



# EVALUERING AV TILSKUDDSORDNINGER PÅ FILMOMRÅDET



# Innhold

<b>FORORD</b>	<b>4</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUKSJON</b>	<b>9</b>
1.1. Børs og katedral i en ny teknologisk virkelighet	9
1.2. Mandat og oppdragsbeskrivelse	11
1.2.1. Kort om oppdragsbeskrivelsen	11
1.2.2. Hvilke ordninger er evaluert?	12
1.2.3. Kort om vektlegginger i denne evalueringen	13
1.3. Et lite historisk tilbakeblikk på filmpolitikken	14
1.4. Tidligere evalueringer	15
1.5. Rapportens struktur og kapittelinndeling	17
<b>2. METODE OG DATA</b>	<b>18</b>
2.1. OECDs modell for evaluering av offentlige tilskuddsordninger	18
2.2. Vurderingsgrunnlag og data	19
2.3. Innhenting av kvalitativ informasjon	19
2.3.1. Dokumentgjennomgang	19
2.3.2. Dybdeintervjuer med saksbehandlere/konsulenter for tildeling av tilskudd	19
2.3.3. Intervjuer med produsenter og produsent-workshop	19
2.3.4. Produsent-survey	20
2.4. Innhenting av kvantitativ informasjon (data)	21
2.5. Metode for tekst- og mediaanalyse for evaluering av kvalitet i film	22
2.5.1. Relevansmål	24
2.5.2. Kvalitetsmål	24
2.6. Metodiske utfordringer i denne evalueringen	25
2.6.1. Metodiske utfordringer knyttet til etablering av kvalitetsmål	25
2.6.2. Utfordringer knyttet til datainnhenting	26
<b>3. SAMFUNNSØKONOMISKE ARGUMENTER FOR OFFENTLIG TILFØRSEL AV TILSKUDD TIL FILMFELTET</b>	<b>27</b>
3.1.1. Kollektive goder og kulturell/kunstnerisk produksjon (språk, egenart og kunst)	27
3.1.2. Stordriftsfordeler og et lite hjemmemarked	28
3.1.3. Manglende tilgang på risikokapital (informasjonsskjevheter)	29
3.1.4. Infant industry-argumentet	29
<b>4. NÆRMERE OM DAGENS MÅL I FILMPOLITIKKEN</b>	<b>30</b>
4.1. Nærmere om bredde, variasjon og kvalitet i filmtilbudet	31
4.1.1. Departementets og NFIs vurderinger knyttet til dette målet	31
4.1.2. Mulige kvantitative kvalitetsindikatorer	33
4.2. Nærmere om formidling og tilgjengeliggjøring for publikum	36
4.3. Nærmere om solid publikumsoppslutning	38
4.3.1. Utviklingen i tall	38
4.4. Nærmere om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi	42
4.4.1. Produsentene	43
4.4.2. Distributørene	44
4.4.3. Utøvere (regissørene og manusforfatterne)	45
4.4.4. Regional aktivitet	46
4.5. Andre pålagte delmål	47

4.6.	Om mulige samspill, overlapp og konflikter mellom mål	48
<b>5.</b>	<b>OM TILSKUDDSORDNINGENE OG DERES MÅLSETTINGER</b>	<b>50</b>
5.1.	Introduksjon til ordningene	50
5.1.1.	Antall ordninger fordelt på faser og formater	51
5.1.2.	Ordningenes programlogikk (hvordan de skal virke)	53
5.1.3.	Tilskudd og i antall og kroner	55
5.2.	Tilskudd rettet mot prosjektenes tidligste fase	57
5.3.	Tilskudd rettet mot prosjektutvikling	58
5.4.	Tilskudd i produksjonsfasen	60
5.4.1.	Produksjonstilskudd	60
5.4.2.	Insentivordningen	62
5.5.	Tilskudd for lansering og promotering	64
5.6.	Etterhåndstilskudd (som krever omsetning)	66
5.7.	Tilskudd til produksjonsmiljøer (Rammetilskudd)	67
5.8.	Tilskudd gjennom regionale filmsentre og -fond	68
5.9.	Er ordningene plattformnøytrale?	74
5.10.	Filmpolitiske ordninger i andre land	75
5.10.1.	Danmark	75
5.10.2.	Sverige	77
<b>6.</b>	<b>MARKEDET OG MARKEDSUTVIKLINGEN</b>	<b>80</b>
6.1.	Kort beskrivelse av filmbransjen med pengestrømmer	80
6.2.	Mer om markedet for spillefilm	82
6.3.	Markedet for dokumentarer og dokumentarserier	83
6.4.	Markedet for dramaserier	83
6.5.	Markedet for kortfilm	84
<b>7.</b>	<b>VURDERING AV TILSKUDDSORDNINGENES RELEVANS</b>	<b>85</b>
7.1.	Etterspørsel etter virkemidlene	85
7.2.	Er tilskuddsordningene relevante i lys av de fire målene?	86
7.2.1.	Konsulentvurdering	88
7.2.2.	Markedsvurdering	89
7.2.3.	Etterhåndstilskudd	91
7.2.4.	Samproduksjon	92
7.2.5.	Rammetilskudd	93
7.2.6.	Nye veier	94
7.2.7.	Lansering	95
7.2.8.	Insentivordningen	97
7.2.9.	Samlet vurdering	99
<b>8.</b>	<b>VURDERING AV TILSKUDDSORDNINGENES EFFEKT PÅ DE FIRE MÅLENE</b>	<b>101</b>
8.1.	Addisjonalitet (utløsende effekt)	101
8.1.1.	Aktørenes opplevelse av tilskuddsordningenes utløsende effekt	101
8.1.2.	Sammensetning av produksjonsfinansieringen	103
8.1.3.	Ordningenes evne til å utløse annen privat finansiering	105
8.2.	Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet	108
8.2.1.	Vurderinger sett fra bransjens ståsted	108
8.2.2.	Gjør norske produksjoner det bra på viktige festivaler?	112
8.2.3.	Hva NFI selv tenker om kvalitet og bredde	114
8.2.4.	Om NFIs arbeid for å øke kvinnerepresentasjon og kulturelt mangfold	114
8.2.5.	NFIs tildelinger: Utslag på vår kvalitetsindikator	116

8.2.6.	Etterhåndstilskuddets bidrag til bredde og variasjon	117
8.2.7.	Kvalitetsvurderinger i regionale filmsentre	117
8.3.	Mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum	118
8.3.1.	Tilskudd for lansering i utlandet	119
8.3.2.	Tilskudd for lansering i Norge	120
8.4.	Mål 3: Solid publikumsoppslutning	120
8.5.	Mål 4: Profesjonell bransje med sunn økonomi	122
8.5.1.	Insentivordningens måloppnåelse	123
8.5.2.	Aktivitetsbasert tildeling til regionale filmfond	124
<b>9.</b>	<b>VURDERING AV FORVALTNING, ORGANISERING OG EFFEKTIVITET</b>	<b>125</b>
9.1.	Riksrevisjonens gjennomgang	126
9.2.	Prinsipper om utforming av enkle og effektive virkemidler	126
9.2.1.	Unngå overlapp mellom virkemidler	126
9.2.2.	Ett virkemiddel, ett mål	127
9.2.3.	Målbarhet /evaluerbarhet	128
9.3.	Nærmere om seleksjonsarbeidet og oppfølging	128
9.3.1.	Behov for tydelige og identifiserbare seleksjonskriterier	128
9.3.2.	Konsulentens multiple roller som selektør og veileder	129
9.4.	Samspill mellom ordningene: Samlet programlogikk	131
9.4.1.	Samlet programlogikk ut fra prosjektenes faser	131
9.4.2.	Samlet programlogikk ut fra format	132
9.4.3.	Samspill mellom ordningene og annen finansiering	133
9.5.	Forvaltningskostnader og kostnadseffektivitet	133
9.5.1.	Grovt overslag over forvaltningskostnader per tilskuddskrone	134
9.5.2.	Forvaltningskostnader knyttet til etterhåndstilskudd	134
<b>10.</b>	<b>AVSLUTNING OG SAMLEDE VURDERINGER AV ORDNINGENE</b>	<b>136</b>
10.1.	Innsikt fra evalueringspunktene	136
10.2.	Bør staten fortsatt tilby etterhåndsstøtte og eventuelt hvordan?	137
10.3.	Et enklere og mer fleksibelt tilskuddssystem	139
10.3.1.	Gevinster ved å ha færre og mer fleksible ordninger	141
10.3.2.	Potensielle utfordringer ved den foreslåtte modellen	141
10.3.3.	Modellen satt inn i en større sammenheng	142
10.4.	Satsing/prioritering av faser	142
	<b>LITTERATURREFERANSER</b>	<b>144</b>
	<b>VEDLEGG 1: PRODUSENTSURVEY</b>	<b>146</b>
	<b>VEDLEGG 2: FILMER SOM DEFINERER KVALITETSMÅLET</b>	<b>154</b>

## Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av statens tilskuddsordninger på filmområdet, inkludert de tilskudd som har vært kanalisert videre til de regionale filmsentrene og filmfondene. Det sentrale evalueringskriteriet er de fire filmpolitiske målene slik de er formulert gjennom de løpende budsjett dokumenter, Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* (Filmmeldingen) og de gjeldende forskrifter som legger føringene for bruk av tilskuddsordningene.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Kulturdepartementet og er utført i perioden juni til desember 2019. Arbeidet er utført i et samarbeid mellom Menon Economics, førstemanuensis Terje Gaustad ved Handelshøyskolen BI og professor Audun Engelstad ved Høgskolen i Innlandet. Gjennom prosjektet har vi hatt tett dialog med ansatte ved Norsk filminstitutt som forvalter virkemidlene vi har evaluert. Uten deres generøse kunnskapsdeling og kritiske innspill ville det ikke vært mulig å gjennomføre evalueringen. Evalueringen baserer seg også på et stort antall intervjuer og workshops med aktører i filmnæringen. Deres deltakelse har vært av uvurderlig betydning for arbeidet. Sist men ikke minst har Kulturdepartementets innspill i prosessen hatt avgjørende betydning for sluttproduktets kvalitet. Når dette er sagt står vi som forfattere ansvarlige for alle analyser og vurderinger som fremført i denne rapporten. Våre konklusjoner er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med oppdragsgivers og NFIs vurderinger. Vi takker for et spennende og utfordrende prosjekt.

Terje Gaustad

Leo A. Grünfeld

Prosjektledere

Oslo, 30. desember 2019

## Sammendrag

I denne rapporten evalueres statens tilskuddsordninger på filmområdet, inkludert tilskudd til de regionale filmsentrene og filmfondene. Ordningene vurderes opp mot de fire overordnede filmpolitiske målene:

1. et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet
2. god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
3. solid publikumsoppslutning
4. en profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Evalueringen omfatter bransjerettede økonomiske virkemidler på filmområdet, herunder:

- Tilskuddsordninger til utvikling og produksjon av spillefilm, kortfilm, dokumentar og dramaserier
- Etterhåndstilskudd (EHT)
- Lanseringstilskudd i Norge og utlandet
- Tildelinger av statlige midler via regionale filmsentre og -fond <sup>1</sup>
- Insentivordningen
- Tilskudd til samproduksjon

Vi evaluerer effekten av det samlede virkemiddelapparatet, peker på styrker og svakheter og utfordringer ved dagens ordninger, både hver for seg og ordningene samlet som tilskuddssystem. Norge har i likhet med de fleste europeiske land lange tradisjoner for offentlig støtte av filmproduksjon. I Norge er Norsk filminstitutt (NFI) statens primære forvaltningsorgan på filmområdet. Ordningene vi dekker retter seg mot prosjekter som befinner seg i alt fra tidlig utviklingsfase til ferdige produksjoner som vises i markedet. Ordningene skal dekke alle formater (film og serier, korte og lange formater, dokumentar og fiksjon) og tilby tilskudd til produksjoner som distribueres på alle typer visningsplattformer (Kino, TV, internett, VOD strømmetjenester etc.). Tilskuddsordningene retter seg primært mot produsentene. Til sammen er det i 2019 satt av 520 millioner kroner til tilskuddsordningene gjennom filmfondet. Disse midlene dekker også tilskudd til dataspill som ikke er en del av denne evalueringen. Ut over dette er insentivordningen tildelt 71 millioner kroner, mens den statlige satsing på regionale aktiviteter har en ramme på 92 millioner kroner. Det skytes også inn midler fra regionene til dette. Forvaltningen av tilskuddsordningene dekkes gjennom tilførsel av driftsmidler. Det ble bevilget 112 millioner kroner til drift av NFIs samlede aktiviteter i 2019, der mye av aktiviteten ikke er direkte knyttet til tilskuddsforvaltning.

Et sentralt spørsmål i denne evalueringen er hvorvidt ordningene og praktiseringen av dem faktisk dekker alle relevante formater og plattformer, og hvor omfattende behovet er for tilskudd på alle de felt som dekkes av ordningene. De filmpolitiske målene har vært relativt stabile, men store omveltninger i bransjen kan kreve endringer i tilskuddsordningene for at de skal være relevante og effektive. De filmpolitiske virkemidlene har vært oppe til vurdering en rekke ganger de siste 20 årene. Gjennom Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* la man fra 2016 opp til et mer framtidsrettet tilskuddssystem, en **effektiv og forenklet filmforvaltning, sterkere regionale filmmiljøer og en helhetlig nasjonal filmformidlingspolitikk**. I tillegg skulle den gjøre Norge til et attraktivt innspillingsland ved at det ble innført en insentivordning for film- og serieproduksjoner i Norge. Et helt sentralt spørsmål i denne evalueringen er i hvilken grad tilskuddsordningene og forvaltningen av dem de siste tre til fire årene har klart å imøtekomme disse målene.

---

<sup>1</sup> Oppdraget omfatter tilskuddsforvaltning på regionalt nivå, men skal ikke vurdere hvorvidt fordelingen av statlige midler til de ulike regionene eller organiseringen av regionale filmvirksomheter er hensiktsmessig.

Som følge av de fire filmpolitiske målene preges ordningene vi evaluerer av både en søken etter kvalitet (inkludert bredde og variasjon) og en søken etter størst mulig oppslutning i befolkningen i form av antall seere og visningsinntekter. Selv om mye taler for at produksjonenes popularitet ofte sier noe om kvalitet, er det ikke gitt at disse to typene mål alltid vil gå sammen. Det er NFIs relativt krevende oppgave å balansere disse to målene.

Rammene og vilkårene for tilskuddsordningene er gitt gjennom forskrifter. Forskriftene er relativt detaljerte i beskrivelsen av krav og prosedyrer for tildeling av tilskudd. Forskriftene er utformet på to nivåer, hvor Kulturdepartementet definerer overordnede formål, forvaltningsorgan, klageordninger og lignende, mens NFI nærmere definerer ordninger, krav til søkere, vurderingskriterier og lignende. Forvalteren har med andre ord i stor grad kunnet være med å påvirke rammene basert på erfaringer og faglige anbefalinger. Denne evalueringen berører både forskriftenes egnethet for måloppnåelse og den praksis NFI utøver innenfor rammene av forskriftene.

Til tross for store omveltninger i visningskanaler og forbruksmønstre har publikumsopplutningen om norsk film på kino vært relativt stabil de siste årene. I 2018 nådde norsk film for første gang en markedsandel på over 25 prosent av kinobesøket. Norskandelen drives i stor grad av de største og mest populære titlene, og er derfor sårbar for variasjoner i populariteten av disse. En stor suksess eller en stor flopp kan gi betydelige utslag. I 2019 har kinobesøket falt tilbake, både for norske og utenlandske filmer, så vi kan ikke anta at publikumsopplutningen om norske filmer har stabilisert seg på et ønsket nivå.

Veksten i det totale forbruket av filmer og serier har vært størst i nye strømmetjenester, og da spesielt i de abonnementsbaserte tjenestene. Her er det vanskeligere å måle opplutningen om norske filmer og serier, men ut fra hvilket innhold som er tilgjengelig ser vi at norskandelen er mye lavere enn på kino (med unntak av NRKs tjenester). Det er derfor et betydelig potensial for å øke den samlede publikumsopplutningen om norske filmer og serier gjennom å øke norskandelen av tilgjengelig innhold i disse kanalene, forutsatt at de norske produksjonene holder en kvalitet som gjør at publikum velger norsk fremfor utenlandsk.

Det er vanskelig å måle nivået på bredde, variasjon og kvalitet på produksjonene. Norske deltakelser på anerkjente filmfestivaler har ligget nokså stabilt de senere årene og det er vanskelig å konkludere om utviklingen basert på terningkast eller IMDb-rating. Det overordnede bildet er at det ikke har funnet sted markante endringer i dette bildet. I denne evalueringen har vi utarbeidet nye kvantitative indikatorer som etablerer en felles referanseramme for vurdering av kunstnerisk kvalitet og relevans i hver enkelt produksjon. Analysene viser at våre indikatorer i liten grad samvarierer med besøkstall på kino. Dette mønsteret understøtter problemet med at det som ofte beskrives som god film ikke nødvendigvis trekker publikum til kino.

Det er solid vekst i den norske filmbransjen om vi ser på antall foretak. Det blir stadig flere produsenter, men de fleste er små og mindre solide enheter. Vi ser med andre ord en tendens i retning av en større men samtidig mindre solid bransje.

Vår overordnede vurdering av feltet er at **det er stort behov for tilskuddsordningene**. Mye av næringens aktivitet er helt avhengig av statlige tilskudd, og særlig gjelder dette produksjoner som har et lite kommersielt marked, som kortfilmer, og spillefilmer og dramaproduksjoner med et utprøvende og/eller kunstnerisk tilsnitt. Men også for de kommersielt orienterte produksjonene er rammebetingelsene et lite hjemmemarked som det norske kan gi så presset at de er avhengige av offentlige tilskudd. Dette gjelder spesielt for kinofilmene. Samtidig modnes og vokser næringen i de nye kommersielle markedene, noe som trekker i retning av at deler av de markedsrettede ordningene gradvis bør justeres. Behovet for satsing mot internasjonale markeder og styrket kompetanse knyttet til internasjonalisering er økende. Det bør reflekteres sterkere i tilskuddsapparatet. Antall søknader til ordningene har holdt seg relativt stabil over de siste fem årene. Noe av dette kan potensielt forklares

gjennom økt tilsøkning til regionale sentre og fond, men med en raskt voksende næring skulle man kanskje forvente at antall søknader skulle vokse. Dette kan indikere at sammensetningen av virkemidler og ressurser i prosjektenes ulike faser og til ulike formater bør vurderes gjennomgått og at man åpner opp for en noe mer tilpasningsrettet forvaltning av tilskuddene.

