttrykk fra den regionen de tilhører. Og som regel vil disse filmene også spilles inn på de stedene hvor filmskaperen og historien har sitt utspring.

Det er likevel ikke alltid at de tre betydningene av å ta hele landet i bruk er sammenfallende. Vi har tidligere brukt den såkalte Stavanger-bølgen som eksempel på filmer med en sterk tilhørighet til Rogaland når det gjelder historie, uttrykksform, dialektbruk og landskap. Men dette er alle filmer produsert av selskap som ikke er lokalisert i Rogaland. Det finnes også eksempler på filmer produsert av eksterne produsenter hvor innspillingen er flyttet til en annen del av landet for å nyte godt av de regionale finansieringsmulighetene, men uten at historien eller uttrykksformene har nevneverdig tilknytning til denne regionen. Vi vil tro at denne type nomadevirksomhet i begrenset grad bidrar til å skape større mangfold i norsk filmproduksjon.

Forestillingen om “å ta hele landet i bruk” bygger på en antagelse om at hele landet ikke er tatt tilstrekkelig i bruk slik situasjonen er per i dag. Som vist i forrige kapittel er filmnæringen i Norge sterkt sentralisert og de regionale filmfondenes virksomhet har ikke i vesentlig grad klart å endre dette bildet. I tillegg viser analyser av tildelingene til Norsk filminstitutt at den geografiske fordelingen av tilskuddene er enda sterkere geografisk

konsentrert enn selve filmnæringen. Dette er vist i tabell 5.1 som fordeler NFIs tilskudd i 2010 etter produsentens hovedkontoradresse.⁸⁹

Tabell 5.1: Filmstøtte fra NFI i 2010 fordelt etter produsentens hovedkontoradresse (prosent)

A: KINOFILM - INKLUDERT KINODOKUMENTAR

	SUM	Konsulent- vurdering	Markeds- vurdering	Utvikl.- tilskudd	Produksj.- tilskudd	Lanserings- tilskudd	Billettst. etter- håndsst.	Pakke- finansi- ering
Oslo/Akershus	86,7	81,6	92,9	93,4	98,0	69,7	73,2	97,9
Regioner med filmfond	5,9	10,6	0,0	6,2	1,1	10,5	12,1	2,1
Regioner uten filmfond	7,4	7,8	7,1	0,3	0,9	19,8	14,7	0,0

B: KORTFILM

	SUM	Utviklings- tilskudd	Produksjons- tilskudd
Oslo/Akershus	75,0	79,7	74,3
Regioner med filmfond	18,3	20,3	18,5
Regioner uten filmfond	6,7	0,0	7,2

C: DOKUMENTARFILM

	SUM	Utviklings- tilskudd	Produksjons- tilskudd	Lanseringstilskudd	Pakkefinansiering
Oslo/Akershus	56,3	75,7	52,0	49,5	17,8
Regioner med filmfond	38,4	22,6	41,3	50,5	82,2
Regioner uten filmfond	5,3	1,7	6,7	0,0	0,0

D: TV-DRAMA

	SUM	Utviklings- tilskudd	Produksjons- tilskudd	Lanseringstilskudd
Oslo/Akershus	96,3	78,3	100,0	100,0
Regioner med filmfond	3,7	21,7	0,0	0,0
Regioner uten filmfond	0,0	0,0	0,0	0,0

**E: INTERAKTIVE
PRODUKSJONER**

	SUM	Utviklings- tilskudd	Produksjons- tilskudd
Oslo/Akershus	58,0	68,5	20,8
Regioner med filmfond	6,6	8,5	0,0
Regioner uten filmfond	35,4	23,0	79,2

⁸⁹ Denne oversikten er beregnet på grunnlag av den detaljerte oversikten over tilskudd i vedlegg 1 i NFIs årsrapport fra 2010. Tildelingsbeløpene er fordelt på region utfra kontoradressen til selskapet som er oppgitt som produsent. Når det gjelder samproduksjoner, er beløpene fordelt etter norsk minoritetsprodusents kontoradresse. Tilbakebetalte beløp er ikke trukket fra. Når det gjelder tilskudd til pakkefinansiering, har vi tatt med bare den delen av tilskuddet som er utbetalt i 2010, ikke den totale rammen.



For alle sjangere og tilskuddstyper samlet finner vi at 86,5 prosent av NFIs tildelinger har gått til selskap med adresse i Oslo og Akershus, 6 prosent har gått til filmfondsregionene og 7,4 prosent til regioner uten fond. Når det gjelder kinofilm (tabell 5.1:A) som utgjør nesten 79 prosent av de totale tilskuddene fra NFI, gikk nesten 87 prosent av de samlede midlene til produsenter med kontoradresse i Oslo og Akershus. Vi ser også at regioner uten filmfond har mottatt en større andel av restbeløpet enn regioner med filmfond. Fordelingen av utviklings- og produksjonstilskuddene til kinofilm er enda mer konsentrert enn dette. Her har 93,4 og 98 prosent blitt tildelt produsenter i Osloregionen. Også pakkefinansieringsordningen har i all hovedsak gått til produsenter fra denne regionen – knapt 98 prosent av de utbetalte beløpene i 2010. Lanseringstilskuddene og den nye etterhåndsstøtten bidrar imidlertid til å jevne ut denne skjevfordelingen noe. Her har henholdsvis 70 og 73 prosent gått til produsenter i Oslo og Akershus. Vi ser også at fordelingen etter markedsvurdering har en sterkere konsentrasjon i Oslo og Akershus enn fordelingen etter konsulentvurdering (disse andelene inkluderer både forhånds- og etterhåndsstøtte).

Også fordelingen av midler til produksjon av TV-drama er sterkt konsentrert i Osloregionen. Totalt gikk 96 prosent av disse midlene, og hele hundre prosent av produksjonstilskuddene, til produsenter fra denne regionen.

Støtten til film i andre formater har derimot en noe jevnere fordeling. Når det gjelder kortfilm gikk 75 prosent til Osloregionen og 18 prosent til regioner med filmfond. Tilsvarende gikk 56 prosent av støtten til dokumentarfilm til Osloregionen, mot 38 prosent til regioner med filmfond. Osloregionens andel er også bare 58 prosent når det gjelder støtte til dataspill og interaktive produksjoner. Her mottar imidlertid regioner uten fond en betydelig større andel enn regioner med filmfond, hele 35 prosent. Det siste handler nesten utelukkende om støtte til ulike produksjoner ved Ravn Studio i Buskerud.

Disse observasjonene må holdes opp mot hva vi vet om den geografiske fordelingen av filmnæringen i Norge. Som vist i figur 4.11 i forrige kapittel er vel 50 prosent av foretakene, knapt 65 prosent av selskap med tre eller flere ansatte og rundt 75 prosent av ansatte og sysselsatte, lokalisert i Osloregionen. Fordi produksjonsselskapene normalt vil være selskap av en viss størrelse, er det naturlig å tro at den reelle andelen i Osloregionen ligger et sted mellom disse ytterpunktene. Denne antagelsen samsvarer godt med fordelingen av medlemsmassen i Norske film- og TV-produsenters forening som organiserer det store flertallet av produksjonsselskapene i Norge. I denne foreningen er 63 prosent av medlemmene lokalisert i Osloregionen, 23 prosent i regioner med filmfond og 14 prosent i regioner uten filmfond.⁹⁰

Med dette som utgangspunkt er det derfor rimelig å fastslå at Osloregionen mottar en forholdsmessig stor del av tildelingene både når det gjelder kinofilm, TV-drama og til dels også kortfilm, mens regioner med filmfond mottar en forholdsmessig stor del av tildelingene når det gjelder dokumentarfilm. Når det gjelder interaktive produksjoner, gir det ingen mening å foreta slike sammenligninger gitt at gruppen av potensielle søkere til slike midler trolig har en annen geografisk fordeling enn produsenter i mer tradisjonelle filmformater.

Det kan være to grunner til at en region mottar en større del av tildelingene enn regionens andel av filmnæringen skulle tilsi. For det første kan produsentene i regionen ha en høyere søknadsfrekvens enn produsenter i andre regioner, for det andre kan søknadene fra denne regionen ha en høyere tildelingsprosent enn søknader fra andre regioner. Vi har ikke hatt tilgang til søknadsdata som kan fordeles på samme måte som tildelingsdataene i tabell 5.1. På grunnlag av informasjon i NFIs årsrapport, er det likevel mulig å skille ut hvor stor del av søknadene som kommer fra henholdsvis Oslo og Akershus og andre deler av landet.⁹¹ Sammenholdt med fordelingen av medlemsmassen til Produsentforeningen, viser disse tallene at produsenter i Oslo og Akershus i gjennomsnitt sendte inn 6,25 søknader til NFI i 2010, mot 4,55 søknad per selskap i andre deler av landet. Når det gjelder Vestlandet (som altså inkluderer virkeområdene til både Filmkraft og Fuzz) er den

⁹⁰ Basert på opplysninger mottatt fra Produsentforeningen november 2011.

⁹¹ Se side 78 i NFIs Årsrapport 2010.



gjennomsnittlige søknadsfrekvensen 5,7. Det er med andre ord en viss tendens til at produsenter fra Osloregionen har en høyere søknadsfrekvens enn selskap fra andre deler av landet.

Dette forklarer likevel ikke hele den regionale ubalansen i tildelingene. Fordeler vi søknadene til NFI etter format, finner vi at ca. 80 prosent av søknadene om støtte til kinofilmprosjekt kommer fra Oslo og Akershus. Tilsvarende kommer ca. 58 prosent av søknadene til kortfilm, 68 prosent av søknadene til dokumentarfilm, 77 prosent av søknadene til TV-drama og 53 prosent av søknadene til interaktive produksjoner fra denne regionen. Sammenholdt med fordelingen av midler for ulike formater (tabell 5.1), vil dette si at produksjonsselskap fra Oslo og Akershus har en høyere tildelingsprosent enn selskap fra andre deler av landet når det gjelder kinofilm, kortfilm og TV-drama, mens tildelingsprosenten er lavere når det gjelder dokumentarfilm.⁹²

Dette fører oss tilbake til diskusjonen om mangfoldet i norsk film og i hvor stor grad filmfondenes tilskudds- og investeringsvirksomhet har bidratt til å øke dette mangfoldet. Tabell 5.2 nedenfor viser hvordan alle de fem regionale fondene har fordelt sine midler på produsenter fra ulike deler av landet i perioden 2007-2010. For internasjonale co-produksjoner er tildelingen fordelt utfra den norske co-produsentens kontoradresse.⁹³

Tabell 5.2: Filmstøtte fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 fordelt etter produsentens hovedkontoradresse (prosent)

	SUM	Utviklingstilskudd	Produksjonstilskudd	Investerings
Oslo/Akershus	46,1	25,0	34,0	53,9
Regioner med filmfond	49,2	73,4	64,9	39,6
Regioner uten filmfond	4,8	1,6	1,0	6,4

Om vi ser på de samlede tildelingene fra de regionale filmfondene, uavhengig av tilskuddstype, finner vi at nokså nøyaktig halvparten har gått til produsenter i en av filmfondsregionene. Vi ser også at hele 46 prosent har gått til produsenter fra Oslo og Akershus.

Når det gjelder utviklingsmidler fra fondene, har disse i betydelig grad gått til lokale produsenter. Dette samsvarer godt med vår tidligere observasjon om at utviklingsmidler hovedsakelig er blitt brukt til å stimulere utviklingen av produsenter og prosjekter i egen region. I dette perspektivet er det kanskje likevel noe overraskende at så mye som en fjerdedel av utviklingstilskuddene fra de regionale filmfondene har gått til produsenter med kontoradresse i Osloregionen. Når det gjelder produksjonstilskudd, har 65 prosent gått til produsenter i filmfondsregionene og 34 prosent til produsenter i Oslo og Akershus. Den geografiske fordelingen av investeringene er enda et hakk jevnere. Her går knapt 40 prosent til produsenter i en av de fem filmfondsregionene og 54 prosent til produsenter i Osloregionen. Disse forskjellene mellom de ulike formene for bevilgninger er et tydelig uttrykk for de utfordringene som flere av fondene står overfor når det gjelder tilgangen på prosjekt fra lokale produsenter, ikke minst prosjekt med en risikoprofil som gjør dem relevante som investeringsobjekt.

Alt i alt er det likevel ingen tvil om at de regionale fondenes tildelingspraksis i noen grad representerer en motvekt mot den regionale ubalansen i NFIs tildelinger. Dette er oppsummert i tabell 5.3.

⁹² En alternativ forklaring er selvsagt at søknads- og eller tildelingsbeløpene systematisk er høyere i Osloregionene enn i andre deler av landet.

⁹³ Merk at tildelinger til regioner med filmfond også inkluderer midler tildelt fra ett fond til produsenter i et annet fonds ansvarsområde.

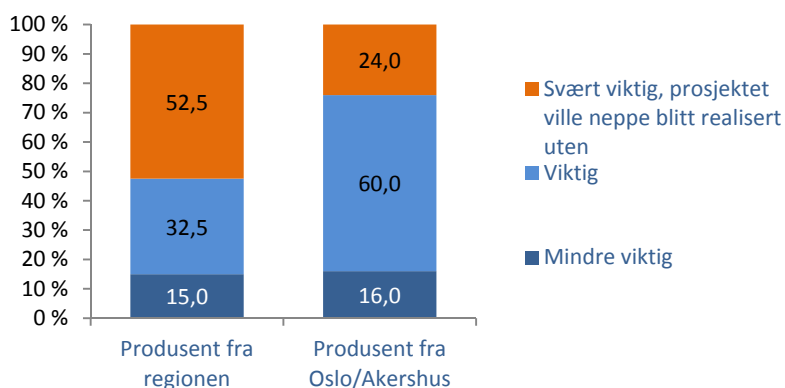
Tabell 5.3: Sammenligning av den geografiske fordelingen av filmstøtten fra NFI og de regionale filmfondene (prosent)

	Andel medl. i Produsent- foreningen	Tildelinger fra NFI (2010) – alle typer	Tildelinger fra regionale fond (2007- 2010) – alle typer	Summen av tildelinger fra NFI og regionale fond
Oslo/Akershus	63	86,5	46,1	78,0
Regioner med filmfond	23	6,0	49,2	15,2
Regioner uten filmfond	14	7,5	4,8	6,8

Forskjellene mellom den geografiske profilen til NFI og de regionale filmfondene er markert, men fordi en så pass liten andel av de totale midlene til film blir kanalisert gjennom regionale fond, er effektene på summen av tildelinger fra alle finansieringskilder forholdsvis små. Vi ser av siste kolonne i tabell 5.3 at 78 prosent av de totale midlene går til hovedstadsregionen og 15,2 prosent til regioner med filmfond.⁹⁴

Ut fra en målsetting om å skape grunnlag for filmproduksjon fra produsenter fra andre steder i landet enn hovedstadsregionen, spiller de regionale filmfondene derfor en viktig rolle. Betydningen av dette er illustrert i figur 5.1 som viser hva produsentene har svart når det gjelder viktigheten av den støtten de har mottatt fra fondene.⁹⁵

Figur 5.1: Hvor viktig er støtten fra regionale filmfond for produsenter fra filmfondsregionene og fra Osloregionen (prosent)



For over halvparten av produksjonene fra produsenter fra filmfondsregionene, var tildelingen fra det regionale fondet helt avgjørende for at filmen kunne bli realisert. Når det gjelder filmer produsert av produsenter fra Oslo og Akershus, er det bare hver fjerde film som ikke ville blitt realisert uten støtte fra et regionalt fond.

I kapittel 4 fant vi også at fondene hadde plassert 61,5 prosent av statstilskuddet og 47,5 prosent av de regionale midlene i filmer hvor historien som fortelles har en sterk regional tilknytning (jf. tabell 4.7). Fondene bidrar derfor ikke bare til at andre produsenter i noen grad får slippe til, men filmene som disse produsentene skaper bygger også på historier fra ulike deler av landet. Når det gjelder den geografiske dimensjonen, har de regionale fondene derfor utvilsomt bidratt til å skape større mangfold i norsk filmproduksjon.

⁹⁴ Vi har ikke hatt tilgang til tall som ville gjøre det mulig å beregne en tilsvarende fordeling som også inkluderer filmstøtten fra de regionale filmsentrene.

⁹⁵ Tallene er hentet fra vår undersøkelse til produsentene som inneholder informasjon om 71 av 97 relevante produksjoner.

Filmbransjen er tradisjonelt en svært mannsdominert bransje. I rapporten *Ta alle talentene i bruk* fra Bransjerådet for film heter det:

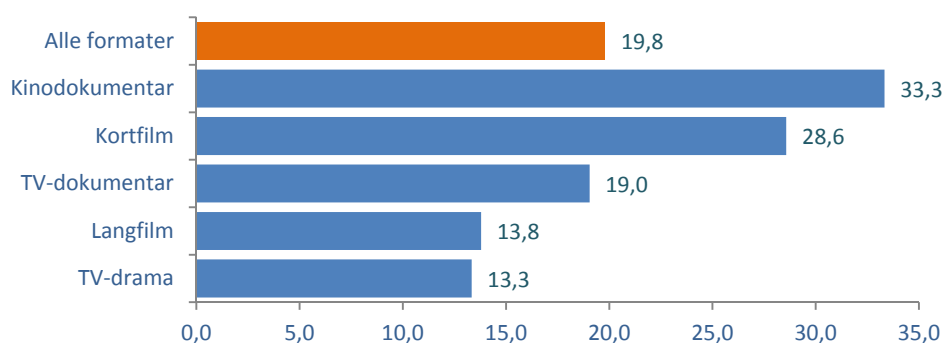
«For å nå filmbransjens overordnede mål om å lage bedre norske filmer er det avgjørende at vi har et bredest og best mulig utvalg å rekruttere talenter fra. Følgelig er det meningsløst at kvinner ikke er sterkere representert i norsk filmproduksjon.»⁹⁶

Spørsmålet om kjønn i nøkkelroller er derfor i aller høyeste grad relevant når vi diskuterer mangfoldet i norsk filmproduksjon, og det er satt en målsetting om at både kvinner og menn skal være representert med minimum 40 prosent. NFI praktiserer moderat kjønnskvoltering for sine tildelinger og det har i følge årsrapporten for 2010 vært en positiv utvikling når det gjelder kvinner i nøkkelroller innenfor de fleste formater og tildelingstyper.⁹⁷ Målet om minimum 40 prosent kvinner er nådd når det gjelder dokumentarfilm og kortfilm og når det gjelder konsulentbaserte utviklingstilskudd til spillefilm. På andre områder, særlig markedsvurdert kinofilm, er det langt igjen før målene er nådd, og utviklingen går heller ikke alltid i riktig retning.⁹⁸

Ingen av de regionale filmfondene har eksplisitte formuleringer om kjønnsrepresentasjon i nøkkelposisjoner i sine tildelingskriterier. I våre samtaler med de daglige lederne har det heller ikke kommet frem noe som tyder på at kjønn er et høyt prioritert hensyn når fondene fordeler sine midler. Flere påpeker derimot at det ikke er rom for flere kriterier i fondenes tildelingskabal. Skal fondene klare å balansere hensynet til regional tilknytning med hensynet til risiko og avkastning, er det vanskelig å samtidig prioritere flere andre tildelingskriterier, hevdes det.

Dette gjenspeiler seg i figur 5.2, som viser kvinneandelen i nøkkelroller i filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra de regionale fondene i årene 2007-2010.⁹⁹

Figur 5.2: Andel kvinner i nøkkelposisjoner i filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010, fordelt på format (prosent)



Alt i alt er bare knapt 20 prosent av de tre nøkkelrollene besatt av kvinner i de filmene som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra de fem regionale fondene. Andelen er særlig lav for langfilm og TV-drama, begge vel 13 prosent. Når det gjelder kortfilm, er vel 28 prosent kvinner, og for kinodokumentar er

⁹⁶ Bransjerådet for film (2010): *Ta alle talentene i bruk*, s. 2

⁹⁷ Med nøkkelposisjoner menes i denne sammenheng produsent, regissør og manusforfatter.

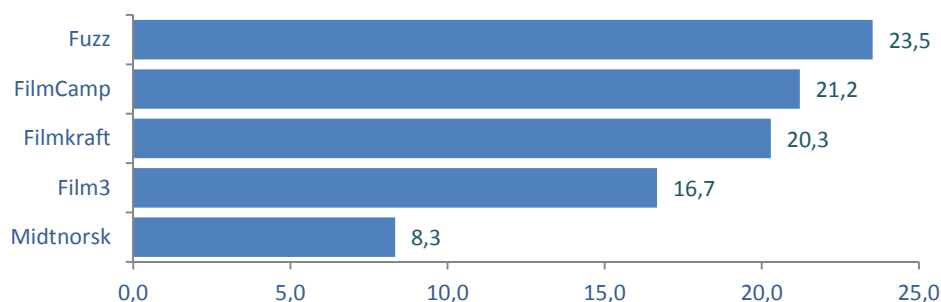
⁹⁸ Norsk filminstituttets Årsrapport 2010, s. 81.

⁹⁹ Tallene er hentet fra vår undersøkelse til produsentene. Tallene tar utgangspunkt i de tre nøkkelfunksjonene produsent, regissør og manusforfatter og beregner hvor stor andel av disse som er kvinner på tvers av alle filmer. Dette er samme beregningsmåte som benyttes i NFIs rapportering.

kvinneandelen 33 prosent. Variasjonene mellom formatene er med andre ord i samsvar med resultatene for NFIs tildelinger, men andelen er jevnt over lavere.

Som vist i figur 5.3, er det betydelige variasjoner mellom fondene. Høyest kvinneandel er det i de produksjonene som har mottatt støtte fra Fuzz, etterfulgt av FilmCamp og Filmkraft. Markert lavest kvinneandel finner vi i de produksjonene som har fått støtte fra Midtnorsk, men det er viktig å legge til at utvalget fra Midtnorsk bare består av fire filmer.

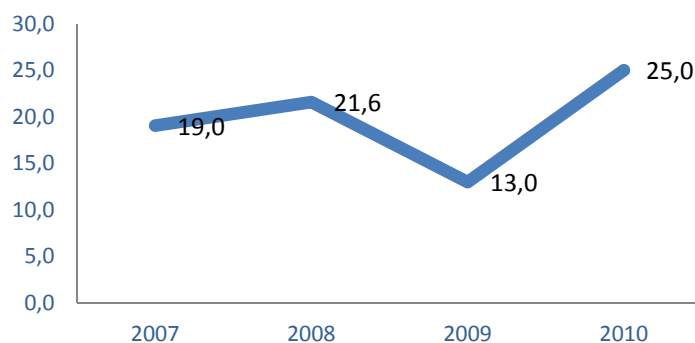
Figur 5.3: Andel kvinner i nøkkelposisjoner i filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010, fordelt på fond (prosent)



Det er ingen store forskjeller i kjønnsbalansen mellom filmer som har mottatt støtte fra statstilskuddet og de regionale midlene (18,3 mot 20,4 prosent). Det samme gjelder kjønnsbalansen i filmer som er produsert av produsenter fra filmfondsregionene versus Oslo/Akershus (21 mot 19 prosent).

Ser vi på utviklingen over tid, finner vi at den gjennomgående tendensen er positiv, men med et markert tilbakefall i 2009. I 2010 var den samlede totale kvinneandelen på tvers av fond og format 25 prosent.

Figur 5.4: Andel kvinner i nøkkelposisjoner i filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 (prosent)



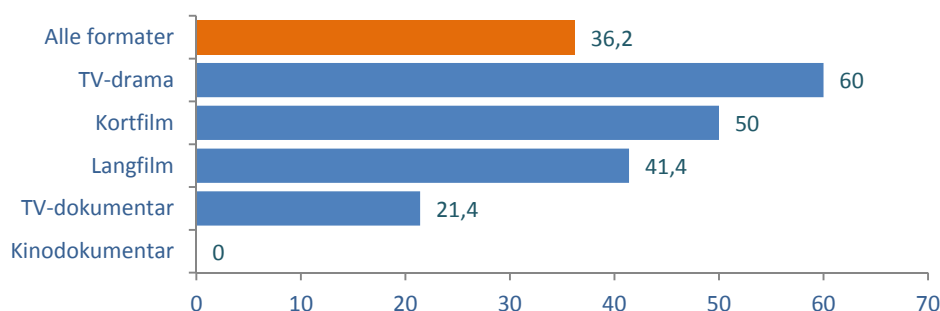
FILM FOR BARN OG UNGE

Barn og unge er en særlig prioritert målgruppe i den norske filmpolitikken etter *Veiviseren* og konkretiseringen av disse målene i regjeringens *Handlingsplan for filmsatsingen på barn og unge 2009-2011*. NFI rapporterer hvor stor del av premierefilmene som hvert år er spesielt laget for denne målgruppen. I 2010, som er det beste året så langt, var ni av 25 premierefilmer rettet mot barn og unge, dvs. 36 prosent. I det dårligste året etter *Veiviseren*, 2008, var 4 av 22 premierefilmer filmer for barn og unge, dvs. 18 prosent.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Norsk filminstitutt Årsrapport 2010, s. 72. Inndelingen i to kategorier er en forenkling av Medietilsynets klassifisering.

Av de fem regionale fondene har alle unntatt Midtnorsk en formulering i sine retningslinjer om å prioritere film for barn og unge. Ser vi på alle filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra de fem fondene i perioden 2007-2010, finner vi også at 36 prosent av disse filmene er filmer som er laget spesielt for denne målgruppen.¹⁰¹ Dette tilsvarer med andre ord andelen som er oppgitt for premiefilmer i 2010 i NFIs rapport.

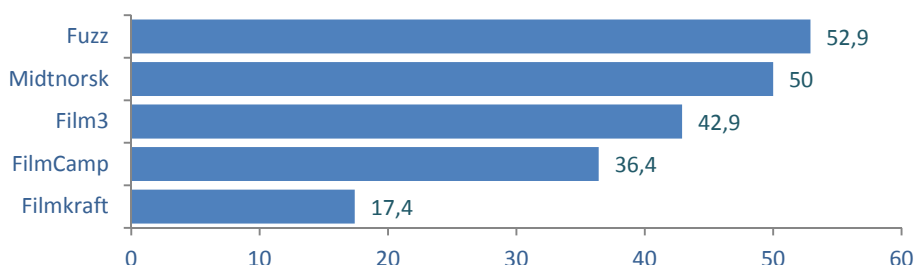
Figur 5.5: Andel filmer for barn og unge blant alle som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010, fordelt på format (prosent)



Som vist i figur 5.5, er det store forskjeller mellom de ulike formatene. Høyest andel filmer for barn og unge finner vi for TV-drama hvor hele 60 prosent er beregnet på denne målgruppen. Det bør imidlertid bemerkes at denne gruppen bare består av fem produksjoner. Også kortfilm ligger høyt med akkurat 50 prosent for barn og unge. Det samme gjør langfilm med vel 40 prosent. Her bør det legges til at vårt datamateriale ikke inkluderer informasjon om de seks filmene i andre runde av Veum-produksjonene som ble støttet av Fuzz. Om disse var med, ville prosenten for langfilm bli redusert til 34.

Også når det gjelder prioritering av barn og unge, er det markerte forskjeller mellom fondene. Dette er vist i figur 5.6. Igjen er det Fuzz som kommer best ut, med over halvparten av de støttede produksjonene beregnet for barn og unge. Kommentaren om Veum-filmene er imidlertid gyldig også her. Tas disse filmene med, synker Fuzz sin andel til 39 prosent. Vi ser også at Midtnorsk absolutt har prioritert film for barn og unge, selv om de som eneste fond ikke har tatt dette inn som et eksplisitt tildelingskriterium i sine retningslinjer. Lavest prioritering av film for barn og unge finner vi hos Filmkraft, hvor bare 17 prosent av produksjonene er beregnet på denne målgruppen.

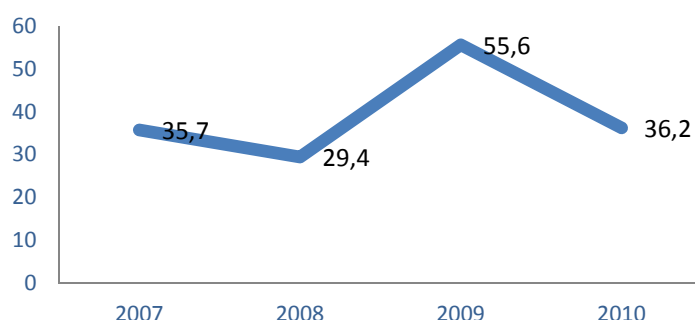
Figur 5.6: Andel filmer for barn og unge blant alle som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010, fordelt på fond (prosent)



Andelene svinger sterk fra år til år og uten noen gjennomgående trend. Dette er illustrert i figur 5.7.

¹⁰¹ Vi benytter samme klassifiseringsmetode som NFI, men baserer dataene på opplysninger direkte fra produsentene, ikke Medietilsynets database (som ikke inneholder informasjon om alle filmer finansiert fra regionale filmfond).

Figur 5.7: Andel filmer for barn og unge blant alle som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 (prosent)



FORMAT

Tilskuddenes fordeling på format er ikke i seg selv et uttrykk for mangfold. Vi skal likevel se på hvordan fondene har fordelt midlene på produksjoner i ulike formater og hvordan denne fordelingen avviker fra NFIs fordeling. Tabell 5.4 viser fordelingen på format for hvert enkelt fond og fondene samlet.