Videre observerer vi en høy grad av stabilitet over tid i tilskuddsforvaltningene, sett bort fra at etterhåndstilskuddene legger press på de andre ordningene. Vi stiller spørsmål ved om denne stabiliteten er forenlig med de endrede behovene i markedet som følge av endret distribusjon og seervaner/preferanser.

Mye taler for at det bør legges større vekt på tilskudd til produksjoner i **utviklingsfasen**, og at det spesielt for serier kan være rom for å redusere støtteintensiteten i **produksjonsfasen**. Publikum bruker betydelig mer penger på konsum av film og serier gjennom hjemmevideokanalene, og både kvalitative og kvantitative data indikerer at med en mer moden bransje i disse markedene kan aktørene nå selv i økende grad gjennomføre prosjekter på egen hånd. Tilskudd til produsenter i utviklingsfasen bidrar til å styrke deres eierskap og kontroll, og til at prosjektene blir godt utarbeidet for produksjonsfasen. God tilgang til tilskuddsmidler i utviklingsfasen er videre avgjørende for å skape et bredt og variert tilfang av gode prosjekter for den langt mer ressurskrevende produksjonsfasen. At mange prosjekter ikke går videre fra utvikling til produksjon er en naturlig følge av at kun de beste rettferdiggjør risikoen som følger av produksjonsinvesteringene. Alle utviklingsprosjekter bidrar likevel til utvikling av talent og kompetanse. Utviklingstilskudd bør tilpasses det enkelte prosjekt, også i forhold til hvor langt prosessen skal gå og hva den skal omfatte. Under dagens ordninger kan utviklingsløpet for dokumentarer være langt og omfattende, men også for dramaserier og animasjon kan det for eksempel være behov for å inkludere produksjon av piloter i utviklingsløpet. Mer tilskudd i utviklingsfasen, både i form av antall prosjekter og tilskudd til hvert enkelt prosjekt, åpner for både mer utprøving og bedre utviklede prosjekter før oppstart av produksjon.

Det er i dag en omfattende og detaljert styring av tilskuddsordningene for utvikling og produksjon som i praksis har ledet til at man segmenterer ordningene med ulike pottter, rammer og vilkår for de ulike formatene. Selv om det alltid vil være behov for å vurdere prosjektene opp mot sine respektive markeder, og de forskjellige mulighetene disse gir for annen finansiering, tror vi at denne praksisen er med på å begrense NFIs fleksibilitet. Så lenge NFI tar vare på og sikrer nødvendig kompetanse rundt utviklingen i de forskjellige markedene, mener vi at den eksisterende NFI-forskriften gir langt større rom for å operere med færre og mer fleksible rammer, og NFIs tilskuddsforvaltning bør videreutvikles i denne retningen. Økt fleksibilitet gjennom færre rammer og avgrensninger vil kunne gi større tilpasningsevne og høyere grad av måloppnåelse, ikke minst i lys av den raske utviklingen i nye markedskanaler og usikkerheten vi fortsatt ser i de etablerte kanalene. Økt fleksibilitet vil også åpne for at man lettere kan håndtere formater som i dag faller utenfor de definerte kategoriseringene.

Et sentralt spørsmål knyttet til forvaltningen av virkemidler som rettes mot audiovisuelle produksjoner er i hvilken grad man klarer å bidra til høy publikumsoppslutning om produksjoner som gjerne defineres som av høy kvalitet. En stor andel av filmene som får plass på programmet ved større internasjonale filmfestivaler og som får gode anmeldelser befinner seg i gruppen av filmer med lavt besøk på kino. Veksten i strømmetjenester og VOD gir en ny mulighet for å øke seeroppslutningen om slike produksjoner. Vårt forslag til en mer fleksibel og finansielt sterkere ordning for utviklingsstøtte tror vi vil kunne gi større rom for å støtte opp om slike prosjekter der kinolansering av spillefilm ikke er eneste løsning.

Ordningen med **etterhåndstilskudd** vurderes av produsentene som særlig viktig for bransjens evne til å produsere større kinofilmer med stort publikumspotensial og til å produsere kinofilm uten forhåndstilskudd til produksjon fra NFI. Selv med mulighet for etterhåndstilskudd produseres disse med betydelig finansiell risiko i



dag. Vi vurderer at virkemiddelet er godt egnet og at det bidrar til solid publikumsoppslutning og en profesjonell bransje med sunn økonomi. Samtidig ser vi klare tegn til at etterhåndstilskuddene tar en stadig større andel av den totale tilskuddsrammen ettersom ordningen er rettighetsbasert og norske filmer har gjort det godt i markedene. Med en gitt ramme må man derfor sette et tak på etterhåndstilskuddenes andel av de totale tilskuddsmidlene. Når etterhåndstilskuddene denne rammen, bør de justeres ned slik at etterhåndstilskuddet kalkuleres som en noe mindre prosent av markedsinntektene. Dette bør nedfelles i forskriften.

**Insentivordningen** er en relativt ny ordning og det finnes derfor lite erfaring å hvile evalueringen på. Ordningen er relevant for å støtte opp om en profesjonell bransje med sunn økonomi i Norge, men slik den praktiseres i dag er ordningen lite egnet for å skape økt oppmerksomhet om norsk kultur, natur og samfunnsliv. Den internasjonale innretningen (både krav om finansiering og distribusjon) stimulerer norsk filmnæring til å tenke salg og distribusjon i større markeder, hvilket er positivt i forhold til alle de filmpolitiske målene. Vi anbefaler at ordningen videreføres som én av tre typer produksjonstilskudd, som en særlig attraktiv ordning for produksjoner uten kinodistribusjon men med et internasjonalt nedslagsfelt. Dette oppnår man dersom man øker fokuset på norske produksjoner med tung internasjonal satsing. Dette vil bygge opp under vår bredere anbefaling om å øke aktiviteten mot produksjoner som får mer salg i internasjonale markeder.

**Lanseringstilskuddet** vurderes som relevant og effektivt for målene om tilgjengelighet, publikumsoppslutning og en profesjonell bransje med sunn økonomi. Det kan i større grad vris mot lansering i utlandet siden det her er vanskeligere for norsk bransje på egen hånd å bygge kompetanse og kapasitet. For lansering i Norge er tilskuddene mest verdifulle for mindre prosjekter og mindre distributører, og det kan derfor justeres til fordel for disse.

Tilskudd gjennom det **regionale** virkemiddelapparatet bidrar til geografisk bredde og mangfold i en bransje som i ekstrem grad er konsentrert rundt Oslo-området. Denne typen klyngedannelse er vanlig for bransjen også internasjonalt og vi må forvente at sentraliseringskreftene vedvarer. Videre har de regionale forvalterne ansvarsområder som er delegert fra NFI knyttet til talentutvikling, og de spiller derfor også en viktig rolle i forhold til målet om en profesjonell bransje. De norske regionale fondene er relativt små samtidig som de dekker store regioner. For å skape levedyktige bransjemiljøer bør tilskuddene konsentreres om sentrale miljøer innenfor hver region.

I balansen mellom kvalitet og økonomi mener vi NFI treffer relativt godt. NFI støtter produksjoner som gjennomgående skårer høyt på kvalitetsmålene vi har rapportert for, og samtidig støtter NFI også produsenter som er større og mer lønnsomme. NFI har lenge vært opptatt av at produksjoner med konsulentbasert produksjonsstøtte har for lav publikumsoppslutning. Vi anbefaler at man på prosjektnivå forsøker å fokusere på ett hovedmål for produksjonen, og at man på porteføljenivå søker å jobbe mot alle fire målene. Det er det samlede repertoaret som skal bidra til balanse mellom kvalitet og økonomi. Dersom man legger flere sterke målføringer på ett enkelt prosjekt kan prosjektet lett miste fokus basert på kompromisser. Våre analyser viser at det gjennomgående er lite samvariasjon mellom hva som anses som høy kvalitet og hva som gir høye besøkstall innen spillefilmsegmentet.

Det er vanskelig å beregne **kostnadseffektiviteten** i NFIs tilskudsarbeid. Vi har tatt utgangspunkt i lønnskostnader knyttet til de som arbeider med tilskuddsordningene og lagt til rimelige anslag på felleskostnader. Våre anslag trekker i retning av at arbeidet gjennomføres relativt kostnadseffektivt sett opp mot tilsvarende kostnader i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det er grunn til å påpeke at NFI kan utbedre sin registrering og analyse av intern ressursbruk.

# 1. Introduksjon

I denne rapporten evalueres statens tilskuddsordninger på filmområdet, inkludert de tilskudd som har vært kanalisert videre til de regionale filmsentrene og filmfondene. Det sentrale evalueringskriteriet er de fire filmpolitiske målene slik de er formulert gjennom de løpende budsjettokumenter, Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidrettet filmpolitikk* (Filmmeldingen) og de gjeldende forskrifter som legger føringene for bruk av tilskuddsordningene.

Det primære formålet med analysen er å evaluere effekten av det samlede virkemiddelapparatet, peke på svakheter og utfordringer ved dagens tilskudd, både de individuelle ordningene og systemet som helhet.

Norge har i likhet med de fleste europeiske land lange tradisjoner for offentlig støtte av filmproduksjon. I Norge er Norsk filminstitutt (NFI) statens primære forvaltningsorgan på filmområdet. Etter hvert som teknologi og markeder har utviklet seg har tilskuddsordningene blitt utvidet til å dekke andre formater og plattformer enn kinofilmen. Der annet ikke er spesifisert bruker vi derfor film- og filmbransjebegrepene i en vid forstand som omfatter film og serier, korte og lange formater, dokumentar og fiksjon.

Den norske stat har i mange tiår drevet aktiv politikk inn mot filmfeltet, både gjennom tilførsel av tilskudd til audiovisuelle produksjoner og gjennom tilskudd til bransjeutvikling med fokus på utdanning, kompetanse, talentutvikling, formidling og informasjonsutveksling. De filmpolitiske virkemidlene har vært oppe til vurdering en rekke ganger de siste 20 årene. Virkemidlene utgjør et relativt stort antall tilskuddsordninger som dekker alt fra tidlig ide- og manusutvikling til støtteordninger for lansering av filmer i utlandet og etterhåndsstøtte knyttet til salgsinntekter lang tid etter at verket er ferdig produsert. Man har med andre ord valgt å tilby et virkemiddelapparat som er støttende i alle faser av prosjektene, men hvor mye tilskudd som tilbys og hvilke vilkår som stilles avhenger av hva slags produksjon det er snakk om.

NFIs tilskuddsordninger har tradisjonelt vært rettet mot filmprodusenten slik denne typisk fungerte tidligere, og i forhold til de omveltningene vi har sett i markedet og i bransjen har tilskuddsordningene vært relativt uforandret. Selv om de filmpolitiske målene ligger fast, og selv om virkemidlene og ordningene skal etablere stabile rammebetingelser for produsenter og filmskapere, kan omveltningene i bransjen kreve endringer i tilskuddsordningene for at de skal være relevante og effektive.

Norsk filminstitutt fremhever at 2016 på mange måter utgjorde et veiskille for institusjonen (se årsrapport for 2016). Dette var året da den nye filmpolitikken ble satt ut i livet. Med Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidrettet filmpolitikk*, som ble lagt fram for Stortinget våren 2015, fikk NFI et større ansvarsområde og flere arbeidsoppgaver. Stortingsmeldingen la opp til et framtidrettet tilskuddssystem, en effektiv og forenklet filmforvaltning, sterkere regionale filmmiljøer og en helhetlig nasjonal filmformidlingspolitikk. I tillegg skulle den gjøre Norge til et attraktivt innspillingsland ved at det ble innført en insentivordning for film- og serieproduksjoner i Norge. Et helt sentralt spørsmål i denne evalueringen er i hvilken grad tilskuddsordningene og forvaltningen av dem de siste 3 til 4 årene har klart å imøtekomme disse målene.

## 1.1. Børs og katedral i en ny teknologisk virkelighet

Politikken rettet mot filmfeltet er på mange måter todelt: En del av ressursene retter seg mot utvikling av produksjoner som vurderes i henhold til filmfaglige og kunstnerisk kvalitetskriterier. De betegnes gjerne som «konsulentbaserte ordninger». Resten av ressursene er rettet mot produksjoner som man betegner som

markedsproduksjoner. Her er det forventet eller oppnådd publikumsoppslutning og salg som er tildelingskriterier. Denne todelte tilnærmingen til næringsaktivitet har sin søster i bokbransjen der man gjerne benytter begrepet «**børs og katedral**»: Som i bokbransjen skal audiovisuelle produksjoner både tilfredsstillende behovet for kunst- og kulturuttrykk og behovet for underholdning og salgsinntekter. Ofte kan disse behovene være sammenfallende, men ikke alltid. Det er ofte ikke lett å finne marked hos publikum for nye, innovative og utfordrende uttrykksformer. Det kan være utfordrende å utforme et virkemiddelapparat som både har børs og katedral som mål. Men det er samtidig helt nødvendig at filmpolitikken klarer å møte begge disse målene ettersom fravær av publikumsoppslutning og en solid næring vil marginalisere norsk film som uttrykksform.

For å illustrere poenget med et aktuelt eksempel som dessverre er utenlandsk: Filmen «The Joker» har klare kunstneriske ingredienser, men støtter seg samtidig til tydelige koblinger til populærkulturelle referanser. På samme tid tar filmen tempen på høyaktuelle samfunnsproblemer i form av opprør og protester i store grupper av befolkningen (les Gule vester-bevegelsen og protestene i Hong Kong). Filmen treffer brede lag i befolkningen og gir store kommersielle inntekter til næringen. Slike produksjoner gir filmen som uttrykksform en helt sentral plass i samfunnet.

Å tilby statlig støtte til kunst- og kulturuttrykk er en oppgave som har bred forankring i norsk samfunnsliv, mens ren markedsrettet støtte er mer omstridt både i Norge og i EU og er derfor strengt regulert gjennom nasjonal og internasjonal lovgivning. Behovet for statlig støtte til ren markedsaktivitet er historisk sett motivert ut fra den erkjennelse at markedet for norskprodusert film er for lite til å sikre at produksjonene blir tilstrekkelig godt gjennomført og til å sikre at vi får en solid og bærekraftig filmnæring her i landet. Når dette er sagt, så er norsk filmnæring definitivt en del av et internasjonalt marked der det er stor etterspørsel etter produksjoner som ikke nødvendigvis er engelskspråklige. Den spanske dramaserien «La Casa de Papel (Money Heist)» som vises på Netflix ble streamet 35 millioner ganger i løpet av to dager sommeren 2019 da sesong tre ble lagt ut. Det er også fullt mulig for norske produsenter (gjerning i samarbeid med andre aktører utenfor landet) å ta del i den engelskspråklige delen av markedet.

Digitalisering og globalisering har de senere årene bidratt til å skape store endringer i det audiovisuelle landskapet og i filmbransjen, spesielt i løpet av de siste ti årene. Strømmetjenestene har i løpet av få år overtatt som seernes hovedplattform i hjemmemarkedet samtidig som det tidligere dominerende DVD/Blu-ray-formatet er blitt marginalisert. Tradisjonelle TV-leverandører innenfor kabel og satellitt utfordres av nettbaserte løsninger, og selv dynamikken i kinomarkedet har endret seg etter at digitaliseringen har gitt kinosjefene langt større fleksibilitet i programmeringen av sine repertoarer. Utviklingen har blant annet fjernet flaskehals i formlingskanalene, gitt digitale kjøp-, leie- og strømmetjenester mulighet for større hylleplass, og lagt til rette for globale aktører. Den har også påvirket måten publikum ser film på, og dermed også skapt endringer i selve formatene. Vi har fått nye formater som nettdrama-serier med relativt mye interaktivitet, og det ordinære serieformatet har også blitt langt mer populært ettersom konsumet nå ikke er knyttet til tid og rom på samme måte som tidligere.

Disse endringene (ofte omtalt som nye og endrede plattformer) har utvidet mulighetene for å eksportere produksjoner til seere i andre land, men har også økt konkurransen her hjemme om publikums oppmerksomhet. Sagt på en annen måte: Utviklingen trekker i retning av at markedet for norske produksjoner øker markant, men at den norske filmbransjen samtidig møter tøffere konkurranse i alle markeder. Markedsstøtten må derfor ta inn over seg og stimulere til at norske produsenter klarer å utnytte dette nye handlingsrommet.

## 1.2. Mandat og oppdragsbeskrivelse

I dette avsnittet redegjør vi kort for oppdraget, utviklingen i filmpolitikken og tidligere evalueringer av tilskuddsordningene. Redegjørelsen av mandat og oppdragsbeskrivelse omfatter selve oppdragsbeskrivelsen, hvilke ordninger vi har evaluert og hvordan vi i samarbeid med Kulturdepartementet har kommet fram til prioriteringer, avgrensninger og vektlegginger i evalueringsarbeidet.

### 1.2.1. Kort om oppdragsbeskrivelsen

Denne evalueringen retter seg mot tilskuddsordninger som skal bidra til å oppfylle de filmpolitiske målene. Evalueringen omfatter bransjerettede økonomiske virkemidler på filmområdet,<sup>2</sup> herunder:

- Tilskuddsordninger til utvikling og produksjon av spillefilm, kortfilm, dokumentar og dramaserier
- Etterhåndstilskudd
- Lanseringstilskudd i Norge og utlandet
- Tildelinger av statlige midler via regionale filmsentre og -fond<sup>3</sup>
- Insentivordningen
- Tilskudd til samproduksjon

Det primære formålet med analysen har vært å evaluere effekten av det samlede virkemiddelapparatet, peke på svakheter og utfordringer ved dagens tilskudd, både de individuelle ordningene og systemet som helhet, samt dynamikken mellom de ulike ordningene og i hvilken grad virkemidlene komplementerer hverandre.

Den gjeldende filmpolitikken har formulert følgende mål:

1. et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet
2. god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
3. solid publikumsopplutning
4. en profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Disse målene er hentet fra regjeringen Solbergs filmmelding, Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*. Målene er noe forskjellig formulert og oppsummert i ulike dokumenter. I KUD-forskriften (FOR-2016-10-07-1196) er for eksempel «høy kulturell verdi» spesifisert i det første målet og «likestilt» inkludert i det fjerde målet. Se også kapittel 4 for videre diskusjon. Vi har tatt utgangspunkt i disse målene ettersom oppdragsgiver har lagt dem til grunn i utlysningen av evalueringen.