Tabell 5.4: Fordeling på format for alle filmer som har mottatt midler fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 (prosent)

	Midtnorsk	FilmCamp	Film3	Filmkraft	Fuzz	Alle
Langfilm	38,6	80,4	83,0	41,2	63,7	65,5
Kortfilm	0,9	16,2	2,5	28,9	23,4	15,7
Kinodokumentar	12,4	0,0	1,0	3,9	1,5	2,4
TV-dokumentar	11,7	3,4	10,2	13,2	1,7	7,3
TV-drama	23,1	0,0	1,4	12,8	3,7	5,6
Interaktive produksjoner	13,3	0,0	2,0	0,0	6,0	3,5

To tredjedeler av fondenes midler har gått til finansiering av langfilm. Legger vi kinodokumentar til denne andelen, finner vi at ca. 68 prosent av midlene har gått til det som i NFI-sammenheng klassifiseres som kinofilm. Den andre kategorien av en viss størrelse er kortfilm, med nesten 16 prosent av midlene. Film for TV-mediet har fått til sammen 13 prosent med en viss overvekt av dokumentar sammenlignet med drama. Interaktive produksjoner som først mot slutten av perioden ble aktuelle støtteobjekt, har fått til sammen 3,5 prosent av midlene.

Det er til dels store forskjeller mellom de enkelte fondene. Film3 og FilmCamp har i all hovedsak satset på langfilm (henholdsvis 83 og 80 prosent av midlene). Den laveste andelen til langfilm finner vi hos Filmkraft (41 prosent) og Midtnorsk (38 prosent). Midtnorsk har fordelt midlene bredt på nesten alle formater, men ligger særlig høyt når det gjelder kinodokumentar, TV-drama og interaktive produksjoner. Filmkraft har derimot gitt betydelige beløp til kortfilm (29 prosent) og film for TV (til sammen 26 prosent). De observerte variasjonene skyldes nok i betydelig grad spesialisering i den regionale filmbransjen.

Tabell 5.5 viser hvordan fondene har disponert henholdsvis statstilskuddet og de regionale midlene når det gjelder format. Ikke overraskende har en betydelig større andel av de regionale midlene enn av statstilskuddet gått til langfilm. Dette er i tråd med den begrensningen som er lagt på anvendelsen av statstilskuddet når det

gjelder filmer med produksjonsstøtte fra NFI. Men det er også et uttrykk for at regionene stiller strengere krav til avkastning når det gjelder de regionale midlene og at disse derfor settes i formater hvor avkastningspotensialet er stort. Hele 27 prosent av statstilskuddet er plassert i kortfilm, mens 22 prosent er plassert i film for TV-mediet. Den høye prioriteringen av kortfilm skyldes nok, som tidligere nevnt, at fondene bevisst benytter de regionale midlene til å gi lokale filmskapere mer erfaring.

Tabell 5.5: Fordeling på format for alle filmer som har mottatt midler fra regionale filmfond i perioden 2007-2010, fordelt etter statstilskudd og regionale midler (prosent)

	Statstilskudd	Regionale midler
Langfilm	43,0	85,6
Kortfilm	26,9	5,6
Kinodokumentar	3,5	1,4
TV-dokumentar	12,1	3,0
TV-drama	10,0	1,7
Interaktiv produksjoner	4,5	2,6

Tabell 5.6 viser hvordan de regionale filmfondenes prioriteringer av ulike filmformat avviker fra NFIs prioriteringer. Merk at vi her har slått langfilm og kinodokumentar sammen i kategorien kinofilm for å gjøre det enklere å sammenligne tildelingene. Vi ser at når det gjelder de samlede tildelingene fra henholdsvis den nasjonale og de regionale finansieringsordningene, er ikke forskjellene så store. De regionale fondene har plassert en mindre andel i kinofilm enn NFI, 68 prosent mot 79 prosent, og en tilsvarende større andel i kortfilm. Når det gjelder de andre formatene er det bare marginale forskjeller.

Tabell 5.6: Fordeling på format for alle filmer som har mottatt midler fra NFI i 2010 og fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 (prosent)

	NFI 2010	REGIONALE FILMFOND 2007-2010		
	Totalt	Statstilskudd	Regionale midler	Totalt
Kinofilm	79,3	46,5	87,0	67,9
Kortfilm	5,8	26,9	5,6	15,7
Dokumentar	6,8	12,1	3,0	7,3
TV-drama	4,6	10,0	1,7	5,6
Interaktive produksjoner	3,5	4,5	2,6	3,5

SJANGER

Medietilsynet foretar en klassifisering av alle kinofilmer etter sjanger. Vi har tatt utgangspunkt i alle filmer som har hatt premiere i 2008-2010 (til sammen 71 filmer) og fordelt disse etter den samme sjangerinndelingen som benyttes i NFIs Årsrapport i 2010. Vi har deretter delt alle disse filmene i to grupper: filmer støttet av regionale filmfond og filmer som ikke har mottatt slik støtte. Vi har her ikke skilt mellom ulike støtteformer. Tabell 5.7 nedenfor viser resultatene av dette arbeidet. Her er det for sammenligningens skyld også tatt med en kolonne for alle filmer med støtte fra NFI.



Tabell 5.7: Fordeling på sjanger for alle premierefilmer 2008-2010, fordelt på ulike kilder for støtte (prosent)

	STØTTET AV REGIONALE FILMFOND		STØTTET AV NFI	ALLE FILMER
	Nei	Ja	Ja	Totalt
Drama	50,0	28,6	43,3	41,4
Dokumentar	16,7	10,7	13,3	14,3
Komedie	16,7	10,7	13,3	14,3
Skrekk/thriller/grøsser/krim/action	7,1	25,0	15,0	14,3
Annet	9,5	17,9	11,7	12,9
Barnefilm	0,0	3,6	1,7	1,4
Drama/komedie	0,0	3,6	1,7	1,4

Vi ser at gruppen filmer med støtte fra de regionale filmfondene i noen grad er overrepresentert av filmer klassifisert som skrekk/thriller/grøsser/krim/action. Hver fjerde premierefilm støttet av regionale filmfond tilhører denne kategorien. Den andre gruppen som er overrepresentert, er kategorien annet, som inkluderer sjangre som animasjon, eventyr, sort komedie, actionkomedie og spenning. Sterkest underrepresentasjon finner vi for gruppen drama, som utgjør vel 41 prosent av alle premierefilmene i Norge i denne perioden. Bare 28,6 prosent av filmene som har mottatt støtte fra de regionale filmene er klassifisert som drama.

KVALITET

Vi skal helt til sist i dette kapittelet også ta med noen sammenligninger når det gjelder kvalitet. Kvalitet er et mangesidig og komplisert begrep som ikke lar seg måle entydig. Vi har her valgt ut tre enkle indikatorer, men gjør på ingen måte krav på at disse representerer kvalitetsbegrepet på en presis og komplett måte. De tre indikatorene er: terningkast, Amanda-nominasjoner og deltagelse ved internasjonale festivaler.

Terningkastindikatoren bygger på data fra NFIs Årsrapport for 2009 og 2010 der det for alle premierefilmer er beregnet gjennomsnittlig terningkast fra et panel bestående av filmkritikere fra 15 større mediebedrifter. I tillegg inneholder rapportene også gjennomsnittlig terningkast gitt av publikum via nettjenesten filmweb.no. Vi har fordelt disse terningkastene på ulike grupper av filmer avhengig av hvem filmene har mottatt støtte fra. Resultatene er gjengitt i tabell 5.8.

Tabell 5.8: Gjennomsnittlig terningkast fra ekspertpanel og publikum for premierefilmer i 2009 og 2010, fordelt på ulike kilder for støtte (gjennomsnitt)

	Ekspertpanel	Publikum
Filmer med støtte fra regionale fond, men ikke NFI	3,84	4,81
Filmer med støtte fra NFI men ikke fra regionale fond	4,08	4,57
Filmer med støtte fra regionale fond og NFI	3,99	4,55
Filmer som verken har støtte fra NFI eller regionale fond	2,43	4,53

Vi ser at filmer som har mottatt støtte fra regionale filmfond, men ikke fra NFI, er noe lavere vurdert av ekspertpanelet enn filmer som har mottatt støtte fra NFI, men ikke fra de regionale fondene. Når det gjelder publikums vurderinger, er imidlertid forholdet det motsatte. Her er det filmene som har fått støtte fra de regionale filmfondene, men ikke fra NFI, som skårer høyest. Merk likevel at denne gruppen bare består av fire filmer: Død snø, Jernanger, Tomme Tønner og Snøhulemannen. Lavest terningkast, både blant ekspertene og publikum, er gitt til filmer som ikke er støttet av noen av finansieringsordningene.



Tabell 5.9: Gjennomsnittlig terningkast fra ekspertpanel og publikum for premiefilmer i 2009 og 2010, fordelt på fond (gjennomsnitt)

	Ekspertpanel	Publikum
Film3	3,67	4,63
FilmCamp	4,13	4,72
Filmkraft	4,14	4,58
Fuzz	4,01	4,53
Midtnorsk	4,60	4,66

Tabell 5.9 viser de samme dataene fordelt på det enkelte fond. Best vurdering av ekspertene er gitt til de to filmene som er medfinansiert av Midtnorsk: Nord og Hjem til jul. Lavest terningkast fra ekspertene er gitt til filmer med støtte fra Film3 (tilsammen åtte filmer).

Når det gjelder Amanda-nominasjoner, har vi hentet våre data fra Den norske filmfestivals nettsider. Vi har sett på samtlige priskategorier som er direkte knyttet til konkrete filmer for årene 2009-2011. Til sammen utgjør dette 54 priser og 162 nominasjoner. Tabell 5.10 viser hvor mange og hvor stor andel av disse nominasjonene som er gått til filmer med støtte fra regionale filmfond.

Tabell 5.10: Antall og prosentandel Amanda-nominasjoner og Amanda-priser mottatt av filmer med støtte fra regionale filmfond i årene 2009-2011.

	Antall nominasjoner	Nominasjoner %	Antall priser	Priser %
Fuzz	35	21,6	9	16,7
Filmkraft	13	8,0	4	7,4
Film3	14	8,6	6	11,1
Midtnorsk	9	5,6	1	1,9
FilmCamp	2	1,2	0	0,0
Totalt	62	38,3	16	29,6

Alt i alt er filmer støttet av regionale filmfond godt representert både blant de nominerte og blant prismottakerne. Henholdsvis 38 prosent av nominasjonene og 30 prosent av prisene er gått til filmer med støtte fra regionale filmfond i løpet av disse fire årene. Merk at det er vanskelig å beregne om dette er en overrepresentasjon eller ikke, gitt at vi ikke kjenner de reelle bruttotallene for mange av priskategoriene. Men gitt at nokså nøyaktig 39 prosent av premiefilmene i årene 2008-2010 var støttet av regionale filmfond, synes dette å indikere at disse filmene er rimelig bra representert.

Fuzz skiller seg markert fra de andre fondene med over 20 prosent av Amanda-nominasjonene og nærmere 17 prosent av prisene. Filmene fra Fuzz har med andre ord mottatt over dobbelt så mange nominasjoner og priser som de andre fire fondene til sammen. Hele 10 av kinofilmene som er blitt støttet av Fuzz har mottatt nominasjoner og 7 har mottatt priser. Dette indikerer uten tvil en sterk overrepresentasjon. Også Film3 ligger forholdsvis høyt med 14 nominasjoner og 6 priser. Det samme gjør Filmkraft med 13 nominasjoner og fire priser.

Når det gjelder deltagelse ved internasjonale festivaler, baserer vi oss på data fra produsentene. Dette gjelder, som nevnt tidligere, informasjon om 71 av 97 filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra ett av de fem fondene. Vi ba spesielt om å få markert deltagelse ved de åtte internasjonale festivalene som står

på NFIs liste over prioriterte festivaler.¹⁰² Resultatene ser vi i tabell 5.11. Merk at festivaler uten deltagelse ikke er tatt med i tabellen.

Figur 5.11: Deltagelse ved internasjonale filmfestivaler for filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra regionale filmfond i perioden 2007-2010 (antall)

	Film3	FilmCamp	Filmkraft	Fuzz	Midtnorsk	Sum
Sundance	0	1	2	1	0	4
Berlin	1	0	0	1	1	3
Cannes	0	1	0	0	1	2
Anecy	1	0	0	0	0	1
Karlovy Vary	0	0	1	1	0	2
Toronto	0	1	1	0	0	2
Sum prioriterte festivaler	2	3	4	3	2	14
Andre internasjonale festivaler	6	4	15	12	3	40
Sum alle internasjonale festivaler	8	7	19	15	5	54

I følge våre data har 14 filmer som har mottatt støtte fra de regionale fondene i perioden 2007-2010, deltatt på de prioriterte filmfestivalene. Høyest deltagelse har det vært ved Sundance (4 deltagelser) og i Berlin (3 deltagelser).

Når det gjelder deltagelse ved andre internasjonale festivaler, har vi registrert i alt 40 filmer med støtte fra regionale fond. Bredest deltagelse ved internasjonale filmfestivaler finner vi på Vestlandet. Filmer med støtte fra Filmkraft har deltatt fire ganger på de prioriterte festivalene og 15 ganger på andre internasjonale festivaler. De tilsvarende tallene for Fuzz er henholdsvis tre og tolv.

Selv om vi også her mangler bruttotall som gjør det mulig å avgjøre om filmer med støtte fra regionale filmfond er over- eller underrepresentert sammenlignet med andre filmer ved internasjonale festivaler, synes tallene å være relativt høye. NFI oppgir selv ni deltagelser ved prioriterte festivaler i 2009 og seks i 2010, til sammen 15. Våre tall gjelder alle filmer som har mottatt støtte fra regionale fond i perioden 2007-2010.

KONKLUSJONER

Analysene i dette kapittelet har vist at støtten fra de regionale fondene absolutt har bidratt til å skape større geografisk mangfold i norsk filmproduksjon. Fondene bidrar ikke bare til at produsenter fra andre deler av landet enn hovedstadsregionen får slippe til, men filmene som disse produsentene skaper, bygger også på historier fra et mangfold av geografiske miljøer. Vi har også sett at de regionale fondene i betydelig grad har prioritert filmer for barn og unge. Når det gjelder format, finner vi at de regionale fondene kanaliserer en større del av midlene til kortfilm sammenlignet med NFI. Når det gjelder sjanger, er den største forskjellen at de regionale fondene i større grad har prioritert de action-pregede filmene på bekostning av drama.

De regionale filmfondenes tildelingspraksis ser derimot ikke ut til å fremme en bedre kjønnsbalanse i norsk filmproduksjon. Jevnt over ligger kvinneandelen i filmer støttet av de regionale fondene lavere enn for tilsvarende grupper av filmer støttet av NFI. De daglige lederne for fondene forteller at de sjelden har mulighet til å prioritere kjønn i sine tildelinger. Listen over kriterier som det skal tas hensyn til, er allerede for tettepakket blir det sagt.

¹⁰² NFIs årsrapport 2010, s. 97.

Analysene av de tre kvalitetsindikatorene vi har sett på, gir ingen entydige konklusjoner. Filmer med støtte fra regionale filmfond ser ut til å få marginalt lavere terningkast enn filmer støttet av NFI, men er samtidig godt representert blant Amanda-nominasjonene og på internasjonale festivaler.

Kapittel 6

KONKLUSJONER, VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Vi skal i dette kapittelet trekke sammen trådene fra de empiriske analysene i de foregående kapitlene og vurdere i hvor stor grad den statlige støtten til de regionale filmfondene har bidratt til å nå de overordnede målene: a) å øke tilgangen til kapital i norsk filmproduksjon, b) å styrke de regionale filmmiljøene og c) å skape større mangfold i uttrykksformer og målgrupper. Kapittelet inneholder også anbefalinger når det gjelder a) prinsippene for fordeling av støtte mellom fondene, b) utformingen av retningslinjer og oppfølgingsrutiner av kravet om regional matching av statlige tilskudd og c) hensiktsmessigheten av å opprettholde begrensningen på bruk av det statlige tilskuddet til filmer som mottar produksjonsstøtte fra NFI.

MER PENER TIL NORSK FILM?

Svaret på dette spørsmålet er et ganske utvetydig ja. De fem regionale filmfondene har i perioden 2007-2010 mottatt vel 41 millioner kroner i statstilskudd. I samme perioden har knapt 82 millioner kroner blitt plassert i konkrete filmprosjekt som tilskudd eller investeringer. Med andre ord, for hver statlig filmkrone bevilget over statsbudsjettet, har de samlede midlene til norsk film økt med to kroner. Dette er fullt i samsvar med forutsetningene som sier at regionene skal matche de statlige midlene 1:1.

Ser vi på fondene samlet, går de statlige tilskuddene mer eller mindre uavkortet til filmstøtte. Vel 38,6 millioner av statstilskuddet på 41 millioner er blitt plassert i konkrete filmprosjekt. Også dette er i tråd med forutsetningene om at midlene fra staten ikke skal gå til drift.

Fondene samlet har også plassert mer regionale midler i konkrete filmprosjekt enn det regionale matchingsbeløpet. Den viktigste grunnen til dette er at enkelte av fondene har reinvestert de midlene som er tilbakebetalt fra tidligere investeringer.

Tabell 6.1: Hovedtall for mottatte og disponerte midler i perioden 2007-2010

	Statstilskudd mottatt	Statstilskudd disponert til film	Regionale midler disponert til film	Tilbakebetalt fra tidligere investeringer
Midtnorsk	3 542 000	3 471 000	2 253 129	197 000
FilmCamp	10 009 000	6 395 792	2 551 248	2 160 000
Film3	10 200 000	7 633 000	17 550 000	8 020 000
Filmkraft	7 500 000	7 582 000	7 702 180	
Fuzz	10 200 000	13 573 021	13 230 000	8 800 346
SUM	41 091 000	38 654 813	43 286 557	19 177 346

De aggregerte tallene skjuler imidlertid store variasjoner mellom de enkelte fondene. Mest film for pengene får staten for sitt tilskudd til Fuzz og Film3 hvor hver statlig krone har gitt henholdsvis 2,63 og 2,47 kroner til konkrete filmprosjekt. Filmkraft ligger rett over to kroner og Midtnorsk på 1,62 kroner. Minst filmproduksjon for pengene er det blitt ved FilmCamp, hvor hver mottatt statlig krone har gitt 0,89 øre til finansiering av film.

Det er to vesentlige årsaker til disse variasjonene. Den første gjelder reinvestering av sirkulert investeringskapital ved Film3 og Fuzz. Den andre gjelder ulik praksis når det gjelder dekking av drift. For det første har enkelte fond benyttet deler av det regionale matchingsbeløpet til drift før det ble presisert at dette var et brudd med forutsetningene i tildelingsbrevet for 2010. Dette gjelder særlig Midtnorsk. I tillegg har FilmCamp også benyttet deler av det statlige tilskuddet til andre formål enn filmstøtte, først og fremst kompetansehevende tiltak, tiltak for å videreutvikle infrastrukturen og tiltak for å trekke flere innspillinger til FilmCamp.

Med til dette bildet hører det også at enkelte av fondene har hatt problemer med å finne nok relevante prosjekt som den tilgjengelige kapitalen kan plasseres i. Dette gjelder først og fremst de regionale midlene hvor eiere og investorer stiller krav til at prosjektene, i tillegg til å oppfylle kriteriene for regional tilknytning, også skal være fornuftige investeringsobjekt sett fra et forretningsmessig synspunkt. Dette har vært en særlig stor utfordring for Midtnorsk, hvor fondet i 2010 ikke klarte å matche hele det statlige tilskuddet fordi det ikke var nok interessante prosjekt som den regionale tilkallingskapitalen kunne plasseres i. Det er også en kritisk utfordring for FilmCamp, som i hele fireårsperioden bare har plassert regionale midler i én norsk produksjon, spillefilmen Nord fra den Oslo-baserte produsenten Motlys.¹⁰³

Når ordningen med statlig støtte til regionale filmfond ble vedtatt i Stortinget i 2007, var en av bekymringene at dette skulle lede til et nytt regionalt filmbyråkrati i tillegg til det nasjonale og at dette ville spise av de samlede midlene til norsk filmproduksjon. Så langt vi kan se har dette ikke skjedd. De tre regionale filmfondene som er rene filmfond uten tilleggsfunksjoner, har alle i løpet av fireårsperioden hatt en minimumsbemanning på rundt ett årsverk. Bemanningen ved Filmkraft og FilmCamp er noe vanskeligere å beregne, gitt at begge disse institusjonene også inkluderer andre funksjoner, filmsentervirksomhet ved Filmkraft og studio- og infrastrukturdrift ved FilmCamp. Filmkraft opplyser imidlertid at bare én av de fem stilingene er knyttet til fondsvirksomheten. Ved FilmCamp gjelder dette i følge ledelsens opplysninger ett til to årsverk av i alt syv.

Størsteparten av de nye midlene til norsk film kommer fra de offentlige eierne, det vil si kommuner og fylkeskommuner, som matching av det statlige tilskuddet. Det varierer hvor kommunene og fylkeskommunene henter disse midlene fra. Enkelte steder bevilges midlene over kulturbudsjettet, andre steder over næringsbudsjettet. Det finnes også eksempler på eiere som henter kapitalen fra investeringsmidler som allerede er plassert i fond eller lignende. Dette gjelder blant annet Sør-Trøndelag fylkeskommune hvor disse midlene er blitt definert som såkalt tilkallingskapital som først blir frigjort fra sin eksisterende plassering og overført til filmfondet når det finnes kommersielt interessante prosjekt som pengene kan investeres i. Når det gjelder FilmCamp må vi også ta med den betydelige bevilgningen på 25 millioner fra RDA-midlene som denne regionen har hatt tilgang til. Rundt 23 av disse millionene kommer i tillegg til de regionale matchingsmidlene som er blitt stilt til disposisjon av Troms fylkeskommune.¹⁰⁴

Selv om alle fondene har hatt et uttrykt ønske å tiltrekke seg privat investeringskapital, er det bare Fuzz som så langt har lyktes med dette. Fondet hadde fra starten tilgang til 5,25 millioner i privat kapital fra ni private investorer og har senere utvidet denne kapitalbasen flere ganger til 7,5 millioner i 2011. All privat kapital, inkludert overskuddet, er blitt reinvestert i fondet etter hvert som midlene er blitt frigjort fra tidligere investeringer.

Så langt vi kan se er det to vesentlige årsaker til at Fuzz har lyktes bedre på dette området enn de andre fondene. For det første har Fuzz en klar og tydelig profil med toppfinansiering i kommersielle filmformater som primæroppgave. Dette appellerer til private investorer. For det andre har tilgangen til prosjekt som både er

¹⁰³ Ledelsen i FilmCamp har i intervju påpekt at mangelen på lokale prosjekt i lange formater har vært den største skuffelsen i det arbeidet de har utført så langt og at kvaliteten på de få søknadene de mottar fra lokale produsenter ikke er god nok. Representantene for den lokale filmbransjen som vi har snakket med, hevder på sin side at de gode lokale prosjektene finnes, men at søknadene ikke når igjennom. De påpeker også at kravet om innspillingsdager ved FilmCamp gjør at de ikke alltid ønsker å benytte fondet som finansieringskilde.

¹⁰⁴ 2 millioner ble i følge opplysninger fra FilmCamp benyttet som matchingsmidler i 2007-2008.

finansielt interessante og som kan møte fondenes krav til regional tilknytning, så langt vært god. Investeringene i Fuzz har derfor gitt en akseptabel avkastning.

Vi tror at mulighetene for å mobilisere privat investeringskapital er et uutnyttet potensiale hos alle fondene, men forutsetningene for å få dette til varierer. At Filmkraft nå har vedtatt å skille ut fondsvirksomheten i et eget selskap, er et skritt i riktig retning. Filmkraft har både hatt tilgang til kommersielt interessante filmprosjekt og opererer i en region hvor tilgangen på privat investeringskapital skulle være betydelig. Sammenblanding av filmsenter- og filmfondsfunksjoner i samme organisasjon har imidlertid gitt en uklar profil som ikke har appellert til de private investorene. Midtnorsk er derimot et eksempel på en region som både har prøvd, og som er organisatorisk godt rigget til, å tiltrekke seg privat investeringskapital. Men i denne regionen er det tilgangen på filmprosjekt med en akseptabel risikoprofil som har vært det største hinderet.

Om ønsket om å øke kapitalgangen til norsk filmproduksjon var det eneste målet for de regionale filmfondene, ville det nok vært betydelig enklere å få private investorer med på laget. Men for de regionale fondene er det minst like viktig å bidra til en positiv utvikling i den regionale filmnæringen. Det er derfor ikke likegyldig hvilken privat kapital som inngår. Erfaringene fra Fuzz har vist at det går lettere å finne en god balanse mellom investorenes avkastningskrav og filmenes regionale tilknytning når de private investorene har sine røtter i den regionen hvor filmfondet opererer. Privat kapital uten regional tilhørighet ville nok gjort det betydelig vanskeligere å forene disse målsettingene.

De regionale filmfondenes virksomhet har med andre ord ført til en betydelig tilførsel av frisk kapital til norsk filmproduksjon. Et relevant og interessant spørsmål som bør stilles i denne sammenhengen, er om dette også ville skjedd uten den statlige støtten til disse fondene. Kontrafaktiske spørsmål som dette er ikke enkle å besvare og våre betraktninger bygger utelukkende på samtaler som vi har hatt med representantene for eierne. Det synes å være stor enighet mellom de kommunene og fylkeskommunene som tilfører hovedtyngden av de regionale midlene, at det statlige tilskuddet er nødvendig for å få dette til. Utsiktene til å doble de regionale midlene ved hjelp av det statlige tilskuddet gjør det betydelig enklere å rettferdiggjøre den regionale satsingen, hevdes det. På konkret spørsmål, sier de aller fleste vi har snakket med at satsingen ville bli avvirket eller i det minste sterkt redusert om tilskuddet fra staten skulle falle bort. Interessant nok, blir dette synspunktet også støttet av vår informant fra de private investorene i Fuzz. Her legges det vekt på den rolle som de statlige midlene spiller når det gjelder å utvikle den regionale filmbransjen og dermed fundamentet for å få fram interessante regionale produksjoner. «Hvis staten tok tilbake ordningen med matching, måtte vi nok revurdere posisjonen vår på nytt», blir det sagt.

En parallell til dette spørsmålet, er om en økning av det statlige tilskuddet ville ført til en tilsvarende økning av de regionale midlene. Med andre ord, ville regionene håndtere en matching på 1:1 dersom de statlige midlene skulle øke betydelig. Igjen er det vanskelig å gi eksakte svar, men så langt vi kan se vil dette variere sterkt fra region til region.

Begrensningene som en økning i det statlige tilskuddet vil støte mot i enkelte regioner gjelder dels tilgangen på relevante prosjekt som disse midlene kan plasseres i og dels viljen hos de regionale myndighetene (og private investorene) til å øke sine tilskudd til fondet. Disse to begrensningene er imidlertid innbyrdes avhengige. Uten nok lokale prosjekt med en akseptabel risikoprofil, vil fondene måtte plassere midlene i mer usikre lokale prosjekt. Dette vil gi større tap og dermed enda større behov for å kontinuerlig fornye den regionale kapitalbasen. Alternativt vil fondene måtte renonsere på kravene til regional tilknytning og plassere midler i filmprosjekt som i mindre grad bidrar til å utvikle den regionale filmnæringen. Dette vil på sikt underminere det regionalpolitiske rasjonale for å bevilge regionale midler til fondet. Uansett hvilke strategi et fond i denne situasjonen velger å forfølge, er det derfor tilgangen på gode regionale prosjekt som setter grensene for hvor mye regional kapital eierne vil være villig til å tilføre.

I regioner med en mer utviklet filmnæring og dermed bedre tilgang på gode lokale filmprosjekt er situasjonen en annen. I slike regioner er det i utgangspunktet bare eierne og de private investorenes vilje til å tilføre ny kapital som setter grensene. Det mest relevante eksempelet for denne situasjonen er Fuzz som betjener en region hvor filmnæringen er rimelig godt utviklet. Her har kommunen nylig vedtatt en ambisiøs opptrappingsplan med lovnad om inntil 9 nye millioner i ekstra tilført kommunal aksjekapital over de neste seks årene gitt at fondet klarer å mobilisere et tilsvarende beløp med frisk privat investeringskapital og at staten matcher dette beløpet.

Svaret på spørsmålet om en økning av det statlige tilskuddet ville ført til en tilsvarende økning av de regionale midlene, avhenger derfor i betydelig grad av hvordan en slik økning vil utformes. En rask opptrapping fordelt likt over alle fond ville trolig utfra argumentsrekken over gi enkelte av fondene problemer med å matche det statlige tilskuddet, om ikke første året så på sikt. En slik opptrapping vil med andre ord kunne gi en avtagende tilførsel av ny kapital for hver krone som det statlige tilskuddet øker. En mer differensiert opptrapping hvor tilskuddene i større grad tilpasses det enkelte fonds evne og mulighet til å plassere de regionale midlene i gode regionale prosjekt, ville forhindret en slik utvikling. Dette ville trolig kunne gitt en ny regional krone for hver krone det statlige tilskuddet øker, langt utover de støttebeløpene som gjelder i dag. En tredje mulighet, er en mer inkrementell vekst hvor fondene får lengre tid til å stimulere utviklingen av filmnæringen i egen region og dermed også evnen til håndtere et høyere støttebeløp.

STYRKING AV DE REGIONALE FILMMILJØENE?

Også når det gjelder spørsmålet om de regionale filmfondenes virksomhet har bidratt til å styrke de regionale filmmiljøene, er svaret ja, selv om ikke dette svaret er like entydig og betingelsesløst som når det gjelder spørsmålet om økt tilførsel av kapital til norsk filmproduksjon.

Våre analyser viser at filmnæringen har hatt en positiv utvikling i alle de fem regionene som betjenes av regionale filmfond og at denne veksten jevnt over har vært betydelig høyere i regioner med filmfond sammenlignet med regioner uten filmfond. På områder som selskapsvekst, nyetableringer og verdiskaping, har veksten i filmfondsregionene også vært høyere i filmfondsregionene enn i den norske filmnæringens tyngdepunkt, Oslo og Akershus.