Oppdraget inkluderte også kort å gjøre rede for endringer i markedet for audiovisuelle produksjoner og de muligheter og utfordringer dette gir, herunder hvordan dette har påvirket økonomien i bransjen og grunnlaget for finansiering av film, drama- og dokumentarserier. Redegjørelsen inkluderer en beskrivelse av hvordan aktørene i verdikjeden, særlig produsentleddet, har tilpasset seg disse endringene.

---

<sup>2</sup> Oppdraget omfatter følgelig ikke individuelt rettede virkemidler som stipend, reisestøtte og faglig utvikling eller formidlingsrettede tiltak (cinematek, filmfestivaler og andre tiltak rettet mot kinoer og visningsleddet for øvrig). Det er besluttet at departementet skal utarbeide en egen strategi for dataspill, og virkemidlene til spill ble gjennomgått av Oslo Economics i 2018. Tilskuddene til dataspill omfattes derfor heller ikke av evalueringen av tilskuddsordningene.

<sup>3</sup> Oppdraget omfatter tilskuddsforvaltning på regionalt nivå, men skal ikke vurdere hvorvidt fordelingen av statlige midler til de ulike regionene eller organiseringen av regionale filmvirksomheter er hensiktsmessig.

Oppdraget omfattet ikke en endelig utforming av modell for tilskuddsordninger, konkrete forslag til forskriftsbestemmelser, anslag over behov for midler til enkeltordninger eller forslag til omfordeling av midler mellom ordninger.

### 1.2.2. Hvilke ordninger er evaluert?

Norsk filminstitutt (NFI) forvalter en rekke tilskuddsordninger på filmområdet rettet mot forskjellige formater og prosjektfaser. Begrepet «ordning» brukes og kan forstås på forskjellige måter. For eksempel kan tilskudd til produksjon etter konsulentvurdering i noen sammenhenger forstås som én ordning som dekker flere formater, mens andre ganger omtales for eksempel tilskudd etter konsulentvurdering til dokumentarfilm og til dokumentarserier som to forskjellige ordninger. Oppfatningen av hvor mange ordninger NFI tilbyr kan derfor variere. Denne problematikken omtales nærmere i kapittel 5 og trekkes frem som et viktig evalueringspunkt i denne rapporten.

Dersom man tar utgangspunkt i hvordan søknader til tilskudd deles og grupperes, og sorterer ordningene først i fire grupper basert på hvilken fase i produksjonen tilskuddet skal støtte og ut fra om tilskuddet fastsettes før eller etter aktiviteten det bidrar med finansiering til:

1. Utviklingstilskudd
2. Produksjonstilskudd
3. Lanseringstilskudd
4. Etterhåndstilskudd (EHT)

Tabell 1-1 Tilskuddsordningene under NFI

		Spillefilm	Dokumentar	Kortfilm	Dramaserier
Utvikling	Manusutvikling	X	X		X
	Ideutvikling Nye veier	X	X		X
	Rammetilskudd for utvikling	X	X		X
	Utvikling etter markedsvurdering				X
Utvikling og produksjon	Utvikling og produksjon etter konsulentvurdering	X	X	X	X
	Nye veier – utvikling og produksjon etter konsulentvurdering	X	X		X
Produksjon	Produksjon etter markedsvurdering	X			
	Samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent	X	X	X	X
	Sørfond <sup>4</sup>	X	X		
	Insentivordningen	X	X		X
Lansering	Lansering Norge	X	(X)		
	Lansering Utland	X	X	X	X
EHT	Etterhåndstilskudd	X	X		

<sup>4</sup> Ordningen er finansiert av Utenriksdepartementet.

Under hver av disse fire gruppene finner vi en rekke tilskuddsordninger som dels er styrt av produksjonens format og dels av produksjonens egenskaper, uttrykksform og markedsfokus. Ordningene er oppsummert i tabellen ovenfor, og denne er svært lik hvordan NFI selv presenterer alle sine tilskuddsordninger for spillefilm, dokumentar, kortfilm og dramaserier på egne nettsider. Slik de er sortert her teller de til sammen 41 ordninger, men tallet kan være både høyere og lavere avhengig av hvordan man velger å definere en ordning.

I tillegg til disse ordningene som forvaltes direkte av NFI kommer tilskuddsordningene til de regionale filmfondene og filmsentrene som benytter statlige midler over Kulturdepartementets budsjett. Disse forvaltes under samme forskrift fastsatt av NFI og ligner derfor på ordningene NFI forvalter på nasjonalt plan, men med noen justeringer i forhold til krav og prioriteringer. De regionale forvalterne vektlegger for eksempel regional tilknytning i sine vurderinger av søkere.

De regionale filmfondene med statlig tilskudd er per i dag:

- Filmfond Nord
- Filminvest
- Mediefondet Zefyr

Videre vurderer Oslo kommune å etablere et filmfond som på sikt kan dekke hele Viken-regionen.

De regionale filmsentrene med statlig tilskudd er per i dag:

- Filmkraft Rogaland
- Midtnorsk filmsenter
- Nordnorsk filmsenter
- Sørnorsk filmsenter
- Vestnorsk filmsenter
- Viken filmsenter
- Østnorsk filmsenter

### **1.2.3. Kort om vektlegginger i denne evalueringen**

Som det fremgår ovenfor har vi i dag et sinnrikt system av tilskuddsordninger på filmområdet som er tilpasset forskjellige plattformer, formater, prosjektfaser, mottakere og formål. Videre vil hvert enkelt prosjekt ofte motta tilskudd gjennom forskjellige ordninger knyttet til forskjellige faser. Kompleksiteten i tilskuddssystemet som helhet er derfor stor, og i et evalueringsperspektiv blir det derfor en utfordring å påvise årsakssammenhenger mellom den enkelte tilskuddsordning og de forskjellige målene.

Det faller derfor utenfor rammene av denne evalueringen å gjøre dyptgående evalueringer av hver enkelt ordning. I samråd med Kulturdepartementet har vi valgt å prioritere ordningene med størst tilskuddsvolum, samt den overordnede og samlede effekten av tilskuddsordningene.

For evalueringen av de regionale virkemidlene har datagrunnlaget vært svakere enn for de nasjonale, dels fordi disse er forvaltet av mange regionale filmsentre og fond som hver tilbyr flere ordninger.

Når det gjelder de fire målene har vi lagt ekstra vekt på evalueringsarbeidet i forhold til målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet og målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

Kvalitetsmålet har krevd ekstra innsats siden kvalitet er utfordrende å måle og evaluere, og siden dette målet i flere utredninger og meldinger har blitt fremhevet som et prioritert mål i kulturpolitikken.

Videre har vi gitt målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi ekstra vekt fordi dette er en avgjørende faktor for den samlede måloppnåelsen. Uten en solid og økonomisk bærekraftig bransje kan man på sikt heller ikke oppnå de andre målene.

Vektleggingen av evalueringsarbeidet når det gjelder disse to målene betyr ikke at vi oppfatter målene om god formidling, tilgjengeliggjøring og publikumsoppslutning som mindre viktige, men selve evalueringen i forhold til disse har vært enklere enn for kvalitetsmålet og de er avhengige av at man når målet om profesjonalitet og sunn økonomi.

### 1.3. Et lite historisk tilbakeblikk på filmpolitikken

De lange linjene for de filmpolitiske hovedmålene har vært stabile gjennom hele 2000- og 2010-tallet. Går man tilbake til filmreformen rundt årtusenskiftet og ser på de filmpolitiske hovedmålene som var styrende for Norsk filmfond, er disse bestemt av fire punkter: *kvalitet, publikumsoppslutning, tilgjengeliggjøring og bransjesoliditet*.<sup>5</sup> Dette er de samme fire punktene som er bestemmende for målene fremsatt i Prop. 1 S (2018-2019).<sup>6</sup> De filmpolitiske målene har endret betoning og karakterisering gjennom årene, noe som sammenfaller med skiftende regjeringer og statsråder, men hovedmålene har som nevnt vært gjennomgående stabile.

I første halvdel av 2000-tallet sprang de filmpolitiske målene direkte ut av Bondevik-regjeringens overordnede kultur- og mediepolitikk, der St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk frem mot 2014* dannet grunnlaget for målenes beskrivelse. Her blir kvalitet fremhevet som et avgjørende kriterium for kulturpolitikken. Film og andre audiovisuelle uttrykksformer er relativt beskjedent beskrevet i meldingen. Det legges vekt på et mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud, og det understrekes at barn og unge skal ha tilgang på kvalitetsfilmer, i tillegg til et behov for økt publikumsoppslutning og bedre økonomi i bransjen.

Med filmmeldingen *Veiviseren* (St.meld. nr. 22, 2006-2007), fremlagt av regjeringen Stoltenberg II, ble de filmpolitiske målene konkretisert i målbeskrivelser og volumtall. Den overordnede målsettingen var, i likhet med tidligere år, «et mangfold av film- og fjernsynsproduksjoner anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskaping, og som utfordret et stort publikum i Norge og internasjonalt.» Foruten å være et overordnet mål utgjør kvalitet og mangfold også ett av de fire målområdene – ved siden av en solid bransje, høy publikumsoppslutning og tilgjengeliggjøring – konkretisert som internasjonal anerkjennelse gjennom deltakelse og pristildeling på internasjonale festivaler, bredde i uttrykksformer og i representasjon (kvinneandel, geografisk spredning).

Regjeringen Solbergs filmmelding, *En framtidrettet filmpolitikk* (Meld. St. 30, 2014-2015), varslet en dreining i retning av en mer næringsorientert filmpolitikk. Det pekes blant annet på at et for høyt produksjonsvolum kan gå på bekostning av kvalitet, og kvalitet blir også sett på som et konkurransefortrinn i møte med internasjonale filmer. Men også denne meldingen betoner behovet for å skape filmer og serier som er nyskapende i sin uttrykksform, og som har et innhold som er både relevant og utfordrende. De filmpolitiske målsettingene er ikke lenger knyttet opp mot konkrete målbeskrivelser og angivelser av volumtall, og angis i stedet i generelle

---

<sup>5</sup> Årsmelding Norsk Filmfond 2001

<sup>6</sup> Prop. 1 S, tidligere St.prp. 1, også kjent som Statsbudsjettet. Foruten å fastslå fordeling av ulike budsjettposter, angir dokumentet årlig Regjeringens mål for feltet, samt beskriver utfordringer og strategier for kommende periode, i tillegg til en tilstandsvurdering av dagens situasjon.

beskrivelser der filmens plass i markedet gjennomgående trekkes frem. Imidlertid ble behovet for økt representasjon av kvinner i nøkkelroller trukket frem i Prop. 1 S (2018-2019), begrunnet med et ønske om «å styrke mangfold, kvalitet og relevans i norske filmer.»

En gjennomgang av beskrivelsene av filmpolitiske utfordringer i St.prp. 1 fra 2002 til i dag viser at det er en del gjengangere som dukker opp med jevne mellomrom. Beskrivelsene av disse områdene demonstrerer et gjentakende behov for å tilpasse filmpolitikken nye tider og nye vilkår. Foruten nødvendigheten av å omstrukturere forvaltningssystemet og tilhørende oppgaver – som har resultert i flere omlegginger – er talent- og kompetanseutvikling, regional produksjonsvirksomhet, kjønnsbalanse og representasjon, samt ulike økonomiske stimuleringsstiltak for styrking av bransjen, områder som går på tvers av skiftende regjeringer. Mens det førstnevnte området – talent- og kompetanseutvikling – er diskutert i en rekke kulturmeldinger, har de øvrige områdene blitt viet oppmerksomhet i egne utredninger bestilt av Kulturdepartementet.<sup>7</sup>

#### 1.4. Tidligere evalueringer

Tilskuddsordningene og organiseringen av disse har vært diskutert i en rekke utredninger, meldinger, innspill og evalueringer, og vi vil gjøre grundig rede for hovedtrekkene fra disse i evalueringen. Nedenfor trekker vi frem noen helt sentrale bidrag.

En helhetlig vurdering ble gjort i forbindelse med utredningen *Åpen framtid* (Ryssevik-rapporten), levert i 2014.<sup>8</sup> Her ble det konkludert med at tilskuddssystemet langt på vei fungerte etter intensjonene og at hovedtrekkene dermed burde videreføres. Utredningen avdekket imidlertid lav lønnsomhet og svak økonomi i bransjen.<sup>9</sup> Hovedfunnet var at den norske filmbransjen er lite økonomisk robust og svært fragmentert. Hele tre av fire kinofilmer medfører en negativ avkastning på egenkapitalen og over halvparten av disse genererer et underskudd på mer enn 50 prosent. Når det gjelder distribusjonsleddet har det her vært en kraftig nedbemanning, grunnet synkende lønnsomhet og omsetning. Til tross for dette mener rapporten at dagens tilskuddssystem (anno 2014) langt på vei har bidratt til å utvikle norsk film i positiv retning, blant annet grunnet i en betydelig vekst i kinomarkedet. Det er hovedsakelig tilskudd til markedsfilm, og da særlig barnefilm, som genererer betydelige overskudd. En del justeringer ble derfor foreslått. Blant disse var en betraktelig heving av terskelen for etterhåndstilskudd, mer plattform-nøytrale tilskuddsordninger, og reduksjon av netto eksport av produksjonsaktivitet gjennom en styrket samproduksjonsordning eller en insentivordning.<sup>10</sup> Det er naturlig at vår evaluering relaterer vurderingene opp mot de anbefalinger som Ryssevik-rapporten presenterte.

---

<sup>7</sup> Se blant annet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/av-om-for-et-innspillsnotat-om-mangfold-/id708290/>

<sup>8</sup> Ryssevik et al. (2014) *Åpen framtid: en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen*. Ideas2evidence rapport 7/2014. Bergen: Ideas2evidence

<sup>9</sup> Dette bildet ble siden nyansert, og viste seg først og fremst å gjelde de mindre og lite etablerte produksjonsselskapene og deres prosjekter. Se Gaustad, T., Espelien, A., De Paoli, D., & Theie, M.G. (2014). *Som du ser meg*. Menon-Publikasjon 32/2014. Oslo: Menon Economics

<sup>10</sup> I Ryssevik et al. (2014) ble det foreslått en rekke konkrete endringsforslag. Det ble blant annet foreslått at antallet tildelinger under markedsordningen bør økes noe samtidig som vurderingskriteriene utvides. Tilskuddene under konsulentordningen bør derimot konsentreres om et lavere antall produksjoner, men samtidig økes. Lanseringsmidlene som frigjøres pga. et lavere antall filmer, bør benyttes til å styrke lanseringen av smalere filmer og til å premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller. Alle tilskudd til kortfilm bør overføres fra NFI til de regionale filmsentrene og den nasjonale filmkommisjonen flyttes fra NFI til en av filmregionene. Samproduksjonsordningen bør styrkes på kort sikt for å tilstrebe en bedre balanse i forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet. En større del av utviklingstilskuddene bør fordeles som pakkekontrakter heller enn enkelttilskudd.



Ellers har tidligere vurderinger av virkemiddelapparatet – slik det eksisterer i dag – ofte tatt for seg individuelle ordninger eller utvalgte deler, fremfor en evaluering av systemet som helhet. For eksempel gjorde Olsberg SPI i 2016 en evaluering av insentivordningen på oppdrag av NFI hvor de blant annet vurderte de økonomiske effektene etter første runde med tildelinger, innretningen av ordningen og norsk filmbransjes kapasitet til å ta imot større utenlandske produksjoner. Her lå det imidlertid ikke i oppdraget å se ordningen i kontekst av det samlede systemet, så evalueringen hadde mindre verdi relatert til spørsmål mange produsenter hadde reist om ordningens effekter i forhold til andre ordninger rettet direkte mot norske produsenter og filmskapere. Noe tilsvarende leverte Ideas2evidence i 2011 en evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond, som da hadde vært en forsøksordning. Evalueringen var viktig for den videre utviklingen av ordningen, med blant annet konsolidering av regionale fond og justeringer i tilskuddskriterier også i sammenheng med andre ordninger, men oppdraget var likevel avgrenset til det regionale tilskuddsapparatet.

En annen form for evalueringer har vært de som har tatt for seg håndteringen og organiseringen av virkemiddelapparatet, men uten å gjøre grundige evalueringer av tilskuddsordningenes effekt i forhold til de filmpolitiske målene. Her vil vi nevne Deloitte's ressursevaluering av NFI fra 2015 og Riksrevisjonens rapport for 2017 om etats- og virksomhetsstyringen av NFI. Begge påviste behov for å effektivisere virksomheten og utvikle virksomhetsstyringen, men vurderte i mindre grad effektiviteten av selve tilskuddsordningene. På mer generelt grunnlag ble imidlertid NFI kritisert for ikke i tilstrekkelig grad å ha fulgt opp signalene fra siste filmmelding (Meld. St. 30 (2014–2015)) og tilhørende innstilling til Stortinget (Innst. 83 S (2015–2016)) om å foreta endringer i tilskuddssystemet mot en plattformnøytral innretning som omfatter nye digitale visningsplattformer.

I NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014* påpekes det at kunstnerisk kvalitet har vært fremhevet som et prioritert mål i kulturpolitikken helt siden stortingsmeldingen *Kultur i tiden* fra 1992. Til tross for denne vektleggingen i kulturpolitiske styringsdokumenter har ikke kvalitetsmål blitt fulgt opp i kulturpolitikken. Samtidig peker Kulturutredningen 2014 på det de omtaler som et «kvalitetsparadoks», der det er en tiltakende enighet om viktigheten av kvalitetsvurderinger og en tilsvarende uenighet om hvilke kvalitetskriterier som legges til grunn for vurderingene. Til grunn for dette kvalitetsparadokset ligger det at forvaltningsområdet i liten grad baserer seg på en oppbygging av spesialisert fagkunnskap.<sup>11</sup> Kulturutredningen peker videre på at det kan være betydelige utfordringer ved vurdering av kvalitet, både fordi det i liten grad eksisterer en enighet om hvilke kriterier som skal legges til grunn, og fordi måling av slike kriterier byr på metodiske utfordringer. Dette er likevel ingen grunn til ikke å etterstrebe vurdering av kvalitet på en måte som oppnår legitimitet.<sup>12</sup>

Spørsmålet om kvalitet bringes også opp i filmmeldingen *En fremtidsrettet filmpolitikk*, med direkte henvisning til Kulturutredningen på to områder: For det første viderebringes vurderingen fra Kulturutredningen om at omleggingen av støtteordningene fra 2007 i mindre grad har klart å ivareta smalere filmuttrykk, og at produksjoner som er anerkjent for kunstnerisk dristighet og nyskapning har lidd under dette. For det andre fremheves det at til tross for at kvalitet er vanskelig å måle er det vesentlig at tilskuddssystemet fremmer nyskapning og kvalitet.<sup>13</sup> Filmmeldingen kommer imidlertid med få bud for hvordan kvalitetsvurdering kan håndteres, og for sikring av kvalitet i produksjonene, med unntak av en vurdering om at tilskuddssystemet bør bidra til å sikre før-produksjonsfasen.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*, side 49

<sup>12</sup> Kulturutredningen, side 296-297

<sup>13</sup> *En fremtidsrettet filmpolitikk*, side 7 og 53

<sup>14</sup> *En fremtidsrettet filmpolitikk*, side 54

## 1.5. Rapportens struktur og kapittelinndeling

Evalueringsrapporten er grovt sett lagt opp slik at vi først beskriver data og metode, fulgt av teori og resultater fra dokumentstudier, før vi presenterer resultater fra øvrig datainnsamling og våre vurderinger.