Analysene viser også at den relative effekten av filmfondenes virksomhet på utviklingen av den regionale filmbransjen er større når den regionale profilen på investeringene er høy. Samtlige fond har formelle retningslinjer for sine plasseringer som har som mål å fremme regional bransjevekst. Kravene som stilles er forskjellige, men målsettingen er den samme; å kanalisere fondets midler til produksjoner som gir arbeid og utviklingsmuligheter for produsenter og filmarbeidere i den regionen fondet betjener.

Den reelle tildelingspraksisen varierer imidlertid betydelig. Samtlige fond har en forholdsvis sterk regional profil på plasseringen av midlene fra statstilskuddet. Når det gjelder de regionale midlene, hvor kravene til avkastning er større, er forskjellene mer markerte. Dette skyldes nok delvis reelle variasjoner i tilgangen på prosjekt med en akseptabel balanse mellom regional tilknytning og risikoprofil, men også bevisste strategiske valg fra fondenes side. Vi ser at fond hvor tilgangen på lokale prosjekt er begrenset, har valgt fundamentalt forskjellige strategier for sin virksomhet. Midtnorsk er den klareste eksponenten for en strategi som vi har kalt *organisk vekst*. Kjernen i denne strategien er en betydelig prioritering av produksjoner med en sterk regional tilknytning, og en overvekt av midlene plassert som utviklingstilskudd og myke produksjonstilskudd. Den andre strategien, som vi har kalt *ekstern stimulans*, møter mangelen på lokale prosjekt med en målrettet satsing på å tiltrekke seg utenlandske co-produksjoner og eksterne norske produksjoner og samtidig arbeide for at lokale filmarbeidere og selskap får delta i de aktivitetene som disse prosjektene skaper. Den klareste representanten for denne strategien er FilmCamp.

Analysene i kapittel fire viser klart og entydig at fond med en sterk regional profil på sine plasseringer, har skapt større vekst per bevilget krone enn fond med en svakere regional profil på disse plasseringene. De to fondene med den klart sterkeste regionale profilen, Fuzz og Midtnorsk, er også de to fondene som har skapt flest selskap og arbeidsplasser i filmnæringen per bevilget krone. Merk at dette er fond som ellers er svært ulike, både når det gjelder filmnæringens relative størrelse og utvikling, og størrelsen på de midlene som har stått til rådighet. Tilsvarende er det de to fondene med den svakeste regionale profilen på plasseringene, Film3 og FilmCamp, som har fått minst igjen i form av vekst for de midlene som er disponert. Filmkraft, som ligger midt mellom disse ytterpunktene når det gjelder prioritering av prosjekter med regional tilknytning, er også plassert i midten når det gjelder utvikling per investert krone.

Det er viktig å understreke at styrkingen av de regionale filmmiljøene i disse analysene er målt i kvantitative størrelser som tallet på selskap, hoder og kroner. Analysene sier lite om i hvor stor grad filmnæringen i regionene er blitt mer profesjonell eller har økt sin evne til å utvikle og produsere film av høy kvalitet. Når det gjelder profesjonalisering, er dette et aspekt ved filmfondenes virksomhet som det legges sterk vekt på, både av fondene selv og av de produksjonsmiljøene vi har snakket med. Særlig ved tildelinger av harde investeringsmidler, stiller fondene strenge krav til utformingen av produksjonsbudsjett og markedsplaner. I tillegg til å kanalisere midler til film med en regional tilknytning, spiller fondene derfor også en viktig kompetansebyggende rolle.

Selv om filmnæringen har hatt en positiv utvikling i de regionene som betjenes av filmfond i løpet av de siste fire-fem årene, har denne utviklingen ikke i vesentlig grad endret det relative styrkeforholdet til Oslo og Akershus, som er det absolutte tyngdepunktet i norsk filmindustri. Vel 50 prosent av foretakene, knapt 65 prosent av selskapene med tre eller flere ansatte og rundt 75 prosent av de ansatte og sysselsatte i filmnæringen, er fortsatt lokalisert i Osloregionen.

Det er flere grunner til dette. For det første er de regionale filmfondenes andel av de totale statlige midlene til norsk filmproduksjon forholdsvis begrenset. Mens filmfondenes andel var 3,5 prosent i 2007, er den sunket til 2,4 prosent i 2011.¹⁰⁵ Samtidig viser analysene av tildelingene fra NFI for 2010 at 86,5 prosent av de totale bevilgningene og 86,7 prosent av bevilgningene til kinofilm gikk til prosjekt fra produsenter lokalisert i Oslo og Akershus. De tilsvarende andelene til produsenter fra regioner med filmfond er på henholdsvis 6,0 og 5,9 prosent. Samtidig vet vi at nærmere 30 prosent av foretakene og 23 prosent av medlemmene i Produsentforeningen kommer fra disse regionene. Gitt fordelingen av de samlede pengestrømmene i norsk filmproduksjon, kan det derfor ikke forventes at de regionale filmfondenes virksomhet i vesentlig grad skulle endre den geografiske fordelingen av den norske filmnæringen.

For det andre, har de regionale filmfondene eksistert i en for kort periode til at vi skulle forvente de mest dramatiske endringene. Å bygge en regional filmnæring er ikke gjort over natten. Særlig har det vist seg å være en utfordring å få frem lokale produsenter med evne til å bære egne produksjoner. For eksempel har Rogaland, som ellers har en rimelig godt utviklet lokal filmnæring, bare ett medlem i Produsentforeningen. Flere av fondene rapporterer også at det er vanskelig å skape en robust utvikling og at positiv framgang ofte blir fulgt av tilbakeslag. Dette skyldes som regel utflytting av de dyktigste hodene til filmnæringens sentrum, Oslo og Akershus.

Dette bringer oss til den tredje årsaken som vi i kapittel fire kalte *sentraliseringens egendynamikk*. En næring med et sterkt geografisk tyngdepunkt vil alltid oppleve en betydelig gravitasjonskraft inn mot dette tyngdepunktet. Filmarbeidere, nye talent og til dels også selskap vil trekkes dit aktiviteten er størst. Det er her det er fleste oppdrag å velge mellom og mulighetene for å skaffe seg en rimelig kontinuerlig inntekt er størst. Dette gjelder ikke minst i en nettverksbasert næring som filmnæringen, hvor betydningen av å befinne seg der planer utvikles, støtte mobiliseres og team settes sammen, er avgjørende.

¹⁰⁵ Jf tabell 2.2 i kapittel 2.

Så vidt vi kan se er det ikke de svakeste regionale filmmiljøene som i størst grad opplever de negative sidene av denne trekkraften, snarere tvert i mot. Det vil ofte være de dyktigste filmarbeiderne som flytter ut og gjerne fra regioner hvor det allerede foregår en betydelig filmproduksjon hvor nye talent har fått muligheter til å skaffe seg erfaring og bygge nettverk.

Sett fra filmnæringens sentrum vil naturlig nok denne utviklingen bli vurdert som positiv. De beste filmskaperne og filmarbeiderne fra regionene får på denne måten en sjanse til å prøve seg der aktiviteten og utviklingsmulighetene er størst. Dette styrker den kollektive kompetansen i filmnæringen, men også den enkeltes muligheter for å utvikle sine evner gjennom nye utfordringer og i konkurranse med andre.

Sett fra regionene som opplever at de dyktigste filmarbeiderne hele tiden flytter ut, oppleves nok dette som betydelig mer negativt. Hjerneflukten oppleves som særlig frustrerende fordi den på sett og vis er et resultat av suksess. Det er når utviklingen i den regionale filmnæringen er best, at sjansene for å miste sine dyktigste hoder er størst. Filmnæringen i regionene vil slik sett oppleve at de hele tiden stanger hodet i taket og at en positiv utvikling som regel vil bli fulgt av tilbakeslag. Den største faren med denne situasjonen er at drivkreftene i de regionale filmmiljøene etter hvert gir opp, noe som vil føre til en ytterligere utarming av de regionale miljøene.

For å kunne forstå denne dynamikken mellom sentrum og periferi i filmnæringen, må vi også bringe inn begrepene *kontinuitet* og *kritisk masse*. Utviklingen av en filmnæring er ikke en lineær prosess – den består av en eller flere kritiske terskelverdier. Flertallet av de menneskene som lever av film i Norge er ikke permanent ansatt. De skaffer seg et levebrød gjennom engasjement i forholdsvis kortvarige prosjekter. For å kunne leve av film, er det derfor avgjørende at det gjennomføres nok produksjoner i den regionen man er basert i til å skape en rimelig grad av kontinuitet i jobbmulighetene. Det er når de lengre bruddene i kontinuiteten inntreffer, og gjerne etter perioder med mer permanent sysselsetting, at sjansene for hjerneflukt øker. For å kunne demme opp for trekkraften fra filmnæringens sentrum og etablere en bærekraftig næring, vil en region derfor være avhengig av å nå en viss kritisk masse i filmproduksjonen.

Det finnes så langt vi vet ingen beregninger av hvor terskelverdiene for en slik kritisk masse ligger. I den nye filmplanen til Bergen kommune anslås det at det vil være nødvendig med fire spillefilmer fra egne produsenter per år, pluss annen relevant filmproduksjon, for å skape en bærekraftig filmnæring i denne regionen.¹⁰⁶ Å avgjøre om dette er et fornuftig anslag, vil kreve beregninger som vi ikke har hatt mulighet til å gjennomføre innenfor rammene av denne evalueringen. Uansett er det grunn til å tro at en filmregion som klarer å etablere en slik kritisk masse over tid også vil kunne oppnå en mer balansert utveksling av talent og hjernekraft med filmnæringens sentrum. Vi tror ikke at dette vil bety at filmarbeidere slutter å flytte og søke nye utfordringer andre steder - en utvikling som vel ingen ønsker seg - men strømmene av talent og hjernekraft ville trolig kunne blitt mer balanserte.

Utfordringen for de største og mest velutviklede filmregionene er derfor å kunne nå dette kritiske nivået. Om ikke er det fullt mulig å se for seg en utvikling hvor alle filmregionene til tross for filmfondenes arbeid forblir permanente utklekkingskasser for nye filmtalent, som i det øyeblikk de når et visst nivå av kompetanse og synlighet migrerer til filmnæringens sentrum. Det er tvilsomt om nivået på de midlene som de regionale filmfondene per i dag disponerer er nok til å bryte denne utviklingen. Samtidig er det åpenbart at ikke alle filmregionene kan løftes opp til dette nivået. Til det er den norske filmnæringen og det norske filmmarkedet for begrenset. Med en normalproduksjon på rundt 25 spillefilmer i året sier det seg selv at fem filmregioner ikke kan ha forventninger om å produsere fire av disse filmene hver.¹⁰⁷ Spørsmålet en står overfor er derfor om det ikke er fornuftig med en mer differensiert støtte til de regionale filmfondene for å gi et lavere antall regioner

¹⁰⁶ Rapport Bergen kommunes filmutvalg (2011) s.13

¹⁰⁷ Selv om det i 2011 har vært premiere på nærmere 40 kinofilmer, er det vel lite trolig at dette representerer et bærekraftig nivå på den norske filmproduksjonen, i alle tilfeller ikke på kort sikt. Signalene for 2012 er at antallet vil gå tilbake til et normalnivå rundt 25 eller til og med lavere.



større muligheter til å nå et kritisk nivå på sin filmproduksjon. Dersom målet er å etablere bærekraftige regionale filmmiljø som en motvekt mot det sterke filmmiljøet i Osloregionen, er dette trolig den mest fornuftige løsningen. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet senere i dette kapittelet.

STØRRE MANGFOLD I UTTRYKKSFORMER OG MÅLGRUPPER?

Nikolaj Frobenius, som var spillefilmkonsulent i NFI i perioden 2016-2010, uttaler i et intervju med Rushprint høsten 2011 at *«det er mange av de samme aktørene som går igjen, stort sett er det hvite, middelaldrende mennesker fra Østlandet med heteroseksuell legning og nye joggesko. Det er en liten bransje og de fleste av oss har omtrent den samme bakgrunnen»*¹⁰⁸ I følge Frobenius går denne likheten i filmskaperens bakgrunn ut over mangfoldet i den norske filmproduksjonen.

Har de regionale filmfondene bidratt til å øke dette mangfoldet? Svaret på dette spørsmålet er ikke entydig.

På det mest åpenbare området, regional fordeling, er det likevel liten tvil om at fondene har skapt grunnlag for større mangfold. Analysene av NFIs tildelinger i 2010 viser at en forholdsmessig stor andel av de nasjonale midlene blir kanalisert til produsenter i Osloregionen. Om vi ser på midler til spillefilm, har 98 prosent av både produksjonstilskuddene og pakkefinansieringen gått til produsenter med kontoradresse i Oslo eller Akershus. Dette til tross for at bare 63 prosent av medlemmene i Produsentforening, og 80 prosent av søknadene om støtte til kinofilmprosjekt kommer fra denne regionen. De fem filmfondsregionene som har 23 prosent av medlemmene i Produsentforeningen, fikk derimot bare en prosent av produksjonsstøtten og to prosent av den utbetalte pakkefinansieringen dette året. Ser vi på alle format og støttetyper samlet, mottok produsentene fra filmfondsregionene ca. seks prosent av tilskuddene fra NFI og produsenter fra Oslo og Akershus vel 86 prosent.

Tildelingspraksisen til de regionale filmfondene har i noen grad bidratt til å flate ut denne skeivfordelingen. Ser vi på alle tildelinger som er gjort av de regionale fondene i perioden 2007-2010, har rett under halvparten gått til produsenter fra en av de fem regionene som fondene betjener, mens produsenter fra Oslo og Akershus har mottatt vel 46 prosent av disse midlene. Når midlene fra NFI og de regionale fondene summeres, finner vi derfor at 15 prosent er gått til filmfondsregionene og 78 prosent til Oslo og Akershus. Dette er fortsatt en skeivfordeling om vi benytter den geografiske fordelingen av medlemsmassen i Produsentforeningen som et grovt estimat på fordelingen av filmnæringen i Norge, men det er likevel et skritt i retning sammenlignet med tildelingstallene for NFI. Grunnen til at tildelingene fra de regionale fondene har så begrenset effekt på den aggregerte fordelingen, er filmfondenes andel av den totale filmstøtten i Norge er forholdsvis lav.

Mot denne argumentasjonen, kan det hevdes at det ikke er produsentenes kontoradresse som alene bestemmer filmenes særpreg og mangfoldet av uttrykksformer, miljøer og historier som formidles. For det første er manusforfatterne og regissørene minst like viktige premissleverandører som produsentene når det gjelder utformingen av filmens historie og fortellerstil. For det andre vil valg av innspillingssted i seg selv skape mangfold i kulisser og miljøer som historiene plasseres inn i.

Når det gjelder det første av disse motargumentene, har vi flere ganger i denne rapporten brukt filmene i den såkalte Stavangerbølgen som et eksempel på nettopp dette. Dette er filmer med et distinkt regionalt preg, men som alle er produsert av produsenter fra andre deler av landet enn Rogaland. De regionale filmfondene tildelingspolitikk oppfordrer også til at dette skal kunne skje. Blant annet har vi sett at fondene har plassert vel 61 prosent av statstilskuddet og vel 47 prosent av de regionale midlene i filmer hvor historien som fortelles har en sterk regional tilknytning.

Når det gjelder det andre motargumentet, er vi mer i tvil. Flytting av filminnspillinger til nye kulisser i regionene har i seg selv ingen betydning for mangfoldet i norsk filmproduksjon, om man ikke samtidig sørger for at

¹⁰⁸ Rushprint nr. 4, 2011, s. 43

historien gis en lokal forankring eller at lokale filmskapere får være med å farge produksjonene. Ren nomadevirksomhet for å kunne nyte godt av de regionale filmfondenes finansieringsmuligheter har derfor, så langt vi kan se, begrenset verdi når det gjelder målsettingen om større mangfold.

De regionale filmfondene har også i stor grad gitt positive bidrag til målet om å satse på film for barn og unge. De fleste fondene har satsing på denne målgruppen som et eksplisitt tildelingskriterium og analysen av fondenes plasseringer viser at målgruppen også er blitt prioritert. Ser vi på alle filmer som har mottatt produksjonstilskudd eller investeringer fra ett av de fem fondene i perioden 2007-2010, finner vi at hele 36 prosent av disse filmene er filmer som er laget spesielt for denne målgruppen. For enkelte formater, blant annet TV-drama, er andelen betydelig høyere.

På andre områder, som format og sjanger, er det vanskelig å vurdere i hvor stor grad de regionale fondenes virksomhet har bidratt til å skape større mangfold eller ikke. Når det gjelder format, finner vi at de regionale fondene kanaliserer en større del av midlene til kortfilm sammenlignet med NFI. Når det gjelder sjanger, er den største forskjellen at de regionale fondene i større grad har prioritert de action-pregede filmene på bekostning av drama.

På ett vesentlig punkt har de regionale fondene ikke bidratt til å skape større mangfold i norsk filmproduksjon. Dette gjelder kjønn. Analysene av kvinneandelen i nøkkelrollene produsent, regissør og manusforfatter, viser at tildelingene fra de regionale fondene jevnt over har en skjev kjønnsfordeling enn tildelingene fra NFI. Lederne for fondene bekrefter at dette er et kriterium som de sjelden har hatt anledning til å ta hensyn til. De hevder også at arbeidet for å finne prosjekt med en tilfredsstillende regional tilknytning som samtidig har en akseptabel risikoprofil, står i fokus. Skal de klare dette, er det knapt nok plass til flere kriterier i tildelingskabalene.

Vi tror at de regionale fondene på dette området først og fremst må bedømmes ut fra sin evne til å skape større regional balanse i norsk filmproduksjon. Det var dette som var bakgrunnen for opprettelsen av fondene og ønsket om å ta hele landet i bruk var en vesentlig begrunnelse for den statlige støtten til de regionale filminstitusjonene. Fondene har uten tvil bidratt til å skape en bedre regional balanse, selv om effektene på de samlede pengestrømmene i norsk filmproduksjon ikke er dramatiske.

ANBEFALINGER: PRINSIPPENE FOR FORDELING AV STØTTE MELLOM FONDENE

Fordelingen av den statlige støtten mellom de fem regionale fondene har ligget fast siden ordningen ble formalisert i 2008. Tre av fondene, Film3, Fuzz og FilmCamp, mottar 2,5 millioner per år, Filmkraft 2,0 millioner og Midtnorsk 1,0 millioner. Bortsett fra en økning på en halv million til Filmkraft, var dette en videreføring av den fordelingen og det nivået som var etablert før ordningen ble formalisert. Det er ikke noe som tyder på at denne fordelingen er basert på et formelt fordelingsprinsipp.

Kulturdepartementet innførte i 2011 en ny kriteriemodell for fordeling av støtte til de regionale filmsentrene. Denne bygger på to hovedkomponenter: vektet folketall, som teller 60 prosent, og kvalitet, som teller 40 prosent. Folketallet er for de tre fylkene i Nord-Norge vektet med to for å kompensere for lange interne avstander og lang vei til sentrale strøk. Utfra en motsatt argumentasjon, er folketallet i det sentrale østlandsområdet vektet med 0,5.

Forslaget til kvalitetskomponent var opprinnelig svært kompleks. Modellen som ble implementert etter høringsrunden er noe enklere og består av:

- ◆ Antall selskap og filmarbeidere i regionen (beregnet av SSB).
- ◆ Planer og resultater: talentutvikling (vurdert av NFI)
- ◆ Planer og resultater: barn og unge (vurdert av NFI)

◆ Planer og resultater: likestilling (vurdert av NFI)

Det første av disse kriteriene teller 80 prosent (av de totalt 40 prosentene som den kvalitative komponenten teller), de tre siste til sammen 20 prosent.

Kriteriemodellen er derfor hovedsakelig en kvantitativ modell basert på lett målbare indikatorer. Bare åtte prosent (20 av 40) er basert på mer kvalitative vurderinger av filmsentrenes planer og resultater på sentrale områder for deres virksomhet. Begrunnelsen for folketallskomponenten er først og fremst å gi forutsigbarhet og kontinuitet i tildelingene. Kvalitetskomponenten er derimot et instrument for å gi filmsentrene insentiver til å prioritere de langsiktige oppgavene som sentrene er pålagt i henhold til målstrukturen for den norske filmpolitikken. Slik kvalitetskomponenten fikk sin endelige utforming, vil også denne gi rimelig stor grad av stabilitet i tildelingene over tid. Utviklingen av den regionale filmnæringen er som nevnt et langsiktig prosjekt og de kvalitative vurderingene teller for lite til å gi dramatiske endringer fra år til år. Det kan derfor hevdes at insentivaspektet ved denne modellen er noe svakt.

Tilskuddsordningen til filmfondene er ikke direkte sammenlignbar med den tilsvarende ordningen for de regionale filmsentrene. Dette skyldes at fondene i første omgang bare får tildelt en ramme og at de først får utbetalt denne rammen når det kan dokumenteres at fondet har fått tilført et tilsvarende beløp med friske regionale midler. Om ikke fondene oppnår dette, vil det utbetalte beløpet bli mindre. En ny kriteriemodell for tildelinger til fondene vil derfor i utgangspunktet bare definere rammen, ikke de faktiske utbetalingene. Dette har konsekvenser for hvordan denne kriteriemodellen kan utformes.

En kriteriemodell for statlige tildelinger, bør etter vår vurdering ha tre egenskaper:

1. bestå av komponenter som er lett og entydig målbare og som dermed kan forventes å ha stor grad av legitimitet hos berørte parter
2. gi entydige insentiver til å prioritere de langsiktige målene for filmfondenes virksomhet og ikke inneholde elementer som belønner kortsiktige og uheldige tilpasninger
3. gi rimelig grad av forutsigbarhet fra år til år, men likevel ha nok fleksibilitet til å belønne ekstra innsats og måloppnåelse

FILMNÆRINGENS STØRRELSE

Vi tror ikke folketall er et relevant element i en kriteriemodell for fordeling av statlig støtte til de regionale filmfondene. Å inkludere folketall i kriteriemodellen for filmsentrene kan kanskje begrunnes med sentrenes arbeid for talentutvikling og for barn og unge, arbeidsområder som i noen grad er relatert til størrelsen på den befolkningen de betjener. For de regionale fondene er befolkningsstørrelsen irrelevant. Fondene skal møte en regional filmnærings behov for finansiering av film i kommersielle formater. Det er derfor størrelsen på denne næringen som bør veie tyngst i fordelingen av støtte mellom fondene.

I henhold til den første av de tre egenskapene over, er dette et kriterium som er lett og entydig målbart (og som i tillegg allerede blir beregnet av SSB til filmsentrenes kriteriemodell). Det kan selvsagt diskuteres hvordan kriteriet skal operasjonaliseres. Tallet på selskap eller foretak er, som nevnt i kapittel fire, en rimelig upresis størrelse, gitt det store antallet enkeltpersonforetak med begrenset aktivitet. Slik sett ville trolig tallet på aksjeselskapslignede foretak gi et mer presist bilde av finansieringsbehovene til den lokale filmbransjen.

Filmnæringsens størrelse er også i samsvar med målsettingen om å benytte kriterier som gir målrettede og riktige insentiver. En av hovedmålsettingene for fondenes virksomhet er jo nettopp å arbeide for å styrke den regionale filmnæringen. I tillegg vil kriteriet gi insentiver i retning av en konsolidering i større filmfondsregioner, noe vi tror er fornuftig på bakgrunn av at det nå blir dannet filmfond i fylker som tidligere ikke hadde slike institusjoner. Dette kommer vi tilbake til senere i drøftingen.

Kriteriet vil også gi en betydelig grad av stabilitet og forutsigbarhet i tildelingene fra år til år. Selv om tallet på selskap og filmarbeidere er variable størrelser som kan påvirkes av fondene om de gjør en god jobb, vil svingningene fra år til år likevel ikke være så store. Kriteriet møter derfor alle de tre egenskapene som er nevnt over.

Som nevnt i kapittel 4 (figur 4.10), kan filmfondsregionene grovt sett deles i tre grupper etter størrelse. Fuzz utgjør mellom 35 og 40 prosent, Film3, Filmkraft og Midtnorsk utgjør mellom 15 og 20 prosent og FilmCamp/Troms mellom fem og åtte prosent. Variasjonene skyldes hvilke mål for størrelse som eventuelt benyttes. Om Nordland og Finnmark inkluderes i den nordligste filmfondsregionen, vil størrelsen på filmnæringen i denne regionen mer enn fordobles. Dette vil i så tilfelle bety at regionen nærmer seg den relative størrelsen på de tre sistnevnte filmregionene.

FILMFONDENES EVNE TIL Å MOBILISERE OG PLASSERE REGIONAL KAPITAL

Det andre hovedmålet for filmfondenes virksomhet, å øke kapitaltilgangen til norsk filmproduksjon, bør også være bestemmende for hvor store tildelinger det enkelte fond vil motta. Dette kriteriet er imidlertid allerede bygget inn i dagens tildelingsordning gjennom kravet om matching. Fondene kan ikke få utløst sin årlige tildeling om de ikke klarer å mobilisere et tilsvarende beløp med friske regionale midler. Kriteriene for dette målet må derfor utformes på en slik måte at de to stegene i tildelingssystemet, definering av rammen og beregningen av det endelige tildelingsbeløpet, ikke kommer i konflikt.

For å unngå definisjonsproblematikk rundt fenomener som tilkallingskapital og resirkulert fondskapital, foreslår vi at det tas utgangspunkt i det totale beløpet som fondet har plassert i navngitte filmprosjekt fra *regionale* midler i løpet av kalenderåret før det året det gjøres beregninger for. Dette er en etterprøvbar størrelse som fondene har i sine egne systemer og som normalt vil inkluderes i rapportene til departementet. Det er også et eksplisitt og entydig uttrykk for fondenes virksomhet i det foregående året. Basert på dette utgangspunktet vil vi foreslå to delkriterier:

- ◆ størrelsen på fondenes plasseringer i navngitte filmprosjekt fra regionale midler i forhold til den rammen som er definert
- ◆ andel av fondenes plasseringer fra de regionale midlene som er gått til filmer med en betydelig regional tilknytning

Motiveringen for det først av disse kriteriene er å gi fondene insentiver til å mobilisere nok regional kapital til å matche det statlige tilskuddet. Klarer ikke fondet å nå dette beløpet, vil dette redusere rammen for neste års tildeling. Tilsvarende vil det være mulig for et fond å få justert opp neste års ramme ved å plassere et større beløp i konkrete filmprosjekt enn det beløpet de mottar fra staten. Kriteriet vil slik sett belønne fondenes arbeid for å skaffe regionale midler til norsk filmproduksjon. Det vil også gi ekstra insentiver til å mobilisere privat kapital, gitt at grensene for hva de offentlige eierne er villig til å skyte inn normalt vil være begrenset. En annen målrettet effekt er at kriteriet vil belønne filmfond som er i stand til å forvalte den regionale investeringskapitalen på en god måte slik at så mye som mulig blir tilbakebetalt og kan resirkuleres i nye prosjekt. Endelig vil kriteriet motivere fondene til å plassere så mye som mulig av de regionale midlene i konkrete filmprosjekt og ikke benytte midlene til andre formål.

En mulig innvending kan være at kriteriet også vil gi fondene insentiver til å plassere så mye regionale midler som mulig, selv om det ikke finnes fornuftige prosjekt som møter fondenes krav til regional tilknytning og risikoprofil. Dette ville i så tilfelle være et eksempel på det vi under punkt to over har beskrevet som «uheldige tilpasninger». Når det gjelder risikoprofil, tror vi ikke dette vil være et problem. De regionale midlene er dyre midler for fondene og plasseringer som ikke tar hensyn til mulighetene for å få investeringen tilbake, vil etter hvert redusere fondenes kapitalbase og dermed evnen til å plassere regionale midler på lengre sikt. Det er heller ikke forenlig med ønsket om å attrahere private investorer til fondet.

Vi tror at sannsynligheten for uheldige tilpasninger er større, når det gjelder tilbøyeligheten til å renonsere på kravet til regional tilknytning. Dette ville være svært uheldig, gitt den entydige sammenhengen som våre analyser har påvist mellom plasseringenes regionale profil og bransjevekst. Det er nettopp dette som er begrunnelsen for det andre delkriteriet over. Ved å premiere den andelen av tildelingene som går til filmer med sterk regional tilknytning, vil fondene motiveres til å sørge for at de produksjonene de støtter, bidrar til å styrke den regionale filmnæringen. Det vil også demotivere fondene fra å plasseres sine midler utfra rene finansielle kriterier uten å ta hensyn til hva som tjener den regionale filmbransjen. Endelig vil et slikt tillegg også forebygge rene nomadeprojekt, dvs. filminnspillinger som flyttes til regionene for å få tilgang til fondenes midler, men uten at dette gir utviklingsmuligheter for den regionale filmnæringen.

Hvordan begrepet *betydelig regional tilknytning* skal operasjonaliseres kan diskuteres, men bør som et minimum forutsette at produksjonen i betydelig benytter personell og leverandører fra den regionale filmnæringen.¹⁰⁹

Tilsammen vil disse to delkriteriene gi grunnlag for større variasjoner i tilskuddene til fondene enn det foregående kriteriet basert på bransjevekst. Det vil også kunne gi noe større svingninger fra år til år. Dette er imidlertid formålstjenlig om man ønsker å belønne fond som oppnår resultater når det gjelder å nå de målene som er satt for virksomheten. I en ferdig utarbeidet kriteriemodell, vil de to hovedkomponentene som vi så langt har beskrevet, også bli vektet i forhold til hverandre. Forholdet mellom vektene for komponent en og to vil derfor regulere hvor store svingninger som er fornuftig, og i hvor stor grad man ønsker å belønne regioner som viser vilje og evne til å investere i film med regional tilknytning.