I kapittel 2 gjør vi rede for alle metoder og datakilder som vi har brukt i evalueringen, og drøfter metodiske utfordringer. Kapittel 3 inneholder en drøfting av samfunnsøkonomiske argumenter for å bruke offentlige midler på å støtte produksjon av film. I kapittel 4 går vi nærmere inn på de filmpolitiske målene og hvordan filmområdet relaterer seg til dem, før vi i kapittel 5 beskriver tilskuddsordningene. Markedet og markedsutviklingen analyseres i kapittel 6. I kapittel 7, 8 og 9 vurderer vi henholdsvis tilskuddsordningenes relevans, effekt og effektivitet. I kapittel 10 kommer en oppsummering og samlede vurderinger av ordningene.

## 2. Metode og data

### 2.1. OECDs modell for evaluering av offentlige tilskuddsordninger

I dette kapitlet gjør vi kort rede for vårt evalueringsmetodiske rammeverk. Evalueringen skal **kartlegge** og **evaluere** tilskuddenes relevans i lys av de fire målene som er trukket opp.

I oppdragsbeskrivelsen stilles det en rekke konkrete spørsmål. Spørsmålene kan sorteres mellom kartleggings-spørsmål og evalueringsspørsmål. Kartleggingsspørsmålene legger grunnlaget for evalueringen, og inngår som en viktig del av kunnskapsinnhenting i forkant av evalueringen av tilskuddene.

Som overordnet evalueringsmodell benytter vi OECDs evalueringsrammeverk for offentlige virkemidler. Menon benytter ofte OECDs modell i evalueringsprosjekter. Modellen egner seg godt til evaluering av offentlige virkemidler, ettersom den tydelig skiller mellom virkemiddelets **relevans, effektivitet og effekt/målopplevelse**.

For at tilskuddene skal vurderes som relevante ut fra OECDs evalueringsmodell, må det være et behov for tilskuddene fra aktørenes side, og ordningen må være relevant for å oppnå de målsetningene som ligger til grunn for ordningen. De må med andre ord peke i retning av de mål man har trukket opp.

Selv om ordningen vurderes som relevant og resultatene er i tråd med politiske mål, er det ikke gitt at ordningen er driftet på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Evalueringsspørsmålene kan sorteres etter de tre evalueringskriteriene relevans, effekt og effektivitet i tråd med OECD-modellen. I modellen under har vi sortert evalueringsspørsmålene i henhold til hvordan oppdragsgiver har formulert dem gjennom konkurransegrunnlaget for prosjektet.

Figur 2-1 Gruppering av problemstillingene etter relevans, effekt og effektivitet

Kriterier	Overordnede spørsmål	Evalueringsspørsmål
Relevans	Er tilskuddsordningene relevante i forhold til de filmpolitiske målene?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hvilke av målene bidrar hver ordning til å oppnå?</li><li>• Er det samsvar mellom kriteriene som legges til grunn for ordningene og målene som skal oppnås?</li></ul>
Effekt	Har tilskuddsordningene gitt gode effekter i forhold til de filmpolitiske målene?	<ul style="list-style-type: none"><li>• I hvor stor grad er målene oppnådd og kan måloppnåelsen tilskrives tilskuddsordningene?</li><li>• Hvordan er dynamikken mellom ordningene og komplementerer de hverandre?</li><li>• Bidrar tilskuddene til å utløse annen finansiering som også gir måloppnåelse?</li></ul>
Effektivitet	Er virkemiddelapparatet organisert og driftet hensiktsmessig og kostnadseffektivt?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er tilskuddsordningene brukervennlige?</li><li>• Hvordan er ressursene som brukes på behandling av tilskudd i forhold til tilskuddenes volum? I virkemiddelapparatet og hos bransjeaktører?</li></ul>

## 2.2. Vurderingsgrunnlag og data

Før vi går nærmere inn på hvordan evalueringens tre hoveddeler skal gjennomføres, vil vi redegjøre for datakilder og informasjonsgrunnlag som evalueringen hviler på. Siden det er komplisert å synliggjøre sammenhenger mellom ulike tilskudd og effekter knyttet til de fire målene, har vi sett det nødvendig å hente inn et relativt omfattende informasjonsmateriale. Nedenfor skiller vi mellom informasjon som er kvalitativ og kvantitativ i sin karakter, men grensene mellom disse er nokså flytende.

Videre er filmbransjen relativt lite transparent, og forskjellige aktører vil ha ulike interesser og meninger med hensyn til hvordan virkemiddelapparatet er innrettet og i forhold til hvordan effektiviteten oppfattes. Spesielt for de kvalitative dataene fordrer dette at informasjon blir hentet fra flere kilder med ulik plassering i verdikjeden og med forskjellige posisjoner i forhold til tilskuddsordningene. For at evalueringen skal gi et så presist og objektivt bilde som mulig har vi derfor lagt opp til **metodisk triangulering**. Det innebærer at vi har hentet data om samme fenomen ved bruk av flere metoder og fra flere kilder. Hvis de forskjellige tilnærmingene gir sammenfallende resultater tyder det på at resultatene er korrekte. Når resultatene fra forskjellige kilder og metoder derimot ikke stemmer overens kan vi gå inn med videre undersøkelser og analyser for å identifisere feilkilder og så korrigere. At forskjellige kilder rapporterer forskjellig kan også i seg selv være et funn som mulig bidrar til å avdekke interessante sammenhenger. Samlet har en metodisk triangulering bidratt til mer robuste resultater og et mer objektivt kunnskapsgrunnlag for vurderingene vi har gjort.

## 2.3. Innhenting av kvalitativ informasjon

Evalueringen er avhengig av kvalitative vurderinger basert på intervjuer, spørreundersøkelser og workshops. Det er gjennom bruk av kvalitativ informasjon, som kobles med de kvantitative kartleggingene, at vi kan påpeke årsakssammenhenger mellom tilskuddene og effekter/måloppnåelse.

### 2.3.1. Dokumentgjennomganger

For å vurdere tilskuddsordningenes relevans og tidligere vurderinger av ordningene og lignende ordninger i andre land, har vi basert oss på gjennomgang av dokumenter i form av stortingsmeldinger, årsrapporter, NOU-er, tidligere evalueringer og utredninger.

### 2.3.2. Dybdeintervjuer med saksbehandlere/konsulenter for tildeling av tilskudd

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med saksbehandlere, konsulenter og avdelingsledere knyttet til de forskjellige tilskuddsordningene. Til sammen har vi gjennomført 30 intervjuer.

Semistrukturerte dybdeintervjuer gir god dybde- og breddeforståelse av problemstillinger, og kan gi innblikk i andre effekter og sammenhenger enn man i utgangspunktet har tenkt på. Ved å bruke semistrukturerte intervjuguider sørger vi for at alle relevante spørsmål stilles til alle respondenter, men åpner samtidig for at respondenter kan benytte sine egne ord og får anledning til å komme med lengre forklaringer og resonnementer. Data vi har tilegnet oss gjennom disse dybdeintervjuene har gitt oss bedre forståelse for sammenhenger og kausalitet mellom tilskuddsordninger og filmpolitiske målsetninger, men gir ikke grunnlag for å generalisere.

### 2.3.3. Intervjuer med produsenter og produsent-workshop

Vi har gjennomført 15 semistrukturerte intervjuer med produsenter med erfaring fra de forskjellige formatene og sjangrene som evalueres. Disse ble valgt slik at de til sammen dekket alle relevante formater og sjangre og i

tillegg representerer både større, etablerte og mindre, ferske produsenter. Dybdeintervjuene hadde varighet på cirka 1 til 1,5 time og ble gjennomført hos intervjuobjektene, i våre lokaler eller som videokonferanse. De ble gjennomført med to eller tre av våre teammedlemmer til stede.

Videre har vi gjennomført en workshop med produsenter. Workshopen varte fire timer, og det var åtte eksterne deltakere. Produsentene kom fra forskjellige deler av miljøer, og representerte bred erfaring og god kunnskap om hvordan tilskuddsordningene fungerer i praksis.

Data vi tilegner oss gjennom dybdeintervjuer og workshop med produsenter har gitt oss bedre forståelse for sammenhenger og kausalitet mellom tilskuddsordninger og målsetninger, men gir ikke i seg selv grunnlag for å generalisere.

### 2.3.4. Produsent-survey

Vi har samlet informasjon fra produsentene gjennom en produsent-survey som har gått ut til et stort antall produsenter (Virke Produsentforeningens medlemmer med unntak av de som utelukkende produserer spill, reklame eller TV-underholdning). Undersøkelsen ble sendt ut til 92 produsenter, og vi fikk 40 svar. Det gir en responsrate på 43 prosent. Mottakerne av undersøkelsen ble valgt basert på regional tilstedeværelse, størrelse og tilgjengelighet gjennom kjent adresse til daglig leder eller annen sentral ressursperson. Informasjon om kontaktdetaljer ble innhentet i samarbeid med Produsentforeningen

De 40 respondentene har følgende kjennetegn knyttet til omsetning:

**Tabell 2-1 Kjennetegn ved fordeling av omsetning i utvalget i produsent-survey<sup>15</sup>**

	Gjennomsnitt	p25	Median	p75
Omsetning 2018 (1000kr)	18 895	2 303	4 799	9 358

Ser man disse tallene opp mot beskrivelsen av produsenter i Norge i kapittel 4.4, finner vi at medianbedriften som har svart er om lag fem ganger større enn medianbedriften i næringen. Avviket mellom den 75 prosent største i utvalget og i populasjonen er langt mindre (ca. 50 prosent). Utvalget trekker klart i retning av at produsentene i utvalget er større enn i populasjonen. Når dette er sagt har halvparten av respondentene en omsetning i 2018 på under 5 millioner kroner. Da er de å anse som små.

Surveyen gir oss data både på prosjekt- og bedriftsnivå, og har blant annet hjulpet oss å kartlegge:

- Produsentenes opplevelse av tilskuddsordningene (relevans, søknadsprosess, rapportering, etc.)
- Muligheter og utfordringer forbundet med å kombinere tilskudd med annen finansiering
- Finansiering (supplerende informasjon, spesielt for prosjekter som har fått avslag eller ikke søkt tilskudd hos NFI)
- Formidling og promotering av de enkelte produksjonene (supplerende informasjon, spesielt for dramaserier, kortfilm og dokumentar)

---

<sup>15</sup> *Benevnelse p25 beskriver omsetningen for den produsenten der 25% av alle respondentene har mindre omsetning enn denne. Tilsvarende vil beskrive p75 omsetningen til den produsenten der 75% av alle respondentene har mindre omsetning enn denne. Disse målene informasjon om fordelingen av omsetning i utvalget av de som har svart.*

Vi har også brukt surveyen til å hente inn annen informasjon som vi har sett behov for underveis, etter intervjuer og workshops. Intervjuguiden er gjengitt i vedlegg.

### **Intervjuer med skapere og utøvende**

Vi har gjennomført fem intervjuer med skapere og utøvende for å få et utfyllende og litt annerledes perspektiv på grad av måloppnåelse enn produsentene. Vi la opp til å gjennomføre både semistrukturerte intervjuer og en workshop med et utvalg skapere og utøvende fra filmbransjen, med hovedvekt på manusforfattere, serieskapere og regissører, på en tilsvarende måte som med produsentene.

Vi inviterte til workshop to ganger, men måtte avlyse begge gangene på grunn av lav påmelding. Vi gjennomførte i stedet en workshop med representanter fra alle de relevante bransjeorganisasjonene, både produsenter, utøvende og andre bransjeaktører. I workshopen deltok det representanter fra Filmforbundet, Virke Produsentforeningen, Norske Filmregissører, Norske filmdistributørers forening, Filmreg og Region Viken. Blant temaene var styrker og svakheter ved dagens tilskuddsordninger, de filmpolitiske målene, og hvordan framover håndtere etterhåndstilskuddenes økende andel av den totale potten med tilskudd.

## **2.4. Innhenting av kvantitativ informasjon (data)**

### **Produksjonsdatabase**

Vi har etablert en database der vi har kartlagt sentrale kjennetegn ved alle norske filmer, dramaserier og dokumentarer med premiere i årene 2013 og 2014, og 2017 og 2018. Denne er benyttet til alle delene av evalueringen, og vil også kunne ha stor verdi for fremtidige analyser av den audiovisuelle sektoren. Det bør være en målsetting at en tilsvarende database tilgjengeliggjøres for bruk i offentlig sektor og for fremtidige analyser av næringen. Data har primært blitt hentet fra NFI,<sup>16</sup> og etter behov fra andre kilder som Film & Kinos rapportserver og regionale filmfond og sentre.

Databasen inneholder informasjon om følgende kjennetegn:

- Prosjekt tittel/nummer
- Format: Spillefilm, kortfilm, dokumentar, dramaserie, etc.
- År (tilskudd og premiere)
- Produksjonsbudsjett
- Kvinneandel i sentrale posisjoner
- Tilskudd
  - Type tilskudd og tilskuddsbeløp
  - Eventuelle avslag på tilskudd fra NFI
- Finansieringsplan med annen finansiering (kun for spillefilm og dramaserier)
- Inntektsanslag for kinofilm
- Kvalitetskjennetegn
  - Festivaldeltakelse
  - A-festivaler (deltakelse og priser)
  - Rating (IMDb / terningkast)

---

<sup>16</sup> I tillegg til sine primærdata har NFI sekundærdata fra undersøkelser det gjennomfører med samarbeidspartnere som Kantar TNS.

- Tekstanalyse-baserte kjennetegn
- Relevansmål basert på mediaomtale etter premiere

Data i produksjonsdatabasen blir benyttet til å kartlegge og beskrive generelle sammenhenger, men kan ikke alene påvise kausalitet mellom tilskuddsordninger og filmpolitiske målsetninger.

### **Bransjeanalyse: Regnskapsbasert kartlegging**

Vi har benyttet vår selskapsdatabase som dekker alle regnskapsleveringspliktige foretak (2000-2017) til å gjøre en bransjeanalyse. Menon har gjennom mange år utviklet en database som inneholder eierskaps-, regnskaps- og aktivitetsinformasjon for alle bedrifter i norsk næringsliv som er registrert i Brønnøysundregistrene fra 1992. Databasen inneholder informasjon om selskapenes lokalisering, regnskaper, antall ansatte, eierforhold og styreforhold m.m.

Bransjeanalysene har blitt gjennomført i to steg:

1. Kartlegge relevante bedrifter/aktører innen hvert ledd i verdikjeden. Her vil vi blant annet bygge på Menon og BI:CCI sin kartleggingsstudie av kreativ næring i 2016.
2. Nøkkeltallsanalyser av leddene i verdikjeden. Her ser vi på den økonomiske utviklingen til aktørene. Vi er ute etter å avdekke hvorvidt vi ser endringer og sammenhenger i omsetning, lønnsomhet, sysselsetting eller verdiskaping.

Eierstrukturen og selskapsstrukturen for produksjoner er kompleks. Produksjoner blir ofte gjennomført i egne AS som igjen eies av produksjonsselskaper. En fulldekkende oversikt over aktiviteter og konsentrasjon i næringen krever detaljert innsikt i eierhierarkiene. Basert på eierinformasjon har vi konsolidert opp regnskap, men dette er en øvelse som har betydelige begrensninger med hensyn til presisjon.

Disse analysene kobler aktører opp mot produksjonsdatabasen for blant annet å undersøke sammenhenger mellom selskaps- og prosjektøkonomi. Bransjeanalysen omfatter:

- Distributører
- Produsenter
- Skapere/utøvere/underleverandører (forfattere, serieskapere, regissører, etc.)

Data fra bransjeanalysen har blitt koblet mot produksjonsdatabasen og blir benyttet til å kartlegge og beskrive generelle sammenhenger.

## **2.5. Metode for tekst- og mediaanalyse for evaluering av kvalitet i film**

Å måle kvalitet på en film er høyst komplisert, ikke minst fordi kvalitetsbegrepet er såpass tungt lastet med subjektivitet. Samtidig er det viktig å måle kvalitet fordi kvalitet i form av kunstnerisk og kulturelt uttrykk, relevans, bredde og imøtekommelse av publikums preferanser står sentralt som filmpolitiske mål. Så langt har NFI stort sett operert med mål som hviler på andres kvalitetsvurdering, gjennom anmeldelser av produksjoner og deltakelse på filmfestivaler. Det er naturlig. Et problem knyttet til slike mål er at man kun hviler på en enkelt persons eller en komites vurdering. Det skapes med andre ord ingen felles referanseramme for kvalitetsvurderinger. Et annet problem er at disse målene sier lite om produksjonenes samfunnsmessige og kulturelle relevans. I denne evalueringen har vi hatt som mål å forsøke å etablere to nye mål på henholdsvis kunstnerisk/filmatisk kvalitet og relevans. I tillegg til at disse indikatorene skal hvile på en felles referanseramme,

skal de også være målbare, over tid og mellom produksjoner. Vi har derfor ønsket å etablere kvantitative indikatorer for kvalitet og relevans.

For å overkomme problemet med subjektivitet og etablere en felles referanseramme (en form for intersubjektivitet) har vi valgt å lene oss på et stort utvalg toneangivende stemmer og eksperter og utvikle indikatorer som syntetiserer deres vurderinger. Vårt utvalg består av juryer i store filmfestivaler (se lister under), samt skribenter i ti utvalgte nyhetsmedier som vi har hentet inn fra artikler som omhandler filmene vi ønsker å studere. Målene har vi så beregnet ved hjelp av ordtelinger og publikasjonsdatoer. Filmene som danner grunnlaget for identifikasjon av ord er listet opp i vedlegg 2.

**Tabell 2-2 Store filmfestivaler som er benyttet i utarbeidelsen av tekst-indikatorene**

<b>Majors spillefilm</b>	Cannes International Film Festival, Berlin International Film Festival, Toronto International Film Festival, Sundance Film Festival, La Biennale di Venezia.
<b>“Minor majors” spillefilm</b>	Festival del film Locarno, Karlovy Vary International Film Festival, San Sebastian International Film Festival, International Film Festival Rotterdam, Tribeca Film Festival, SXSW Film Festival, Melbourne International Film Festival, Hong Kong International Film Festival.
<b>Majors dokumentar</b>	IDFA: International Documentary Film Festival Amsterdam, CPH:DOX, Hot Docs Canadian International Documentary Festival, Visions du Réel.
<b>“Minor majors” dokumentar</b>	Sheffield Doc/Fest - Sheffield International Documentary Festival, True/False Film Festival, DOK Leipzig - International Leipzig Festival for Documentary and Animated Film, Silverdocs: AFI Docs, DOXA Documentary Film Festival, Thessaloniki International Film Festival.
<b>Majors kortfilm</b>	Clermont-Ferrand International Short Film Festival, Encounters Film Festival, Palm Springs International ShortFest, Aspen Shortsfest.
<b>“Minor majors” kortfilm</b>	Edinburgh International Film Festival, Leuven International Short Film Festival, International Short Film Festival Oberhausen, Bilbao Mendi Film Festival, LA Shorts Fest.

Enkelte festivaler dekker flere format. Dette er tatt høyde for i analysene.

Målene ble utregnet basert på 7157 avisartikler hentet fra Retrievers mediearkiv A-tekst. Utgangspunktet var filmene i tilskuddsdatabasen fra NFI. For å begrense omfanget ble kun de filmene med en artikkel på den internasjonale filmdatabasen IMDb brukt i søkene. Egen IMDb-artikkel benyttes derved som et første filter for både relevans og kvalitet, og resulterte i 176 filmer til søket. Søket i A-tekst besto av alle artikler fra 2013 til og med 2018 med treff som inneholdt både en av de gjenværende filmtitlene og det tilhørende regissørnavnet. Vi skiller mellom anmeldelser og øvrig omtale, ved å merke alle artikler publisert inntil to dager før eller etter premieredato som anmeldelser (én uke for ukeavisene). I tillegg så markerer vi alle artikler publisert innen én uke etter festivalstart og som inneholder ordet «anmeldelse» i enten tittel eller brødtekst. Tabellen under viser resultatene av søket, fordelt på publikasjon.



**Tabell 2-3 Resultat av søk i A-tekst**

Publikasjon	Antall artikler
Aftenposten (inkl. A-magasinet og Morgen)	810
Adresseavisen	930
Bergens Tidende	581
Dagbladet (inkl. Magasinet, Weekend og Inneogute)	1597
Dagsavisen	1815
Klassekampen	495
Morgenbladet	142
NRK	83
Stavanger Aftenblad	790
VG (inkl. E1 og U1)	1120

### 2.5.1. Relevansmål

For å måle samfunnsmessig relevans for en gitt film har vi telt antall artikler som omhandler filmen og som ikke er en anmeldelse. For å kunne gjøre en rettferdig sammenlikning med nyere filmer har vi begrenset tellingen til en periode fra premieredato og inntil ett år etter. Antagelsen er at antallet avisartikler som nevner en film samsvarer med rollen filmen har spilt i den offentlige debatten, og gir derfor et uttrykk for produksjonens samfunnsmessige relevans.

### 2.5.2. Kvalitetsmål

For å tallfeste ekspertoppfatning av kvalitet benyttet vi oss i tillegg til avisartiklene av data fra NFI om norske filmers deltakelse på filmfestivaler. Kvalitetsmålet vårt baserer seg på relative ordtellingene fra anmeldelser av filmer som har deltatt på filmfestival. Vi deler opp anmeldelsene blant artiklene i ett sett som inneholder alle anmeldelser av festivalfilmer, og ett med de øvrige. Så benytter vi ordfrekvens-invers dokumentfrekvens (tf-idf), en algoritme for å beregne de mest typiske ordene for en tekst relativt til et korpus. Hvert ord i teksten får en score lik:

$$f_{o,tekst} * \left( \log \left( \frac{df_{o,korpus}}{n} \right) + 1 \right)$$

der  $f_{o,tekst}$  er frekvensen av ord  $o$  i teksten,  $df_{o,korpus}$  er antallet dokumenter i referansekorpuset som ordet forekommer i, og  $n$  er det totale antallet dokumenter i referansekorpuset. Hos oss er teksten en anmeldelse av en festivalfilm, og referansekorpuset alle anmeldelsene av de øvrige filmene. Vi brukte en setningsanalyse-algoritme til å markere adjektiver, og benyttet bare disse i analysen. Dette resulterer i et mål som for et gitt adjektiv er høyere jo oftere adjektivet er brukt i festivalfilmanmeldelsen, og lavere jo oftere det forekommer i de øvrige anmeldelsene. Til slutt summerer vi resultatene fra alle anmeldelsene av festivalfilmer for hvert ord.

For å beregne kvalitetsmålet for en film, ganger vi for hver artikkel hvert ord som forekommer i en liste av utvalgte adjektiver som scorer høyt på tf-idf med den tilhørende poengsummen, og summerer disse. Snittet over alle artiklene som omtaler filmen er filmens kvalitetspoeng. Listen med ord som brukes i beregningen består av ord manuelt utvalgt av en ekspert fra listen over alle adjektivene med en poengsum større enn null.

## 2.6. Metodiske utfordringer i denne evalueringen

I denne evalueringen har vi som ambisjon å vurdere i hvilken grad tilskuddsordningene påvirker måloppnåelsen. Å identifisere slike kausale årsakssammenhenger er utfordrende. Ikke sjelden vil man oppleve at det er helt andre forhold som står bak en mulig samvariasjon i bruk av tilskudd og måloppnåelse. Da står vi overfor spuriøse sammenhenger som ikke må tillegges noen årsaksforklaring. I verste fall kan kausaliteten gå motsatt vei, med andre ord at eksempelvis publikumsoppslutning påvirker tilskuddsomfanget.

Det er flere forhold ved tilskuddsordningene som gjør det utfordrende å evaluere deres effekter. For det første er det snakk om mange tilskuddsordninger som gjerne opptrer i en og samme produksjon, eksempelvis fordi man har støttet produksjonen gjennom flere faser. Da blir det utfordrende å skille mellom effektene av de ulike virkemidlene.

For det andre er mange av ordningene lenket sammen. En ordning kan i stor grad avhenge av at produsenten først har fått et annet tilskudd. Dermed blir det ekstra vanskelig å vurdere hvilken ordning som bidro til måloppnåelse.

For det tredje opererer man med virkemidler som faktisk er utformet med omvendt kausalitet. Etterhåndsstøtten blir først utløst dersom man har oppnådd målet om solgte billetter og kommersielle inntekter. Det kan tenkes at selve tilskuddet driver opp de kommersielle inntektene, men det kan også være motsatt. Det er i alle tilfeller vanskelig å stadfeste basert på kvantitative metoder.

For å gjøre rede for tilskuddsordningenes effektivitet er det ikke tilstrekkelig å måle endringer i hvordan målene oppfylles, siden disse endringene kan skyldes andre faktorer som bidrar til omveltningene i markedet. For å kunne si mer om kausaliteten i forholdet mellom tilskuddsordningene og endringer i de faktorene målsetningene omfatter, må vi i tillegg kartlegge endringer i markedet, finansieringen av prosjektene, samt produksjon og distribusjon.

En måte å bøte på disse problemene er å intervju tilskuddsmottakere og de ansatte i NFI og regionale enheter for å hvile på kvalitative vurderinger. Problemet er da at mange av disse har insentiver til å svare strategisk i sine vurderinger av hva som virker på hva. En saksbehandler/konsulent vil fort forsøke å forsvare sin ordning, mens en mottaker av tilskudd heller ikke har noen særlige insentiver til å avdekke svakheter i tilskuddsordningen all den tid mottakeren kan tenkes å forsøke å hente inn mer av samme type tilskudd.

### 2.6.1. Metodiske utfordringer knyttet til etablering av kvalitetsmål

Vår metode for etablering av kvantitative mål for kvalitet har en rekke metodiske begrensinger. For det første har vi avgrenset antallet filmer som inngår som kilde til kvalitet gjennom å kreve at de deltar på store internasjonale filmfestivaler. For det andre har vi snevret inn tekstmålene som vi hviler på til kun å representere ti større medier. Man kunne ha utvidet festivaldeltakelsen til flere festivaler, men da møter man fort problemet med avgrensninger. Vi gjennomførte tilsvarende analyser der vi la til grunn et langt større utvalg av festivaler, men da oppsto problemet at antall anmeldelser som inngår i referansen (hva som definerer kvalitet) ble langt større enn det antall som skal vurderes i henhold til målet. Da faller både relevansen og presisjonen i målet. Vi kunne også ha utvidet antall medier som omtaler produksjonene for å sikre et større mangfold i språkbruk og regional forankring. Her har det mest handlet om kapasitetstilgang. Totalt antall tekster som gjennomgås er under enhver omstendighet stort.

Etableringen av kvantitative mål for kvalitet basert på tekstsøk vil i alle sammenhenger generere mye informasjon som må anses som irrelevant for temaet man studerer. I dette arbeidet har vi måttet foreta

subjektive vurderinger av alle ordene som er identifisert. Antallet ord som er vasket ut manuelt er dog lite sett opp mot totalantallet av ord som er med i analysene.

### **2.6.2. utfordringer knyttet til datainnhenting**

Det har vært utfordringer knyttet til datagrunnlaget NFI har levert. Data knyttet til samme prosjekter har vært spredd på ulike kilder og vi har måttet bruke betydelige ressurser på å avstemme, systematisere og identifisere avvik i informasjon fra forskjellige kilder.

### 3. Samfunnsøkonomiske argumenter for offentlig tilførsel av tilskudd til filmfeltet

Før vi gå nærmere inn på målene knyttet til de filmpolitiske virkemidlene som evalueres her, ser vi nødvendigheten av å relatere tilskuddsordningene til den samfunnsøkonomiske tilnærmingen til hvorfor det offentlige skal involvere seg i markeder, og når det eventuelt er behov for slik involvering. I et samfunnsøkonomisk rammeverk tar man utgangspunkt i at staten ikke har noen rolle å spille gjennom næringsrettet støtte dersom markedene fungerer godt. Men det finnes mange årsaker til at markedene nettopp ikke fungerer som de skal. Vi betegner slike svakheter i markedene som «markedssvikt». Nedenfor drøfter vi hvilke typer svikt som oppstår i markedet for audiovisuelle produksjoner.

#### 3.1.1. Kollektive goder og kulturell/kunstnerisk produksjon (språk, egenart og kunst)

Kulturpolitikken berettigelse hviler sterkt på to forhold: At kunst- og kulturproduksjonene besitter høy kvalitet, og at de fremstår som relevante. Høy kvalitet er et signal om profesjonalitet, det motsatte er amatørisme. Og selv om det er mange gode grunner for å støtte opp om amatørvirksomhet, er det kun en profesjonell virksomhet som legitimerer store offentlige overføringer. Men det er også slik at høy kvalitet spiller avgjørende inn på den opplevelsen vi sitter igjen med i møtet med et kunstnerisk verk, og denne opplevelsen er en viktig forutsetning for vår innlevelse og tiltrekning til verkets innhold og stemning.

Kulturuttrykkenes relevans har både en kollektiv og en individuell dimensjon. Den kollektive dimensjonen er knyttet det man kan kalle vedlikehold av en felles kulturell grunnmur. I hele Vest-Europa er kulturpolitikken formål forankret i å bevare og styrke en bevissthet om nasjonal historie, samfunnsforhold og språk. Det er dette som skaper en felles nasjonal identitet. Den individuelle dimensjonen har å gjøre med den berikelse hver og en av oss kan oppleve i møte med et kunstnerisk verk, som en film. At en tilstrekkelig andel av befolkningen føler at sine liv er representert i den totale produksjonen av filmfortellinger er en viktig forutsetning. Filmfortellingen viser hvordan verden kan erfares, ulike typer konflikter som står på spill, og gir oss eksempler på hvordan vi innretter oss i livet og hvilke kostnader veivalgene kan skape. Ikke alt trenger å være gjenkjennelig fra eget liv for at vi skal oppleve fremstillingen som vesentlig og relevant. Gjennom filmfortellinger får vi innsikt i andre typer liv og andre slags erfaringer enn våre egne, men som likevel på mange måter kan være gjenkjennelige. Slike fortellinger kan være med på å skape en form for tilhørighet i et større fellesskap. Et fellesskap uttrykt gjennom noen forestillinger om at «dette er oss, slik har vi det her».

De færreste ser en film med det formål å bli et bedre menneske. Utgangspunktet er primært et ønske om å bli underholdt, opplyst, eller ha en estetisk virkningsfull opplevelse. Publikums interesse er ikke primært å støtte opp om de samfunnsmessige virkningene forbundet med kultur- og kunstopplevelser. Samfunnsvirkningene av kulturopplevelser kan beskrives som sidevirkninger av den primære interessen – eller til og med nødvendige sidevirkninger. Dette er samfunnsvirkinger som ikke kan planlegges eller styres mot, de oppstår som en uintendert virkning av kulturvirksomheten.<sup>17</sup>

Kulturelle og kunstneriske produksjoner befinner seg i et marked, for film er det til dels store markeder det er snakk om. Film er som kjent ikke en ensartet uttrykksform, noe som gjør markedet sterkt segmentert. For

---

<sup>17</sup> Se Kulturutredningen, side 68.

underholdningsfilmer med klart kommersielt tilsnitt er markedet relativt stort, mens filmer som er mer utforskende i sin uttrykksform og sitt innhold har som regel et mer begrenset marked.

Det er også slik at filmens uttrykksform er i stadig forandring. Dagens filmer har nok mange likheter med forrige tiårs filmer, men de står relativt langt unna i både uttrykk og innhold de filmene som var typiske for 50-60 år siden. Filmen som kunstnerisk uttrykksform er helt avhengig at man har produksjoner som er utforskende og originale. Samtidig er markedssegmentet for denne type filmer ofte relativt smått.

Det oppstår da et kollektivt koordineringsproblem: Ikke tilstrekkelig mange forbrukere av kulturprodukter og kunst er villig til å betale for kostnaden ved slik nyskaping. Samfunnsøkonomisk sett blir etterspørselen etter denne typen kulturgoder for liten, og ut fra markeds mekanismer vil det bli produsert og omsatt for lite av kulturgodene sett i lys av en samfunnsøkonomisk vurdering. For samfunnet taper man da nytte fordi markedet ikke får tilgang på slik produkter. I en slik situasjon blir det behov for at det offentlige går inn med finansiering (del- eller fullfinansiering) for å sikre produksjon.<sup>18</sup>

### 3.1.2. Stordriftsfordeler og et lite hjemmemarked

For en film eller serie er produksjonskostnadene uavhengig av om publikum til slutt blir lite eller stort. I tillegg kommer kostnadene før premiere og disse kan derfor ikke korrigeres for publikums oppslutning. Når de først er påløpt er de ugjendrivelige. Det samme gjelder i stor grad for lanserings- og distribusjonskostnader. Det meste av disse kostnadene påløper også før premiere. Etter premiere er distribusjonskostnadene knyttet til en, tusen eller hundrede tusen ekstra seere marginale. I de digitale hjemmevideokanalene er de tilnærmet null. Dette er forskjellig fra for eksempel teater og scenekunst hvor det påløper betydelige kostnader ved hver ekstra forestilling som er nødvendig for å nå et større publikum.

Resultatet for film- og TV-produksjoner er ekstreme stordriftsfordeler som gjør at en kostbar film eller serie med stor publikumsoppslutning kan bli billigere per seer enn en lavbudsjettproduksjon med få seere. Kostnadsstrukturen medfører også at investeringer i publikumssuksesser kan bli svært lønnsomme, mens flopper kan medføre at nesten alle investeringer må avskrives som tap. Med usikker etterspørsel blir dermed risikoen svært høy.

Disse stordriftsfordelene gir norske produsenter en ulempe siden de opererer i et relativt lite hjemmemarked. Det er dermed ikke realistisk å forvente at påkostede norske produksjoner skal kunne greie å dekke sine kostnader med inntekter fra hjemmemarkedet. Det norske markedet kan alene kun bære relativt rimelige produksjoner med stort publikumspotensial, som er mer typisk for underholdningssegmentet innenfor den audiovisuelle sektoren.

Videre gir stordriftsfordelene norske produsenter tøff konkurranse i møte med de utenlandske. Noe forenklet kan vi si at en norsk produksjon i utgangspunktet må greie seg med halvparten av budsjettet for en tilsvarende svensk produksjon siden det svenske hjemmemarkedet er cirka dobbelt så stort som det norske. Og tilsvarende kan vi si at en tysk produksjon tåler kostnader tilsvarende omkring 15 ganger de norske.<sup>19</sup> Norske filmer og serier må derfor ofte konkurrere med mer påkostede utenlandske. I hjemmemarkedet har de norske normalt et fortrinn i form av norsk språk og kultur,<sup>20</sup> som gjør at publikum kjenner seg mer igjen i norske enn utenlandske filmer og serier. Men dette skaper ofte en tilsvarende ulempe når man forsøker å selge norske produksjoner til

---

<sup>18</sup> Se: Vidar Ringstad (2005). *Kulturøkonomi*. Cappelen Akademisk forlag

<sup>19</sup> Basert på folketall, ikke justert for kjøpekraft og andre faktorer

<sup>20</sup> I det internasjonale markedet for film og serier omtales dette som «cultural discount».

utlandet. Videre vil dette kulturelle fortrinnet i hjemmemarkedet være mindre i møte med filmer og serier fra land norske seere etter hvert har blitt godt kjent med, som USA og Storbritannia.

Samlet tilsier kostnadsstrukturen for filmer og serier at vi i mindre markeder som det norske vil være avhengige av offentlige subsidier for produksjon av film og serier.