MANGFOLD

Det tredje hovedmålet for filmfondenes virksomhet, å skape større mangfold i uttrykksformer og målgrupper, er betydelig vanskeligere å utvikle entydige og presise kriterier for. Det må for det første defineres nøyaktig hva som menes med mangfold, for det andre må det sørges for at dette operasjonaliseres på en måte som gjør begrepene mulig å måle på en forholdsvis enkel og entydig måte. Vi tror det vil være en fordel, og også fullt mulig, å unngå kvalitative vurderinger, slik det er gjort for filmsentrenes virksomhet. Som eksempel kunne man tenke seg et sammensatt kriterium bestående av:

- ◆ geografisk mangfold: andel av fjorårets bevilgninger som gikk til prosjekt med produsent fra en av de fem filmfondsregionene
- ◆ kjønnsmessig mangfold: andel av fjorårets bevilgninger som gikk til prosjekt hvor minimum en av A-funksjonene var utført av en kvinne
- ◆ mangfold i målgrupper: andel av fjorårets bevilgninger som gikk til filmer for barn og unge

For alle de tre delkomponentene bør man her inkludere plasseringene av både statstilskuddet og de regionale midlene.

Gitt at filmfondene støtter et begrenset antall produksjoner per år, er dette informasjon de vil ha i sine interne systemer. Det er også informasjon som er enkel å etterprøve og som dermed tilfredsstiller kravene til objektivitet og legitimitet. Om det er enighet om hvilke former for mangfold man ønsker å prioritere, gir kriteriene også entydige insentiver til fondene om å kanalisere sine midler i retning av produksjoner som fremme de ulike formene for mangfold. Også dette er et kriterium som vil kunne gi forholdsvis stor grad av variasjon fra år til år. Men dette kan balanseres ved å redusere den vekten som kriteriet får i den endelige kriteriemodellen.

¹⁰⁹ Alternativt kunne man tenke seg en mer gradert mekanisme hvor fondene får bedre betalt for filmer med sterk regionale tilknytning enn filmer med svak. Dette ville gitt mer nyanserte insentiver, men samtidig være vanskeligere å måle. I utgangspunktet vil dette kreve den samme type informasjon for hver enkelt film som vi i kapittel fire benyttet til å kvantifisere den regionale profilen på fondenes plasseringer.

EN SAMLET KRITERIEMODELL

Gjennomgangen overfor kan oppsummeres i følgende forslag til kriteriemodell:

1. Filmnæringens størrelse (beregnet av SSB), 50 prosent
2. Fondenes evne til å mobilisere og plassere regional kapital (rapportert av fondene), til sammen 40 prosent
 - a. størrelsen på fondenes plasseringer i navngitte filmprosjekt fra regionale midler i forhold til den rammen som er definert
 - b. andel av fondenes plasseringer fra de regionale midlene som er gått til filmer med en betydelig regional tilknytning
3. Mangfold (rapportert av fondene), til sammen 10 prosent
 - a. andel av fjorårets bevilgninger fra statstilskuddet og de regionale midlene som gikk til prosjekt med produsent fra en av de fem filmfondsregionene
 - b. andel av fjorårets bevilgninger fra statstilskuddet og de regionale midlene som gikk til prosjekt hvor minimum en av A-funksjonene var utført av en kvinne
 - c. andel av fjorårets bevilgninger fra statstilskuddet og de regionale midlene som gikk til filmer for barn og unge

Vektingen av de tre komponentene er et tentativt forslag. Det er likevel en fordeling som vi tror vil gi en fornuftig balanse mellom stabilitet og forutsigbarhet på den ene siden og belønning av måloppnåelse på den andre. Vektingen av mangfold er bevisst holdt lav. Dette er basert på argumentasjonen fra kapittel fem om at listen over hensyn som filmfondene må ta i betraktning når de skal plassere sine midler allerede er tettpakket, og at målet om mangfold utover den geografiske dimensjonen er vanskelig å finne plass til i de prioriteringene som gjøres.

Alt tatt i betraktning er dette en kriteriemodell som vil gi større differensiering i tildelingene mellom fondene enn det som gjelder i dag. Den vil for det første kanalisere midlene dit behovet er størst, det vil si dit den regionale filmnæringen i utgangspunktet er best utviklet. For det andre vil den belønne fond som oppnår resultater når det gjelder de tre hovedmålene for fondenes virksomhet.

NYE FILMFOND

Gitt at det i løpet av det siste året er blitt etablert flere nye regionale filminstitusjoner, inkludert filmfond, vil Kulturdepartementet trolig komme i en posisjon hvor det vil bli nødvendig å ta stilling til om disse skal passes inn i de etablerte støtteordningene ved siden av de eksisterende institusjonene.

Når det gjelder filmfondene, vil vi understreke at disse først og fremst har en funksjon i regioner hvor filmnæringen er rimelig godt utviklet. Skal et filmfond kunne spille en rolle utover de funksjonene som et regionalt filmsenter allerede tilbyr, må det finnes et lokalt filmmiljø som både kan utvikle egne prosjekter i kommersielle formater og som kan bidra vesentlig til de produksjonene som bringes inn fra utsiden. Om fondene hovedsakelig ender opp som en ny tilbyder av myke midler til korte formater, er dette en funksjon som allerede er godt ivaretatt av de regionale filmsentrene.

Vi vil også understreke hva vi tidligere i dette kapittelet skrev om kontinuitet og kritisk masse. Dersom målet er å skape sterke regionale filmmiljø utenfor Osloregionen, vil det være nødvendig å prioritere et mindre antall regioner som har forutsetninger for å nå og holde seg på et levedyktig nivå. Vi tror ikke det vil være mulig å løfte alle norske regioner opp til et nivå som er levedyktig gitt størrelsen på det norske filmmarkedet.

Av denne grunn bør det også oppmuntres til konsolidering. Nye fylker som ønsker regionale filmfond bør så langt det er praktisk mulig oppfordres til å søke samarbeid med et eksisterende fond. Dette gjelder ikke minst i Nord-Norge, hvor det i skrivende stund er etablert ett fond per fylke hvorav bare FilmCamp i Troms er

innlemmet i den eksisterende tilskuddsordningen. Arbeidet for et felles nordnorsk filmfond synes slik sett å være et skritt i riktig retning. Hvilke rolle FilmCamp skal spille i et eventuelt nytt nordnorsk filmfond bør det være opp til eierne i Troms å avgjøre, men det synes per i dag vanskelig å forene FilmCamps ønske om å prioritere infrastrukturen i Målselv, med de andre fylkenes ønske om å styrke filmnæringen i hele regionen.

FilmCamp er i det hele tatt så forskjellig fra de andre fire fondene, at det bør vurderes i hvor stor grad det er fornuftig at institusjonen er en del av den samme finansieringsordningen. Fordi driften av selve infrastrukturen er så pass kostnadskrevende, og at dette forutsetter at filmproduksjoner som skal få støtte fra fondet, må legge et betydelig antall innspillingsdager til FilmCamp, får virksomheten en helt annen innretning. I Veiviseren åpnes det for at det fortsatt bør kunne gis «... *tidsavgrensede statlige bidrag til oppbygging av regional infrastruktur for filmproduksjon*».¹¹⁰ FilmCamp har flere ganger søkt om midler til videreutvikling av innspillingsfasilitetene i Målselv med henvisning til denne formuleringen. Det bør så langt vi ser det derfor vurderes om ikke det ville være mer fornuftig at FilmCamp støttes og måles utfra sin rolle som regional infrastruktur, og ikke på grunnlag av sin rolle som regionalt filmfond.

ANBEFALINGER: UTFORMINGEN AV KRAVET OM REGIONAL MATCHING

Kravet om regional matching av det statlige tilskuddet var et sentralt element i den nye tilskuddsordningen som ble vedtatt av Stortinget i 2007. Kravet har vært et viktig insentiv for regionene til å tilføre frisk kapital til fondene og ordningen har så langt vi kan se fungert etter intensjonen. Som vist i kapittel tre har hver ny krone staten har bevilget i tilskudd til regionale filmfond gitt nokså nøyaktig to nye kroner til norsk film. Kravet er blitt skjerpet noe inn underveis med en entydig presisering av at det regionale beløpet ikke skal inkludere tilskudd til drift.

Slik ordningen praktiseres i dag, må fondene dokumentere at de har friske regionale midler direkte tilgjengelig for plassering før de får frigjort det statlige tilskuddet. Det er med andre ord ikke selve plasseringen i konkrete filmprosjekt som er bestemmende, men at fondene har kapitalen tilgjengelig for plassering. Dette kan normalt dokumenteres gjennom et tildelingsvedtak fra offentlig eier eller et tilsagn fra privat investor om at midlene står til rådighet.

De har i løpet av perioden vært flere diskusjoner mellom departementet og fondene om tolkningen av dette kravet. En av disse diskusjonene har vært mellom Midtnorsk og departementet om såkalt *tilkallingskapital*. Bakgrunnen for diskusjonen er at Sør-Trøndelag fylkeskommune henter midlene til Midtnorsk filmfond fra sitt eget investeringsfond. Fylkeskommunen ønsker derfor ikke å flytte midlene over til filmfondet før det finnes gode investeringsobjekt som disse pengene kan plasseres i. Om Midtnorsk filmfond hadde hatt rikelig tilgang på prosjekt som forener kravene til regional tilknytning og avkastning, ville ikke dette vært et problem. Men dette har, som vi tidligere har nevnt, ikke alltid vært tilfelle.

En annen diskusjon har vært mellom departementet og Fuzz angående *resirkulert fondskapital*. Fuzz som i betydelig grad har klart å få tilbake de midlene de har investert i tidligere produksjoner, har ønsket å definere de frigjorte midlene som frisk investeringskapital i det året de blir gjort tilgjengelig for reinvestering. Departementet har ikke godtatt denne argumentasjonen med den begrunnelse at dette ikke er friske midler. Tolkningen, som det er oppnådd enighet om, er at resirkulert *utbytte* på tidligere investeringer blir regnet som frisk kapital, mens resirkulert fondskapital ikke blir det. Begrunnelsen for dette er at de private eierne skatter av utbyttet og gis en reell mulighet til å hente dette ut i stedet for å føre det tilbake til fondet. Det er slik sett nye penger som representerer en utvidelse av den samlede fondskapitalen.

¹¹⁰ St.meld.nr. 22 (2006-2007), s. 94.

En tredje diskusjon som er blitt reist av flere av fondene, gjelder tidspunktet for utløsningen av statstilskuddet. Fordi fondene trenger tid til å dokumentere hvor stor del av statstilskuddet de er i stand til å matche, blir tilskuddet ofte utbetalt forholdsvis sent på året. Dette er en utfordring for filmfondene som hevder at det av og til har vært et problem å få plassert hele statstilskuddet på grunn av sen utbetaling. For fond som ønsker å tildele midler hele året, uavhengig av søknadsfrister, kan sein utbetaling også være en utfordring når det gjelder likviditet.¹¹¹

En fjerde innvending som har vært reist rundt utformingen av matchingskravet, gjelder periodiseringen. Fondene vi har snakket med, mener at en årlig matching 1:1 er et rigid system som krever at de midlene som fondet får fra sine eiere porsjoneres ut over tid. Ordningen tar heller ikke hensyn til at tilgangen på relevante prosjekt som pengene kan plasseres i gjerne varierer fra år til år. Et fond som ett år har rikelig tilgang til gode prosjekt og som klarer å mobilisere mer regional kapital enn fondet får i statstilskudd for å møte denne etterspørselen, vil ikke kunne bruke det «overskytende» beløpet til å matche statstilskuddet året etter. Det overskytende beløpet er dermed «tapt» som matchingskapital. Dette er en uheldig bieffekt med tanke på målet om å maksimere tilgangen til kapital for norsk filmproduksjon.

Vi vil anbefale at prinsippene om regional matching av statstilskuddet videreføres. Til tross for diskusjon rundt detaljene i implementeringen, fungerer ordningen etter intensjonene og bidrar sterkt til å øke de midlene som står til disposisjon til utvikling og produksjon av film. Når det gjelder diskusjonene rundt tilkallingskapital og resirkulert fondskapital synes de presiseringene som er gjort å være godt begrunnet og akseptert av begge parter.

Utfordringen med sein frigjøring av statstilskuddet er problematisk. Et mulig måte å løse dette på kunne være å matche år for år slik det gjøres nå, men foreta eventuelle kutt året etter at et fond ikke klarer å matche den statlige rammen. Dette ville bety at statstilskuddet kunne utbetales ved begynnelsen av året i henhold til den rammen som kriteriemodellen gir for hvert enkelt fond. Om fondet ikke klarer å matche det statlige tilskuddet i løpet av året, vil det under en slik ordning gjøres et tilsvarende stort kutt i neste års ramme. Dette måtte i så tilfelle være et kutt som kom i tillegg til de årlige justeringene av rammen som bestemmes av kriteriemodellen.

Slik vi ser det, er de uheldige effektene av periodiseringen den mest problematisk siden ved dagens ordning, først og fremst fordi den oppmuntrer fond med tilgang til mye regionale midler å holde disse tilbake for å kunne porsjonere ut det overskytende i passelig store beløp over påfølgende år. Stikk i strid med målsettingen, bidrar dette til å redusere, eller i det minste sette et tak på, de midlene som stilles til disposisjon for filmproduksjon i regionene.

Merk at den foreslåtte kriteriemodellen i betydelig grad vil bøte på dette problemet ved at regionale plasseringer ut over statstilskuddet ett år vil øke fondets tildeling det kommende året. Hvor store utslag på neste års statstilskudd overskytende regionale midler skal gi, kan reguleres med de vektene som blir lagt på de ulike kriteriene. Ett 1:1 forhold mellom overskytende midler og økning i neste års statsbudsjett vil bety at fondene får full uttelling for enhver økning i regionale midler ut over statstilskuddet. I prinsippet fjerner dette taket på de statlige tilskuddene og det vil utelukkende være regionenes evne til å mobilisere og plassere regional kapital som begrenser det statlige tilskuddet.

Ett lavere forholdstall mellom overskytende midler og økning i statstilskuddet, for eksempel 1:2, vil fortsatt belønne fondene for å mobilisere og plassere regionale midler, men uttellingen i form av økt statstilskudd i det påfølgende året vil bli lavere. Om et fond eksempelvis har en ramme på 3,0 millioner i år X og har regionale midler nok til å investere 3,5 millioner i konkrete filmprosjekt dette året, vil statstilskuddet i år X_{+1} øke til 3,25 millioner. De statlige kronene blir med andre ord dyrere når regionene velger å gå ut over den rammen som de allerede har. Merk at fondet i denne situasjonen også må være beredt på å plassere 3,25 millioner regionale midler i år X_{+1} . Prisen som fondet har betalt for å få tilgang til 0,25 millioner mer i statlige midler er derfor 0,75

¹¹¹ Blant annet melder Fuzz at de har tatt opp banklån for å kunne utbetale midler fra statstilskuddet tidligere.

millioner. En slik vekting vil gi et mer forutsigbart system, som fortsatt belønner de ambisiøse regionene, men som likevel sørger for at svingningene ikke blir for store.

Som tidligere nevnt, er det heller ikke bare tilgangen på regionale midler som begrenser fondenes årlige plasseringer. Fordi dette er dyre penger, vil fondene være opptatt av at de plasseres i prosjekt som balanserer kravet om regional tilknytning til kravet om avkastning. I siste instans vil det derfor være tilgangen på relevante filmprosjekt som avgjør hvor store regionale midler fondene kan plassere. Også dette vil bidra til å dempe svingningene fra år til år.