### 3.1.3. Manglende tilgang på risikokapital (informasjonsskjevheter)

Når private investorer (kalles gjerne prinsipaler) skal bidra til finansiering av et filmprosjekt ønsker de å få vite mest mulig om prosjektet for å kartlegge risiko og avkastningsmuligheter. Produsentene (kalles gjerne agenter) har derimot insentiver til å fremstille sine prosjekter så gullkantede som mulig for å sikre finansiering fra investorene. Dermed oppstår det et problem der informasjonen som formidles er skjevt fordelt. Dette vet investorene og de vil derfor verne seg mot å investere i dyre prosjekter av høy kvalitet – nettopp fordi de ikke vet hva kvaliteten er. I slike markeder drives kvaliteten på prosjektene ned og tilgangen på kapital fra investorer blir lavere enn det som er optimalt for samfunnet.<sup>21</sup>

Innenfor filmfeltet vil slike informasjonsskjevheter oppstå i møtet mellom produsenten og investorer. Produsenten vil ha insentiver til å overdrive lønnsomheten i prosjektet og dempe bildet av usikkerhet for å sikre seg investeringer. Investoren vet dette, men har ingen verktøy for å avsløre prosjektets sanne verdi og risiko. Dermed vil investoren dempe sin investeringslyst, selv i tilfeller der filmprosjektet faktisk må forventes å gi høy lønnsomhet. I slike tilfeller er det behov for statlig risikoavlastning slik at investorene tørr å finansiere flere og dyrere prosjekter.

### 3.1.4. Infant industry-argumentet

I mye av litteraturen og debatten rundt norsk filmpolitikk trekkes det frem at næringen har vært liten og umoden og at den trenger tilskudd for å bygge slagkraft. Samtidig fremheves det at en hovedårsak til dette problemet ligger i at det norske markedet og språkområdet er lite.

Denne argumentasjonen ligger tett opp til det såkalte «infant industry» argumentet i samfunnsøkonomisk litteratur. Man har særlig referert til behovet for statlig beskyttelse eller subsidier der store utenlandske aktører har et stort forsprang konkurransemessig. I norsk historie har man særlig trukket frem olje-politikken på 1960- og 70-tallet som et eksempel.

Det er et viktig poeng knyttet til infant industry-argumentet at politikken må stimulere til at næringen deltar på så mange konkurransearenaer som mulig, ikke bare hjemmemarkedet. Med de store teknologiske endringene næringen gjennomgår drevet av digitalisering og globale distribusjonskanaler, bør derfor virkemidler som retter seg mot denne næringen med infant-industry-argumentet som drivkraft, legge sterke føringer i retning av at næringen bygger konkurransekraft i internasjonale markeder.

---

<sup>21</sup> Se Akerlof (1971), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." I: *Quarterly Journal of Economics*.

## 4. Nærmere om dagens mål i filmpolitikken

Gjennom de statlige tilskuddene legger regjeringen til rette for filmproduksjon i Norge, og gjennom innretningen av tilskuddene forsøker man å styre produksjonen i ønsket retning. På et overordnet nivå har de filmpolitiske målene ligget relativt stabilt i hele den perioden vi ser på fra 2013 og frem til i dag, og som mange andre europeiske land gjenspeiler de i dag et ønske om å finne en god balanse mellom kulturelle og økonomiske målsetninger. De kulturelle målene er typisk knyttet til selektive tilskuddsordninger, mens automatiske eller rettighetsbaserte ordninger ofte benyttes som virkemiddel for å nå økonomiske målsetninger.

I siste filmmelding (Meld. St. 30, 2014-2015) gir regjeringen uttrykk for at tilskuddsordningene skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, og oppfylle de filmpolitiske målene som Stortinget har satt:

1. **Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet:** Norsk film skal ha høy kvalitet og holde høy internasjonal standard, og kvalitet i norsk film omfatter både kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Videre bør tilbudet være variert, både når det gjelder format, sjanger, målgruppe og tematikk.
  - Bredde og kvalitet
  - Fremme mangfold
  - Norsk films anerkjennelse internasjonalt
2. **God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum:** Norsk film bør være tilgjengelig for alle målgrupper både på kort og lang sikt, hvilket vil si at filmer og serier bør være tilgjengelig både på primære og sekundære plattformer. De skal distribueres slik at de når ut til sitt publikum, og markedsføres slik at publikum blir informert om tilbudet som finnes.
  - Formidling og tilgjengeliggjøring
  - Publikums tilgang til film
  - Møteplasser mellom filmen og publikum
3. **Solid publikumsoppslutning:** Norskprodusert film skal velges av publikum i Norge og internasjonalt, uansett om en film retter seg mot et stort publikum eller en smal målgruppe. Norskandelen på flere plattformer i hjemmevideomarkedet bør økes.
  - Norsk films oppslutning i alle deler av befolkningen
4. **En profesjonell filmbransje med sunn økonomi:** Film som næring skal vektlegges, og det skal legges til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en sunn måte. Det er et ønske om solide selskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet, og som er i stand til å dra nytte av de mulighetene omveltningene i bransjen skaper. Den private finansieringen skal opprettholdes og på sikt økes. Det skal tilrettelegges for sterke fagmiljøer også regionalt, og for internasjonal filmproduksjon i Norge.
  - Bærekraft i det norske produksjonsmiljøet
  - Kunnskap og kompetanse innen filmområdet
  - Samarbeid med og mellom de regionale filmvirksomhetene
  - Produksjonsmiljø flere steder i landet

## 4.1. Nærmere om bredde, variasjon og kvalitet i filmtilbudet

### 4.1.1. Departementets og NFIs vurderinger knyttet til dette målet

«Målet om å skape kunst- og kulturuttrykk av ypperste kvalitet må ligge til grunn for kulturpolitikken.» Dette slås fast i innledningen til Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. Ifølge *Kulturutredningen 2014* (NOU 2013: 4) har kunstnerisk kvalitet vært et prioritert mål helt siden tidlig 1990-tallet, og fått en fremtredende plass siden midten av 2000-tallet. Som det fremgår av kapittel 3.1 ovenfor har denne målsettingen også vært gjeldende for filmpolitikken. Frem til regjeringsskiftet i 2013 var «et mangfold av produksjoner kjennetegnet av høy kvalitet, originalitet og nyskaping» formulert som et overordnet mål, med tilhørende presiserte delmål forbundet med kvalitet (her også), publikumsoppslutning, tilgjengelighet og økonomisk solid bransje. Det fremgår ikke av filmmeldingen *En fremtidsrettet filmpolitikk* eller øvrige offentlige dokumenter fra Kulturdepartementet hvorfor dette overordnede målet ikke lenger formuleres. Men det må antas at det som ligger til grunn for kulturpolitikken generelt også er gjeldende for filmpolitikken.

*Kulturutredningen 2014* peker på noen sentrale utfordringer forbundet med kvalitetsmålet. Med målsettingen om at kvalitet skal være styrende i kulturpolitikken risikerer man å havne i det som omtales som «kvalitetsparadokset». I dette ligger det at en tiltakende enighet om at kvalitet skal legges til grunn for bevilgninger til kulturfeltet følges av en tiltakende uenighet om hvilke kriterier som skal legges til grunn for hva kvalitet skal forstås som. På den ene siden har kulturinstitusjoner – som NFI – blitt møtt med et stadig mer uttalt krav om å rapportere etter konkrete resultat- og styringsmål. På den annen side er det slik at kvalitet ved kunstnerisk virksomhet i liten grad lar seg måle i form av kvantitative størrelser. Kvalitet kan beskrives med utgangspunkt i kvalifisert skjønn, og er slik sett ikke en ren subjektiv størrelse. Kvalitet må således forstås utfra den sammenhengen og de omgivelsene verket inngår i, både fra skaperståsted og brukerståsted, og det formålet som verket signaliserer. Dette er presist oppsummert i kulturmeldingen *Kulturpolitikk fram mot 2014* (St.meld. nr. 48, 2002-2003): «Det finst altså ikkje eit einskilt sett av alltid gyldige kriterium for kunstnarleg kvalitet, men det finst ei rad relevante kunstnarlege kriterium som kan kombinerast på ulik måte, og som til og med kan stå i motsetnad til kvarandre, til dømes det nyskapande, gjenkjennelege, velforma, komplekse, overraskande, teknisk fullkomne, tanketunge, lett tilgjengelege eller utfordrande.» Utfordringen *Kulturutredningen 2014* inngående drøfter er at mål- og resultatstyringen trekker kulturinstitusjonenes oppmerksomhet bort fra en vurdering av sine faglige og kunstneriske formål.

Innenfor estetisk filosofi har kvalitetsbegrepet blitt behandlet fra en rekke innfallsvinkler. I *Poetikk – Om diktekunsten* drøftet Aristoteles både egenskaper forbundet med selve verket, som kompleksitet, og den effekten verket hadde på sitt publikum, som å vekke bestemte følelser. Senere har kvalitet også blitt sett i lys av hva verket oppnår, som å gi kunnskap, samt virkningen av kunst- og kulturproduksjon i bredere forstand, som for eksempel deltakelse. I nyere tid har oppslutning kommet inn som nok et element, som ved høyt salg.<sup>22</sup>

Hvis vi ser på hvordan det filmpolitiske målet «Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet» er beskrevet i *En fremtidsrettet filmpolitikk* finner vi hele spektret av kvalitetsbegrepet. Produksjonene skal være «originale verk som estetisk og fortellemessig skal utvikle og fornye filmspråket» (verkets iboende egenskaper), og som dessuten «utfordrer, beriker og gir rom for ettertanke» (verkets effekt). De skal «skildre og fortolke den kultur og det samfunn vi lever i, bearbeide kulturelle fenomener, historiske begivenheter og sosiale konflikter» (det verket

---

<sup>22</sup> Se Kulturrådets publikasjoner om kvalitet. Jan Fredrik Hovden og Øyvind Prytz, red., *Kvalitetsforhandlinger. Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur* (2018) og Knut Ove Eliassen og Øyvind Prytz, red., *Kvalitetsforståelser. Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur* (2016).



oppnår). Dessuten må «bredden og mangfoldet [...] representeres» (virkning av produksjonene), og det «bør både lages store produksjoner som henvender seg til et bredt publikum og eksperimentelle produksjoner med kunstneriske ambisjoner og en mer begrenset målgruppe» (produksjonenes oppslutning).

På den ene siden kan man hevde at det er en styrke at beskrivelsen av kvalitet dekker hele spektret av hvordan begrepet kan forstås. På den annen side er dette med på å gjøre begrepet utydelig og retningsløst, og dermed lite egnet som et styringsmål. Kan hende sorterer enkelte av beskrivelsene mer naturlig under andre mål, for eksempel målet om publikumsoppslutning. Den brede definisjonen av kvalitet inviterer også til en dreining mot å finne kvantifiserbare indikatorer for måloppnåelse, noe som forsterkes gjennom styringsparameterne gitt gjennom tildelingsbrevet fra Kulturdepartementet. For 2019 er disse blant annet mangfold, internasjonal anerkjennelse og bred publikumsoppslutning. Dette innebærer at NFIs årsrapporter er mer eller mindre fri for refleksjoner omkring kvalitative egenskaper forbundet med estetikk eller kulturell og samfunnsmessig relevans.

En kort gjennomgang av NFIs siste årsrapporter kan illustrere dette fenomenet. I den samlede gjennomgangen av måloppnåelse i årsrapporten for 2018 gis en beskrivelse av hva som legges i «et bredt og variert filmtilbud» som skal være «relevant og representativt for hele befolkningen». Dette er utelukkende beskrevet som kjønnsbalanse og representasjon i filmens verdikjede. Det sies ingenting om hvordan dette gir seg utslag i filmenes innhold. At en bredde i geografi, etnisitet og kjønn på skapersiden også vil gi seg utslag i en bredde i innhold og foretelleståsted er her et underliggende premiss. Men det reflekteres ikke noe om i hvilken grad eller på hvilke måter dette forekommer. «Høy kvalitet» er på sin side bestemt utfra «anerkjennelse internasjonalt», definert gjennom deltakelse på internasjonale filmfestivaler. Premisset her er at filmfestivaler er strengt kuratert med utgangspunkt i kvalitetskrav, og at man her blir målt opp mot de beste filmene fra andre land. For at et slikt mål skal være treffsikkert bør man samtidig gjøre rede for hvorvidt filmene deltok på en høyt anerkjent festival, og om det er snakk om hovedprogram eller sideprogram. En ren numerisk gjengivelse gir et begrenset inntrykk. Årsrapporten for 2017 har en mer nyansert gjennomgang, men tilhørende tekstplakater for hvert mål. Her gis det noe mer forklaring på hva som legges i de ulike beskrivelsene av kvalitet, bredde og mangfold. Men også her blir kvalitative egenskaper oversatt til kvantifiserbare mål. For eksempel blir originalitet redusert til hvorvidt manus er basert på et litterært forelegg eller ikke, til tross for at den norske og den internasjonale filmhistorien er full av eksempler på høyt anerkjente filmer som er adaptasjoner.

*Kulturutredningen 2014* tar opp utfordringene ved at det i dag ikke eksisterer noe rammeverk for kvalitetsvurderinger av kunstnerisk virksomhet. De er innforstått med at den type vurderinger ikke vil kunne oppnå en objektiv eller endelig karakter – og det er neppe noe mål i seg selv heller. Samtidig hevder de at dette ikke forhindrer at slike vurderinger kan oppnå bred legitimitet i de ulike kunst- og kulturfeltene. Dette krever blant annet at vurderingskriteriene er kunnskapsbaserte, samt at de inngår i en offentlig diskusjon og kritikk.<sup>23</sup>

For filmfeltet er det åpenbart at det ikke eksisterer noe omforent vokabular for hvordan man kan snakke og forholde seg til kvalitet.<sup>24</sup> Til sammenlikning er det på litteraturfeltet en løpende debatt om kvalitet og kvalitetsvurderinger i en rekke råd og utvalg, samt offentlige arenaer. Fraværet av en artikulert forståelse av kvalitetsbegrepet bekreftes gjennom en rekke samtaler vi har hatt med representanter fra alle ledd i filmbransjen. Kvalitet oppfattes som noe subjektivt og som en u håndterlig størrelse. Å utvikle et slikt vokabular er ikke et ansvar som hviler på NFI alene, men noe også bransjen selv må ta del i. Det er dessuten naturlig at de ulike

---

<sup>23</sup> *Kulturutredningen 2014*, kap. 13.5, «Kvalitet og kunnskap»

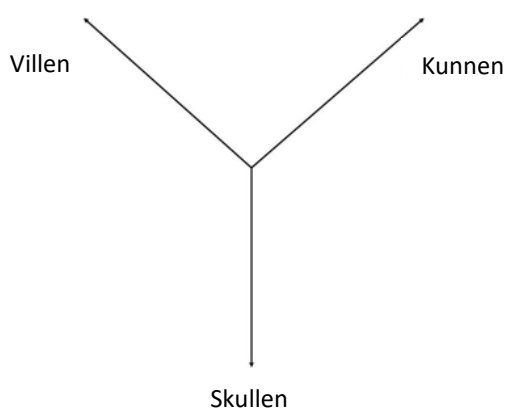
<sup>24</sup> Symptomatisk nok handler heller ingen av tekstene i Kulturrådets rapportserie om kvalitet om film.

filmutdanningene er med på å ta sin del av ansvaret, slik at morgensdagens filmskapere er i stand til å diskutere kvalitet inngående – og ikke minst bidra til å utfordre rådende kvalitetsregimer.

Slik informantene oppfatter det gir ikke NFI noen tydelige indikasjoner på hva de legger i begrepet gjennom sin kommunikasjon med bransjen. Nå skal det nevnes at NFI allerede har tatt et første skritt i denne retningen, gjennom å definere åtte begrep som kvalitetsvurderinger skal forbindes med. Disse er *profesjonalitet, originalitet, fortellekraft, relevans, tematikk, nødvendighet, visjon, og kompleksitet*.<sup>25</sup> Flere av disse begrepene er godt forankret i estetisk teori om kvalitet, og virker således hensiktsmessige. Det avgjørende er imidlertid hvordan begrepene anvendes, i hvilke sammenhenger de inngår i, og hvem som deltar i betydningsutvekslingen av innholdet. Hvis begrepene først og fremst anvendes som en intern sjekklister har den relativt begrenset verdi. I samtaler har representanter for NFI også sagt at de i fremtiden skal ha mer skjønnsmessige vurderinger i sine årsrapporter, noe som kan bidra til å imøtekomme utfordringene med det ovennevnte kvalitetsparadokset.

*Kulturutredningen 2014* peker på Århus kommune i Danmark som et mulig eksempel til etterfølgelse. Der har de utviklet den såkalte «ønskekvist-modellen» som metode for kvalitetsevaluering av performativ kunst. Kvalitetsvurderingen gjøres langs tre akser, beskrevet som «villen», «kunnen» og «skullen», som representerer henholdsvis verkets kunstneriske vilje, verkets tekniske kvaliteter og verkets samfunnsmessige nødvendighet.<sup>26</sup> Muligens kan en liknende modell være hensiktsmessig for det norske filmfeltet.

Figur 4-1 Ønskekvistmodellen



#### 4.1.2. Mulige kvantitative kvalitetsindikatorer

Vel vitende om at kvalitet er en størrelse som vanskelig lar seg fange av kvantitative målinger, har vi likevel sett på muligheten for å gjøre en mer finmasket kvantitativ analyse enn det en ren numerisk oppsummering er i stand til å belyse. Det metodiske grunnlaget har vi redegjort for under pkt. 2.5.

I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i filmer som har deltatt på festivaler, og da spesielt de mest betydningsfulle festivalene (se tabell 2-2). Antakelsen er at disse filmene er valgt ut av faglig kvalifiserte personer, basert på strenge kvalitetskrav. Disse filmene har vi sammenliknet med alle andre filmer som er registrert som

<sup>25</sup> <https://www.nfi.no/aktuelt/2019/nfi-innforer-nye-kunstneriske-kvalitetskriterier>

<sup>26</sup> *Kulturutredningen 2014*, s. 303. Se også Trine Bille og Flemming Olsen, «Målinger af kvalitet og effekter af kunst og kultur», i *Kvalitetsforhandlinger*.

tilskuddssøkere i databasen til NFI. Hensikten er å se om det er egenskaper ved disse øvrige filmene som sammenfaller med festivalfilmene. Med andre ord, representerer festivalfilmene et elitesjikt der de øvrige filmene er helt ordinære, eller er det en jevnbyrdighet blant norske kinofilmer mer generelt når det kommer til egenskaper verdsatt ved festivaler?

Den andre målingen vi har gjort knytter seg til relevans. Relevans er her forstått som i hvilken grad norske produksjoner påvirker det offentlige ordskiftet, i form av medieoppslag. Her har vi skilt ut oppslag fra tidligst to dager etter premiere, slik at vi unngår forhåndsomtaler. Denne målingen sier noe om i hvilken grad norske produksjoner skaper engasjement, og på den måten oppfyller målet om kulturell og samfunnsmessig betydning.

**Tabell 4-1 Kvantitative mål for kvalitet på produksjonene som analyseres<sup>27</sup>**

	Festival	Festivalord	Ratings	Relevans	Besøk
Antall	132	132	154	132	154
Snitt	1,5	0,1	6,2	21,1	95 211
Min	1	0	3,5	0	592
Median	1	0,09	6,2	8	26 723
Maks	3	0,57	9	148	896 803

Den horisontale linjen viser de ulike kategoriene det måles etter:

- «Festival» viser til registrert deltakelse på festival. Denne variabelen tar verdien 3 dersom produksjonen har deltatt på en major-festival, den tar verdien 2 hvis den har vært med på en minor-festival og den tar verdien 1 dersom festivalene den har deltatt på ikke inkluderer en major eller en minor.
- «Festivalord» er en poengsum utregnet basert på ordbruk som karakteriserer anmeldelser av filmer som har deltatt på festival.
- «Rating» viser til bedømmelse i IMDb (1-10)
- «Relevans» er redaksjonell omtale
- «Besøk» er solgte billetter i Norge.

Den vertikale kolonnen er antall produksjoner som ligger til grunn for målingene, samt gjennomsnitt, median, minimum- og maksimumscore.

Tabell 4-2 nedenfor viser hvordan festivaldeltakelse fordeler seg på format. Som man ser i tabell 4-1 har majorfestivaler fått en score på 3, andre store (minor) festivaler 2, mens øvrige festivaler 1. Disse tallene finner man igjen i kolonnen for festival i tabell 4-1. (Se kapittel 2.5 for oversikt over hvilke festivaler som ligger til grunn.)

**Tabell 4-2: Festivaldeltakelse for ulike formater. Antall filmer per festivaltype**

Format	Minor	Major	Andre
Dokumentar	4	78	264
Kortfilm	21	48	237
Spillefilm	21	61	239

<sup>27</sup> Merk at besøkstallene i denne tabellen avviker i tallene i kapittel 4.3. Årsaken er at disse tallene kun omfatter produksjoner som har fått omtale og vurderes i sammenheng med målene vi rapporterer her.

Så er spørsmålet i hvilken grad vi kan finne en sammenheng mellom de ulike kategoriene i tabellen. Med andre ord om deltakelse på festival innebærer mer omtale i offentligheten, bedre besøk, høyere rating, eller mer positivt ladet anmeldelser enn det øvrige filmer er til del. Tabell 4-3 gir en oversikt for dette, der de mørke feltene viser der korrelasjonen er sterkest. Blå er positiv korrelasjon, rød er negativ korrelasjon. Her kreves det en korrelasjon på mer enn 0,2 for at sammenhengen skal anses som betydelig.

**Tabell 4-3 Korrelasjoner mellom de ulike kvalitetsmålene, samt besøk på norsk kino**

	Festival	Festivalord	Rating	Relevans	Besøk
Festivalord	1				
Festivalord	0.23	1			
Rating	0.20	0.10	1		
Relevans	0.44	0.55	0.27	1	
Besøk	0.04	-0.08	0.08	0.07	1

Som tabellen viser, er det liten sammenheng mellom kvalitetsmålene våre og besøkstall.<sup>28</sup> Det nærmeste vi kommer er en liten, negativ sammenheng mellom poengsum på festivalord-målet. Med andre ord, hvordan filmen har blitt omtalt i anmeldelser kan muligens henge sammen, negativt, med hvor populære de er på kino; mens hvorvidt de har deltatt på festival, blitt omtalt i et visst omfang i medier, eller oppnådd en viss score på IMDb, ikke gjør utslag på antall solgte billetter, verken positivt eller negativt. Derimot ser vi at festivaldeltakelse har sammenheng med både IMDb-rating og omtaleomfang (festivalord-listen er basert på omtalen av disse filmene, så denne sammenhengen er selvfølgelig). Dette bekrefter den ønskede egenskapen at våre utledede kvalitetsmål – relevans og festivalord – henger sammen med festivaldeltakelse og IMDb-ratings, og at de sådan sannsynliggjør hverandre som kvalitetsindikatorer. Tabellen under viser utviklingen innenfor perioden 2013-2018.

<sup>28</sup> Ettersom tall for 2018 avviker fra tall for de andre årene har vi utarbeidet korrelasjoner uten 2018. Resultatene er nærmest helt like. Det er ingen krysskorrelasjoner som blir vesentlig påvirket av å holde 2018 utenfor.

Tabell 4-4 Produksjonenes score spesifisert for premiereår

	Festival_nivå	Festivalord	Rating IMDB	Relevans
<b>2013</b>	1.02	0.11	6.23	25.37
<b>2014</b>	1.44	0.13	6.22	24.23
<b>2015</b>	1.58	0.12	6.20	19.60
<b>2016</b>	1.18	0.16	6.07	26.78
<b>2017</b>	1.33	0.10	6.39	18.85
<b>2018</b>	0.92	0.02	6.52	5.48

Antall				
2013	28	22	24	22
2014	43	32	35	32
2015	30	24	27	24
2016	31	24	27	24
2017	43	30	35	30
2018	48	11	30	11

Tabellen over viser snitt for kvalitetsmålene våre for filmer utgitt i perioden 2013-2018. De fleste målene er relativt stabile gjennom perioden. Festivaldeltakelse på store festivaler nådde en markant topp i 2015; festivalord-målet toppet seg i 2016, men har vært ganske stabil; relevansmålet er overraskende nok lavere enn vanlig i året med høyest nivå på festivaldeltakelse; og IMDb-ratingen har nådd sitt høyeste punkt i 2018, men dette kan være en konsekvens av nyhetseffekten. Relevans- og festivalordsnittene for 2018 bør ikke tas for seriøst, siden de avviker så tydelig fra de øvrige årene, og er basert på et ganske lite utvalg.

## 4.2. Nærmere om formidling og tilgjengeliggjøring for publikum

Målet om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum gis systematisk oppmerksomhet i NFIs årsrapporter, men denne rapporteringen knyttes i liten grad opp til de ordninger som er evaluert i denne rapporten. For dette målet fokuserer NFI primært på tilskudd til filmformidling (herunder festivaler og arrangementer), innkjøpsordningene, filmbiblioteket og Cinematekets tilbud.

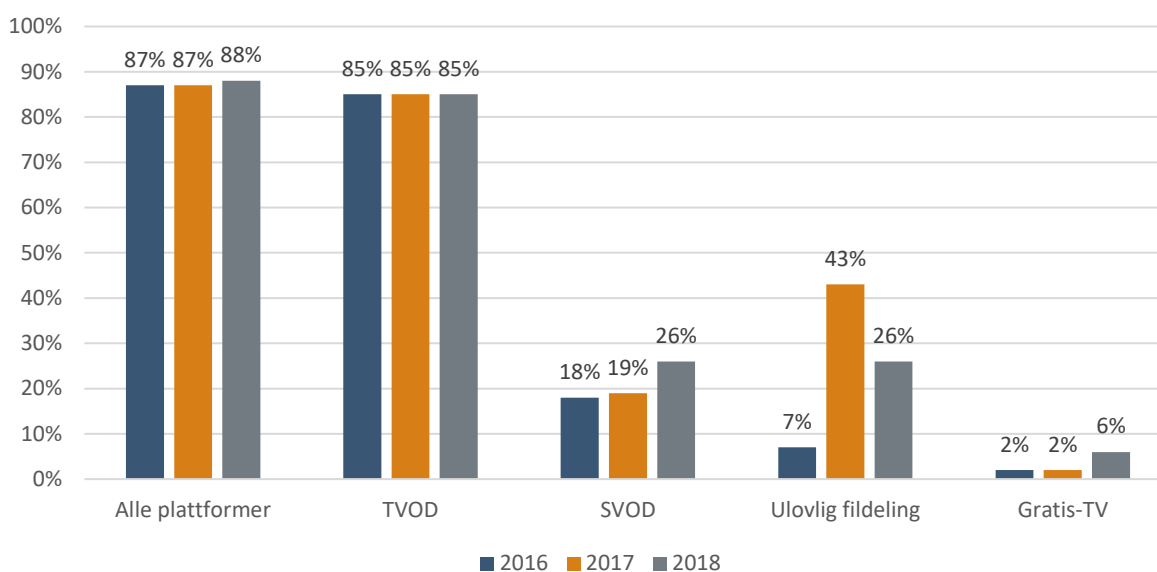
NFI oppgir at tilgjengeliggjøring av norsk film på ulike visningsplattformer er en målsetting som faller inn under dette hovedmålet, men presiserer samtidig at NFI ikke har noen konkrete virkemidler når det gjelder slik tilgjengeliggjøring utenom å bidra med rådgivning og analyser/kunnskap på feltet. Etter digitaliseringen av kinoene har norske filmer hatt relativt brede oppsetninger på kino. I snitt blir filmene vist på ca. 100 kinoer, eller ca. halvparten av alle norske kinoer. De mest populære filmene med bredest distribusjon (p90 i tabellen) blir satt opp på alle kinoer, og disse drar også gjennomsnittet opp. Den fjerdedelen av filmene med smalest distribusjon (p25) vises bare på rundt 15-40 av landets rundt 200 kinoer.

Figur 4-2 Antall visningssteder for filmer med premiere i året

År	Antall filmer	Gjennomsn.	p25	p50	p75	p90	max
2013	31	109	33	122	187	200	207
2014	43	90	18	72	176	199	204
2015	33	89	18	66	161	206	212
2016	35	97	14	98	184	209	215
2017	41	102	39	86	172	208	214
2018	41	95	16	73	179	210	220

Det er en målsetting at en høy andel av norske filmer med kinopremiere de siste fem årene skal være tilgjengelige i et bredt spekter av VOD-tjenester, og at denne tilgjengeligheten over tid skal styrkes.

Figur 4-3 Tilgjengelighet norsk film på VOD-tjenester, 2016–2018. Kilde: NFIs årsrapport 2018



Tilgjengeliggjøring på lineær TV er også av betydelig interesse sett opp mot dette målet. Vi har samlet inn data for alle norske produksjoner som er vist på TV-kanaler med lineær distribusjon i Norge. Tallene er hentet fra Inflow Medias programoversikter (tidligere Universum). Tallene for 2019 er frem til og med september. Tallene forteller at visninger av norske dokumentarer og serier er i vekst, mens visninger av film (spillefilm) holdes relativt konstant. Det samlede antall visninger av norske produksjoner er i vekst over denne perioden.

Tabell 4-5 Antall norske produksjoner (yngre enn 2012) vist på lineær TV i Norge. Kilde: Inflow Media

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Dokumentar	56	86	107	110	85	444
Film	28	22	20	27	5	102
Serier	16	16	20	22	21	95
Total	100	124	147	159	111	641

Tabell 4-6 Antall unike norske produksjoner vist på kanaler, 2012-2019. Kilde: Inflow Media

Kanal	Dokumentar	Film	Serier	Total
NRK Super TV	0	3	0	3
NRK1	232	25	30	287
NRK2	109	18	0	127
NRK3	0	5	2	7
NRK3/NRK Super	16	18	14	48
TV 2 Norge	61	28	25	114
TV3 (N)	4	2	10	16
TVNorge	22	3	14	39
Total	444	102	95	641

### 4.3. Nærmere om solid publikumsoppslutning

«Norskproduserte filmer og serier skal velges av publikum i Norge og internasjonalt, enten produksjonene retter seg mot et stort publikum eller har en mer begrenset målgruppe», heter det i Meld. St. 30 (2014-2015). Videre legges det vekt på at flest mulig filmer skal kunne realisere sitt publikumspotensial, at den høye norskandelen på kino bør opprettholdes samtidig som den økes på andre plattformer, og at bransjen bør legge større vekt på promotering og salg av innhold, og at tilskuddsordningene i større grad bør oppmuntre til dette.

Filmopplevelsen skapes i møte mellom film og publikum, og dette målet legger opp til å skape filmopplevelser i møte med norsk film både nasjonalt og internasjonalt, for brede og smale målgrupper, og på alle plattformer.

Siden dette målet ble formulert har det vært betydelige endringer i folks film- og seriekonsum (se kapittel 5.2 nedenfor). Den teknologiske utviklingen har i større grad gjort markedet grenseløst i forhold til både tid og sted. Strømmetjenester kombinert med bærbare enheter som mobiltelefoner og nettbrett gjør at vi kan se film tilnærmet hvor som helst og når som helst. Utviklingen kan forstås som en teknokulturell disrupsjon hvor teknologien ikke bare endrer hvordan vi ser men også hva vi ser. Serier har for eksempel blitt mer populære fordi seerne ikke lenger er bundet til tid og sted for å se episodene slik vi har vært vant med fra de lineære TV-kanalene. Følgelig er mye av konsumet, spesielt blant yngre seere, flyttet over på digitale plattformer.

Utviklingen fordrer noen prinsipielle vurderinger knyttet til målet om solid publikumsoppslutning. I hvilken grad skal målet være plattformnøytralt? Hvis man for eksempel anfører at det er den samlede publikumsoppslutningen som er avgjørende, reiser det spørsmål knyttet til både innhold og filmopplevelse. I nye digitale plattformer ser vi for eksempel serieformater med korte episoder som skiller seg fra det lengre dramaserieformatet vi kjenner fra TV. I hvilken grad skal disse sidestilles og behandles likt? Videre vil mange mene at en filmopplevelse på kino er vesensforskjellig fra en filmopplevelse over nettbrettet. Skal begge verdsettes likt sett opp mot målet om solid publikumsoppslutning? Dette siste handler mye om intensiteten i filmopplevelsen, som naturlig nok er avhengig av både format og innhold, og kombinasjonen av disse. Innhold skapt for nye digitale plattformer gir en bedre filmopplevelse her enn på tradisjonelle plattformer, som for eksempel nettserien *Skam* var et godt eksempel på.

En annen prinsipiell vurdering er knyttet til forholdet mellom publikumsoppslutning og økonomi for produsenter, ettersom produsentene fort kan komme i situasjoner hvor de må prioritere mellom inntekter og seere. For eksempel kan spillefilmprodusenter tjene lite på en lisensavtale med strømmetjenester (SVOD)<sup>29</sup> og i så fall kan det være økonomisk rasjonelt å holde filmer borte fra disse tjenester og i stedet satse på digitale kjøp- og leietjenester (EST og TVOD). Det ville sannsynligvis redusere publikumsoppslutningen, men øke inntekten og derfor bidra til en sunn økonomi.

#### 4.3.1. Utviklingen i tall

Markedene for film og serier har forandret seg dramatisk de siste ti årene. Vi har i et tidligere prosjekt beregnet pengestrømmene fra publikum for perioden 2010–2016, og har nå oppdatert disse beregningene med tall fra 2017 og 2018. Metoden er inngående beskrevet i Menon (2018).<sup>30</sup> Fordelingen av det norske publikums bruk av penger på filmer og serier i de forskjellige visningskanalene er vist i Figur 4-4 nedenfor.

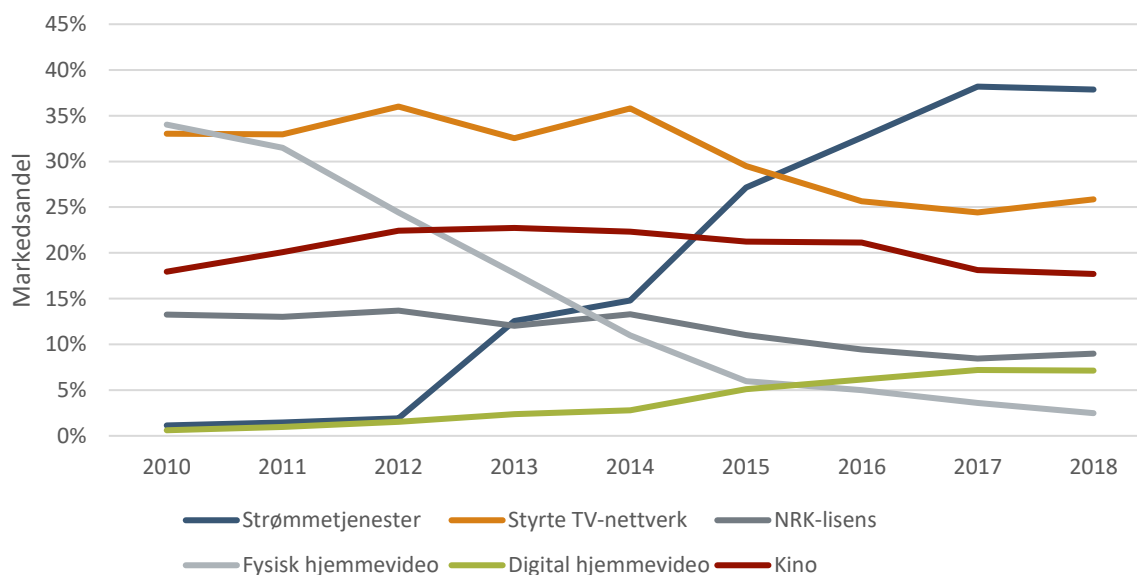
---

<sup>29</sup> Menon-publikasjon nr. 5/2018

<sup>30</sup> Gaustad, T., Theie, M.G., Eidsvold-Tøien, I., Torp, Ø., Gran, A.-B., & Espelien, A. (2018). *Utrekning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier*. Oslo: Menon Economics

De abonnementsbaserte strømmetjenestene (SVOD) har gått fra å være tilnærmet fraværende i 2010 til å bli dominerende med en andel på 38 prosent i 2018. Veksten var sterkest fra Netflix ble lansert i 2012 og frem til 2017 da andelen flatet ut. De fysiske formatene – DVD og Blu-ray – har hatt et tilsvarende fall fra å være største markeds kanal i 2010 til å bli den minste med en helt marginal andel. Kinoene har holdt en relativt stabil markedsandel gjennom den turbulente perioden, men har svekket sin andel noe i løpet av de siste årene. TV-leverandørene – altså kabel- og satellitt-selskapene – er viktige aktører for betal-TV-kanalene, og disse har også sett sin andel redusert. Men her har utviklingen snudd og tatt seg noe opp igjen siste året. Digitale kjøps- og leietjenester (EST/TVOD), som ut fra forretningsmodell er de digitale arvtakerne fra DVD/Blu-ray-markedene, har hatt en jevn men svakt stigende markedsandel som i 2018 lå på 7 prosent. Det er fortsatt under en fjerdedel av markedsandelen DVD/Blu-ray hadde i begynnelsen av perioden. Markedsandelen til forbruk av film og serier gjennom NRK-lisensen har falt noe tilbake, blant annet som følge av vekst i totalmarkedet.