ANBEFALINGER: STØTTE TIL FILMER SOM MOTTAR PRODUKSJONSTILSKUDD FRA NFI

Spørsmålet om de regionale fondene skulle kunne plassere midler i film som allerede har mottatt produksjonsstøtte fra NFI, ble som nevnt i kapittel to, ett av de store diskusjonstemaene i debatten rundt omleggingen av den norske filmpolitikken i 2007. Mens regionene og opposisjonen la vekt på at filmfondene selv måtte ha frihet til å styre bruken av midlene fullt ut, ønsket regjeringen å legge føringer på hvor disse pengene skulle kunne kanaliseres. Regjeringen ville at alle statlige midler til spillefilmproduksjon skulle komme fra én kilde, det nye filminstituttet, og ikke spres på flere aktører. Statsråd Giske var i stortingsdebatten også opptatt av at man ikke ønsket et nytt byråkrati som skulle fordele midler til de samme filmene som allerede var blitt evaluert av den nasjonale finansieringsordningen. Vedtaket som ble gjort kan ses som et kompromiss i den forstand at begrensningene ble lagt på de statlige midlene, men ikke på de regionale. Vedtaket har siden innføringen ikke vært gjenstand for mye debatt og er så langt vi kan se blitt fulgt opp av fondene. Fondene har plassert regionale midler i NFI-finansierte spillefilmer, men ikke midler fra statstilskuddet.

Basert på samtalene vi har hatt med fondene, har begrensningen ikke vært et alvorlig hinder i det arbeidet de ønsker å utføre. Det statlige tilskuddet er i stor grad blitt kanalisert til andre formater som kortfilm, dokumentar og TV-drama, og er ellers i enda sterkere grad enn de regionale midlene blitt benyttet til å stimulere den regionale filmnæringen. En betydelig del av midlene er plassert som myke tilskudd til utvikling og produksjon og bare en forsvinnende del har blitt tilbakebetalt til fondene. Det er derfor ikke sikkert at anvendelsen av statstilskuddet hadde blitt så veldig forskjellig om denne begrensningen ikke hadde eksistert.

Begrensningen er også først og fremst relevant for fond som betjener regioner hvor det utvikles spillefilmprosjekt fra regionale aktører. I perioden vi har sett på, gjelder dette i all hovedsak Fuzz. Daglig leder i Fuzz melder at det ved et par anledninger, blant annet når det gjelder spillefilmen Vegas, ville vært ønskelig å kunne supplere den investeringen som ble gjort fra de regionale midlene med midler fra statstilskuddet. Men han legger samtidig til at begrensningen så langt ikke har vært et alvorlig hinder så lenge statstilskuddet ikke er større enn det er i dag. Det hører også med til historien at det siden Nokas i desember 2008 ikke har vært gitt produksjonsstøtte fra NFI til noen norsk spillefilm fra produsenter i de fem filmfondsregionene, og at denne begrensningen derfor har hatt mindre praktisk effekt de siste par årene.

Spørsmålet som bør stilles er om de opprinnelige begrunnelsene for begrensningene fortsatt er gyldige og om det slik sett fortsatt er relevant å opprettholde denne regelen. I debatten rundt innføringen av begrensningen i 2007 ble det brukt tre ulike argument:¹¹²

- ◆ *Dobbeltfinansiering*: man ville unngå at staten toppfinansierer filmer som allerede har fått grunnfinansiering fra det nasjonale fondet
- ◆ *Byråkrati*: man ønsket ikke et nytt nivå av regionale filmbyråkrater som skulle fordele statlige midler til de samme filmene som allerede var evaluert av det nasjonale fondet

¹¹² Basert på vår egen analyse av Innst.S. nr. 277 (2006-2007) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Veiviseren. For det norske Filmøftet, og debatten i Stortinget om denne innstillingen.

- ◆ *Nasjonaløkonomi*: man ønsket ikke at den statlige støtten skulle benyttes til å lokke filmer med NFI-støtte ut i distriktene

Når det gjelder argumentet om dobbeltfinansiering kan det kanskje hevdes at dette også skjer på andre områder, også innenfor film. For eksempel er den norske stat bidragsyter til Nordisk Film og TV fond som blant annet tilbyr toppfinansiering av spillefilm fra de nordiske landene. Når det gjelder byråkrati-argumentet, kan vi vanskelig se at en fjerning av denne begrensningen ville skape behov for flere ansatte i de regionale filmfondene. For det første er bemanningen ved de fleste fondene lav (jfr. kapittel tre). For det andre skulle ikke personalbehovet påvirkes vesentlig av at deler av de statlige midlene ble investert i filmer som allerede mottar støtte fra NFI i stedet for i andre prosjekter, snarere tvert i mot gitt at disse filmene allerede er underlagt instituttets kvalitetskontroll både kunstnerisk og produksjonsteknikk.

Det nasjonaløkonomiske argumentet er på sett og vis det mest interessante og viser tilbake til en av konklusjonene fra Rambøll-rapporten fra 2005 hvor det hevdes at «...et regionalt filmfond er normalt ingen nasjonal økonomisk sunn forretning, når den på midlertidig basis flytter produksjoner fra deres naturlige produksjonsadresse til filmkulturelle utkantområder».¹¹³ Dette er nok riktig i den forstand at det normalt vil være merkostnader knyttet til å flytte filminnspillinger til andre deler av landet. Om ressursøkonomisering var den eneste målsettingen for norsk filmpolitikk, burde dette være et svært tungtveiende argument. Men om vi legger til at de regionale filmfondenes rasjonale også er å bygge sterke filmmiljø utenfor hovedstadsregionen, samt å skape større mangfold i norsk filmproduksjon, blir konklusjonen mindre åpenbar. I den grad innspilling av langfilm i regionene gir den lokale filmnæringen arbeidsmuligheter og kompetanse og kanskje også bidrar til at historier blir fortalt på en ny måte, kan «flytting av produksjoner fra deres naturlige produksjonsadresse» fortsatt gi mening.

Det er interessant å merke seg at den danske filmfinansieringsordningen har hatt en egen støtteordning «*der kompenserer for merudgifterne ved helt eller delvist at producere uden for hovedstadsområdet*». Begrunnelsen for ordninger har vært å sikre «*at der fortælles historier fra hele Danmark, og øge både kvaliteten og diversiteten i dansk film*».¹¹⁴ Også den svenske ordningen har en utforming som i prinsippet oppmuntrer til å flytte produksjoner fra Stockholsregionen til de tre regionale tyngdepunktene i svensk filmproduksjon. Hverken Sverige eller Danmark har regler som begrenser de regionale filmfondenes muligheter til å velge hvilke produksjoner det skal plasseres midler i.

Alt tatt i betraktning, mener vi derfor at ingen av de tre argumentene som er blitt brukt til fordel for denne begrensningen er tungtveiende nok til å rettferdiggjøre at den opprettholdes. Vi vil derfor anbefale at bestemmelsen tas bort, men at det samtidig holdes øye med hvilke effekt dette får på fondenes tildelingspraksis. Om det viser seg at regelendringen fører til at de statlige midlene i betydelig mindre grad kommer den regionale filmnæringen til gode, vil det være mulig å styre fondenes prioriteringer gjennom justeringer av den kriteriemodellen vi har beskrevet tidligere i dette kapittelet.

Det kan også hevdes at det rådende EØS-regelverket for offentlige støtte av film, som etter ESAs tolkning setter et øvre tak på den statlige forhåndsstøtten til norsk kinofilm til 75 prosent, vil bidra til å regulere dette området. Regelverket er innarbeidet i *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner* som også de regionale filmfondene er underlagt og vil hindre fondene fra å gi toppfinansiering fra de statlige midlene som overskrider denne grensen.¹¹⁵

¹¹³ Rambøll Management (2005) *Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen*, s. 78

¹¹⁴ Jf. Det danske filminstitut (2010): *Sæt filmen fri*, oplæg til filmaftale 2011-2014, s. 18

¹¹⁵ Jf FOR 2009-09-07 nr. 1168: *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner*, §2-8.

KONKLUSJONER

Vurderingen av de regionale fondenes måloppnåelse viser at fondene uten tvil har bidratt til å øke kapitaltilgangen til norsk filmproduksjon. Filmfondenes virksomhet har også styrket de regionale filmmiljøene, men uten at den sterke konsentrasjonen av den norske filmnæringen i Oslo og Akershus er blitt vesentlig utfordret. Endelig vil vi hevde at de regionale filmfondene har bidratt til å skape større mangfold i norsk filmproduksjon, men først og fremst ved å skape forutsetninger for filmutvikling og filmproduksjon i ulike deler av landet.

Basert på de analysene vi har gjennomført anbefaler vi departementet å innføre en kriteriemodell for fordeling av midler mellom fondene som i større grad åpner for differensiering. Den foreslåtte modellen vil på den ene siden kanalisere midlene dit behovet er størst, på den andre siden vil den belønne fond som oppnår gode resultater når det gjelder de tre sentrale målene for fondenes virksomhet. Særlig vil den belønne fond som operer i regioner med vilje og evne til å mobilisere regional kapital.

Når det gjelder kravet om regional matching anbefaler vi at dette i all hovedsak videreføres slik det er i dag. Kravet har vært en vesentlig årsak til at så mye regionale midler er blitt gjort tilgjengelig for filmproduksjon. For å bøte på problemene som oppstår på grunn av sein utbetaling av statstilskuddet, kan det eventuelt vurderes å la kuttene i statstilskuddet komme i rammene for neste års tildeling for fond som ikke klarer å matche det statlige beløpet.

Kravet om at de statlige midlene ikke skal kunne benyttes til finansering av filmprosjekt som allerede har mottatt produksjonstilskudd fra NFI, har etter vår vurdering ikke lenger noen berettigelse. De ulike argumentene som i sin tid ble benyttet for å underbygge dette kravet, har så langt vi kan se begrenset gyldighet. Vi vil derfor anbefale at denne begrensningen faller bort, og at eventuelle behov for å påvirke fondenes prioriteringer oppnås gjennom justeringer av kriteriemodellen.

LITTERATUR

- Bransjerådet for film (2010) *Ta alle talentene i bruk*
- Croy, W. Glen og Reid D. Walker (2003) Rural Tourism and Film – Issues for Strategic Regional Development in Hall, Derek, Lesley Roberts and Morag Mitchell (eds) *New Directions in Rural Tourism*, Aldershot, Ashgate
- Det danske filminstitutt (2010) *Sæt filmen fri, oplæg til filmaftale 2011-2014*
- Eide, Dorthe (red) (2011) *Turisme basert på fortellinger, bøker og film – En litteratur og casestudie*, UiN-rapport nr. 2-2011
- Espelin, Anne og Anne-Britt Gran (2011) *Kulturnæringenes betydning for norsk økonomi – Status og utvikling 2000-2009*, Menon-publikasjon nr. 9/2011
- Film3 (2010) *Regler for søknaden* <http://www.oppland.no/Film3/Stotteordninger/Regler-for-soknaden/>
- Filmcamp: *Retningslinjer og regelverk for FilmCamp AS innsats i film- og tv-produksjoner* <http://filmcamp.no/dok/Produksjon/2010%20Retningslinjer%20og%20regelverk.pdf>
- Filmkraft: *Forskrifter om tilskudd* http://www.filmkraft.no/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=38
- Film & Kino, Norsk filminstitutt (2009) *Handlingsplan for filmsatsingen på barn og unge 2009-2011*
- Florida, Richard (2005) *Cities and the Creative Class*, New York, Routledge og Florida, Richard (2007) *The Flight of the creative class: the new global competition for talent*, New York, Collins
- Fuzz (2010) *Retningslinjer og regelverk for Fuzz AS som finansør og co-produsent* http://fuzz.no/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=13
- Gudbrandsdølen (2007) *Etablerer filmlandet* 12.11.2007
- Midtnorsk (2009) *Retningslinjer og regelverk for Midtnorsk Filmfond som investor* <http://midtnorskfilm.no/filmfond/wp-content/uploads/Tegningsblankett-med-Regelverk-FILMINVEST.pdf>
- NFI (2011) *Årsrapport 2010 Norsk filminstitutt*
- Porse Nielsen, Anna og Hannes Jakobsen (2011) *Danske innholdsprodusenters samfundsøkonomiske effekt – film, TV og computerspil*
- Rambøll Management (2005) *Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen*
- Rushprint (2011) *Portrettet: Nikolaj Frobenius* Rushprint 46(4) s. 42-44
- Ryssevik, Jostein og Jan Erik Grindheim (2007) *Lidenskap og levevei – en studie av utvalgte kulturnæringer i Hordaland* ideas2evidence 5/2007 <http://www.ideas2evidence.com/projects/Kultur07.pdf>
- Ryssevik, Jostein, Martin Larsen Hirth og Ingrid Cecilia Holthe (2009) *Vestlandets filmnæring – mellom nasjonsbygging og regional utvikling* ideas2evidence rapport nr. 5:2009
- Stavanger Aftenblad (2011) *42 bransjefolk signerte kritisk brev til Filmkraft-styret* 06.10.2011
- Stavanger Aftenblad (2011) *Ny investeringsrekord fra Filmkraft* 08.10.2011
- Stavanger Aftenblad (2011) *Uro blant filmfolket* 10.10.2011
- Stavanger Aftenblad (2011) *Ikke enig i Filmkraft-kritikken* 15.10.2011
- Tveit, Bjarte Mørner og Torstein Grude (2011) *Hvor er dere, Filmkraft-eiere?* Kommentar, Stavanger Aftenblad 23.11.2011
- Young, Anita og Robert Young (2008) Measuring the Effects of Film and Television on Tourism to Screen Locations: A Theoretical and Empirical Perspective, *Journal of Travel and Tourism Marketing*, vol 24(2), s.195-212

POLITISKE DOKUMENT

- Bergen kommune (2011) *Rapport – kommunens filmutvalg*
- Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (1999) *Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age*
- Einarssonutvalget (2006) *Organisering av statlige virksomheter på filmområdet, Rapport fra utvalg nedsatt av Kultur- og kirkeminister Trond Giske 30.08.2006*
- FOR 2009-09-07 nr. 1168: Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner, §2-8
- Innst.S. nr. 277 (2006-2007) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Veiviseren. For det norske Filmløftet*
- Referat fra møte i Stortinget tirsdag den 12. juni 2007, sak nr. 14. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/070612/14/>
- St.Meld nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren – For det norske filmløftet*
- St.prp. nr. 1 (2004-2005)
- St.prp. nr. 1 (2006-2007)
- Troms fylkeskommune (2010) *Kartlegging av filmområdet og forslag til en ny framtidig samordning og organisering av filmsatsingen i Nord-Norge* arbeidsdokument lagt fram for Landsdelsrådet for kulturs møte 21. januar 2010.

DATAKJØP

- Bedrifts og foretaksdata fra Ravninfo, <http://www.ravninfo.no>



IDEAS2EVIDENCE
SIGURDSGATEN 8
5015 BERGEN
TLF: 91817197
FAX: 55247435
post@ideas2evidence.com