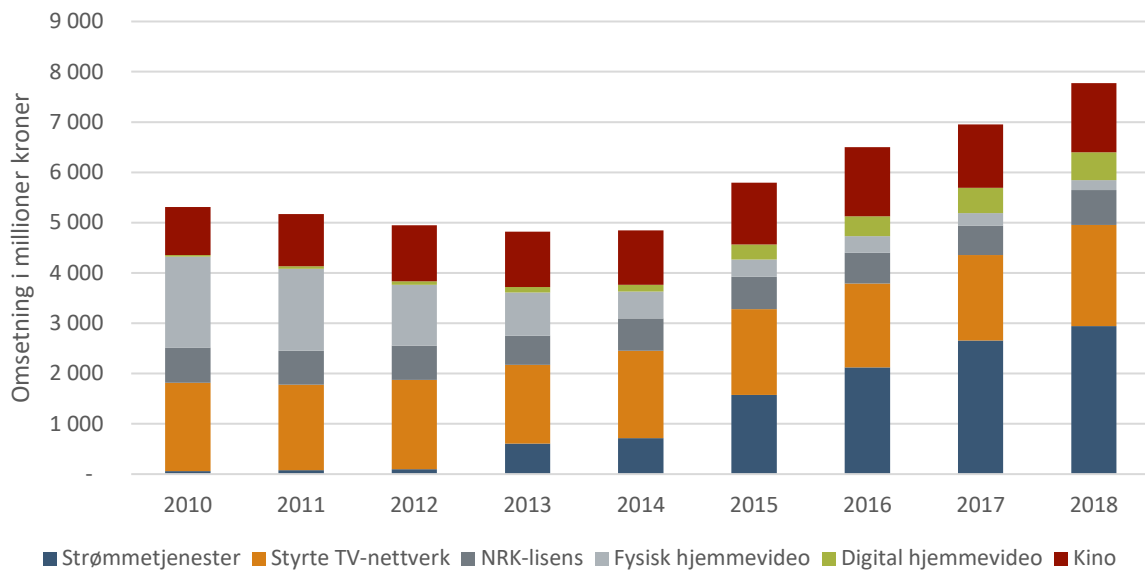
**Figur 4-4 Utvikling i publikums utgifter til filmer og serier fordelt på visningskanalene fra 2010 til 2018, vist som andeler av totale utgifter**



I Figur 4-5 nedenfor ser vi tydelig at veksten i det norske totalmarkedet for filmer og serier har vært betydelig de siste årene. Etter flere år med nedgang, kom vi til et vendepunkt i 2014 hvor det snudde opp. Utviklingen har vært drevet av to tydelige trender. Den ene er fallet i DVD/Blu-ray-markedene som frem til 2014 skapte nedgang også i totalmarkedet. Men i 2014 var dette markedet allerede redusert til ca. en femtedel av hva det var i 2010 og den videre nedgangen har derfor hatt begrenset effekt på totalmarkedet. Fra 2014 har den andre trenden, sterk vekst i SVOD-markedet, mer enn kompensert og dermed skapt betydelig vekst også i totalmarkedet. EST/TVOD har også bidratt til oppgangen, men i langt mindre grad. I de andre markeds kanalene har salget av film og serier vært forholdsvis stabilt.

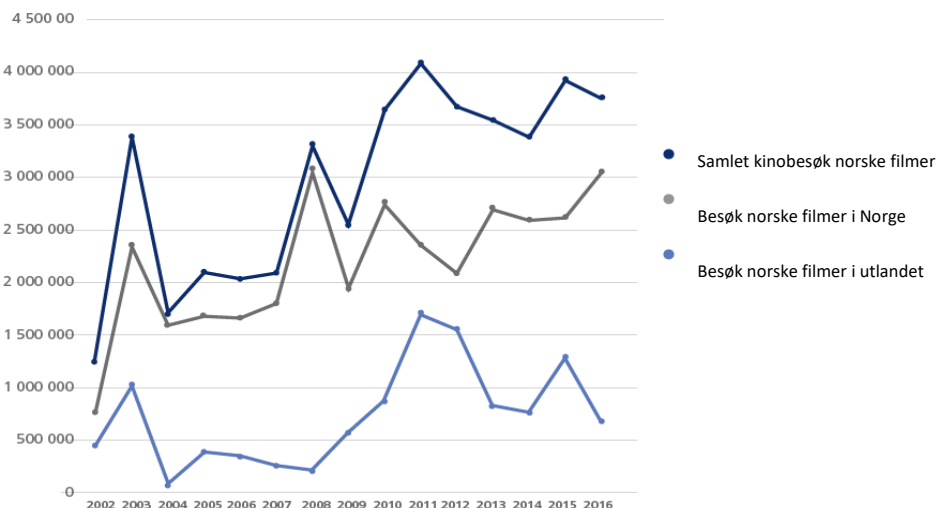


Figur 4-5 Utvikling i publikums utgifter til filmer og serier fordelt på visningskanalene fra 2010 til 2018, i millioner kroner



Det utenlandske markedet for norske filmer og serier har vært i vekst. Tall fra NFI viser at publikumsoppslutningen for norske filmer har økt gradvis og relativt kraftig (se figur 4-6). Det kan være betydelige forskjeller fra år til år knyttet til spesifikke titler, men den lengre trenden peker i retning av et økende publikum for norsk film i utlandet.

Figur 4-6 Kinobesøk for norske film i Norge og utlandet basert på premiereår i Norge (NFIs årsrapport 2018)



Markedsandelen for norske filmer på norske kinoer har ligget relativt stabil mellom 20 og 25 prosent de siste årene. I tidligere offentlige strategier og planer har man nettopp vært opptatt av å løfte denne markedsandelen opp mot 25 prosent, og i 2018 gikk den for første gang over 25 prosent. Det året trakk spillefilmen *Skjelvet* nesten 600.000 besøkende og bidro dermed med over en femtedel av det samlede kinobesøket for norske filmer. Dette er ikke unormalt. Tendensen med at det er et fåtall svært populære filmer som drar opp norskandelen ser vi tydelig fra tallene i tabell 4-7 nedenfor. Her ser vi at gjennomsnittsbesøket for norske filmer stort sett har ligget

på mellom 45.000 og 85.000 de siste årene, men at snittet sier lite om «normalt» besøk siden det er svært ujevnt fordelt på filmene. Median-filmen – altså den som ligger i midten når du plasserer alle filmene fra de som har gått dårligst til de som har gått best – hadde et besøk over standard terskel for etterhåndstilskudd på 35.000 besøkende i 2013 da mange norske filmer gikk godt på kino, men har siden ligge på mellom 9.000 og 15.000 (altså rundt terskelen for etterhåndstilskudd for filmer som har fått nedsatt terskel). Den fjerdedelen av filmene som har gått best på kino (p75 i tabellen) har for hvert år ligget på mellom 30.000 og 90.000. Som vi ser kan det være betydelige variasjoner fra år til år som følge av skiftende repertoar, men besøket forblir konsentrert rundt de mest populære filmene (p90) også i år hvor det er færre av disse.

Selv om både kinobesøket og den norske andelen har vært relativt stabil de siste årene bør vi følge nøye med på utviklingen. Kinomarkedet er svært viktig for norske spillefilms inntjening. Når vi nærmer oss slutten av 2019 ser det ifølge Film & Kino ut til at besøket totalt for året vil gå ned med ca. ti prosent, mens norskandelen estimeres til 19 prosent, altså ganske mye ned fra toppåret 2019.

**Tabell 4-7 Antall billetter solgt for norske filmer på norske kinoer. Kilde: Film og Kino**

År	Antall filmer	Gjennomsnitt	p25	Median	p75	p90	max
2013	31	83 911	3 644	37 721	89 880	187 970	854 210
2014	43	59 677	1 380	13 407	40 180	258 623	382 104
2015	33	72 389	1 699	8 911	31 435	241 794	832 706
2016	35	81 324	526	13 333	53 147	271 278	713 676
2017	41	44 787	4 031	14 768	52 151	136 532	354 196
2018	41	61 269	1 190	10 465	48 382	150 945	589 641

Vi så over at de markedskanalene som har hatt størst vekst blant forbrukerne er de nye strømmetjenestene, og da spesielt de abonnementsbaserte (SVOD) tjenestene. Norskandelen i disse kanalene er imidlertid lav både for film og TV-serier, og tabell 4-8 nedenfor viser at det ikke er noen tydelige tegn til vekst i norskandelen. For NRKs strømmetjeneste, som jevnt over har hatt den desidert høyeste norskandelen kan det se ut som om andelen har falt noe tilbake for serier de siste årene. For Netflix, hvor norskandelen er svært lav, har den gått noe ned for filmer men opp for serier. I Discoverys DPlay-tjeneste var norskandelen for serier svært høy første året i 2018. Det er imidlertid begrenset hvor mye disse norskandelene sier oss om publikums forbruk av norske filmer og serier. Norskandelen vil naturlig nok avhenge av den totale mengden filmer og serier tilgjengelig, som kan variere mye fra strømmetjeneste til strømmetjeneste.

**Tabell 4-8 Norskandel i de ulike VOD-tjenestene (2016-2018). Kilde: NFI 2018**

Kanal	2016		2017		2018	
	Film	TV-serier	Film	TV-serier	Film	TV-serier
Netflix	3,1 %	1,3 %	2,2 %	0,2 %	1,3 %	2,4 %
HBO Nordic	3,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,6 %	0,0 %
NRK.no	42,4 %	65,9 %	59,2 %	46,9 %	61,5 %	53,1 %
TV2 Sumo	12,5 %	46,4 %	12,9 %	43,5 %	8,4 %	20,2 %
Viaplay	4,6 %	1,8 %	0,9 %	1,3 %	4,8 %	0,8 %
DPlay	-	-	-	-	0,0 %	92,1 %
Alle kanaler	7,8 %	14,9 %	6,0 %	11,2 %	7,4 %	12,5 %

#### 4.4. Nærmere om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi

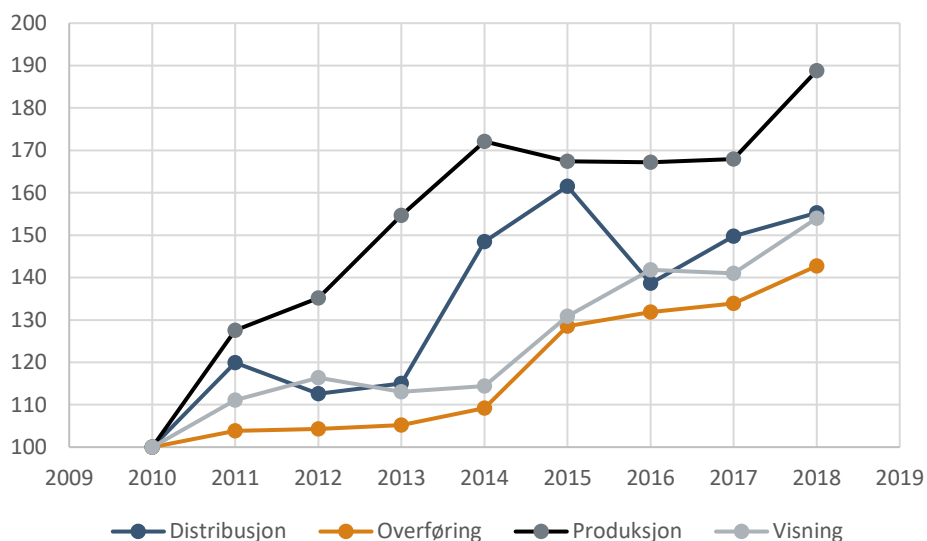
Målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi er utdypet i Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*. Regjeringen vil i større grad vektlegge film som næring, og vil legge til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en god måte. Det er et mål for Regjeringen at den private finansieringen av filmsektoren opprettholdes og på sikt økes.

Tilskuddsforvaltningen og dens innretning står sentralt i arbeidet med å styrke bærekraften i den norske filmnæringen.

Målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi kan relateres direkte til bransjens økonomiske tilstand. Et sentralt spørsmål er her om næringsaktørene har klart å bygge soliditet og dermed større grad av stabilitet over tid og i ulike deler av næringen. Vi ser nærmere på utviklingen til produsentene og distributørene og drøfter kort forholdene hos dramatikerne og regissørene.

Samlet sett ser vi at omsetningen til produsenter og distributører har økt markant siden 2010. Produsentene har hatt en realvekst i omsetning på ca. 5 prosent per år mens distributørene kan vise til en realvekst på ca. 3 prosent. Dette er solid men ikke veldig høy vekst sett opp mot resten av næringslivet i denne perioden.

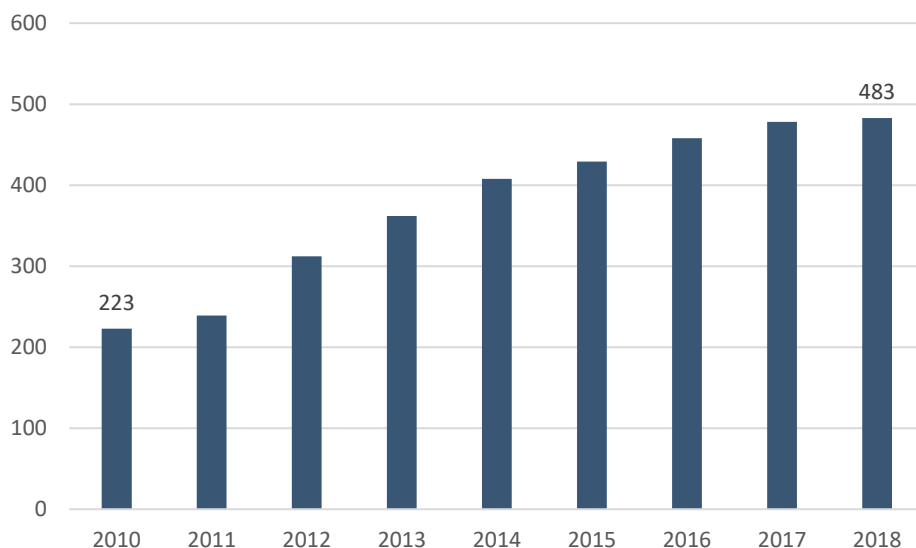
Figur 4-7 Omsetningsvekst i ulike segmenter i filmnæringen. Kilde: Regnskapsregistrene i Brønnøysund, Menon



#### 4.4.1. Produsentene

I perioden etter 2010 har det vokst frem langt flere produksjonsselskaper i Norge. Antallet er mer enn doblet over åtte år, mens omsetningen har vokst med knappe 90 prosent. Veksten i antall produksjonsselskaper har med andre ord vært litt høyere enn omsetningsveksten.

Figur 4-8 Antall produksjonsselskaper

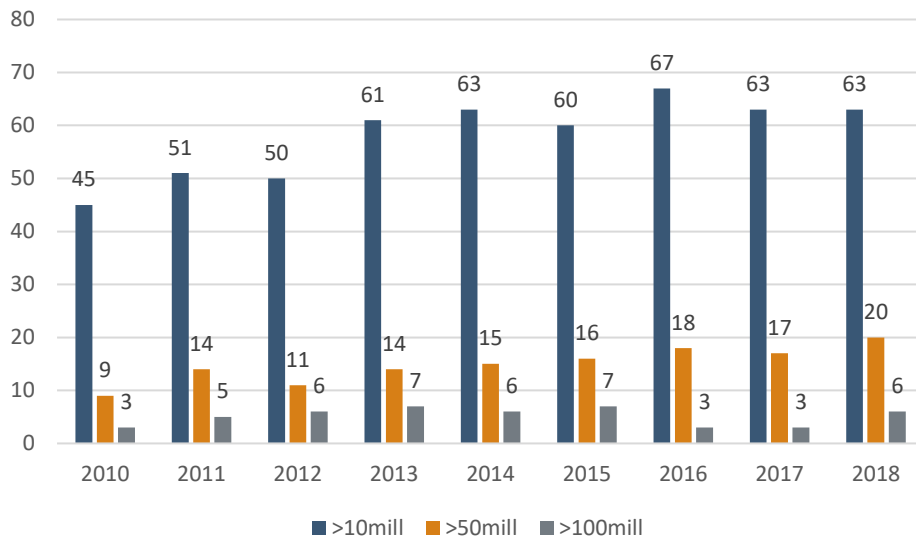


I figuren nedenfor ser vi på fordelingen av omsetning mellom produsenter. Den viser at veksten i antall selskaper i all hovedsak har kommet i form av mange nye små selskaper. Medianomsetningen har falt, så vel som omsetningen til de 25 prosent minste bedriftene (p25). Omsetningen til de største bedriftene har holdt seg relativt stabil over perioden (p75 og oppover).

Tabell 4-9 Omsetning (tusen kroner) for ulike persentiler av produsenter

År	p1	p10	p25	Median	p75	p90	p99
2010	0	28	570	1 757	7 403	21 860	138 845
2011	0	48	528	1 901	7 620	25 148	175 199
2012	0	8	220	1 229	5 177	15 483	119 362
2013	0	10	257	1 059	4 820	16 755	128 588
2014	0	7	250	995	4 561	18 388	105 873
2015	0	11	239	1 128	4 423	15 401	137 033
2016	0	1	295	1 129	4 511	19 337	88 240
2017	0	0	153	816	4 205	17 655	95 864
2018	0	0	158	810	4 256	15 384	116 761

Figur 4-9 Antall produsenter med omsetning i ulike intervaller over tid



Disse mønstrene trekker i retning av at produksjonsleddet ikke er konsolidert og styrket i form av at vi har fått flere store og sterke produsentbedrifter. Dette bildet forsterkes når vi ser på lønnsomhet hos produsentene, målt i form av driftsmarginer (overskudd som andel av omsetning). Driftsmarginene for medianbedriften har ligget nært opp til 0 gjennom hele perioden, men marginene har økt noe for de mest lønnsomme bedriftene. Det trekker i retning av at de mest veldrevne produksjonsbedriftene gjør det gradvis noe bedre. Men for den store gruppen er ikke forholdene endret vesentlig de siste åtte årene.

Tabell 4-10 Driftsmarginer hos produsentene og over tid

aar	p10	p25	p50	p75	p90	p99
2010	-63 %	-8 %	2 %	10 %	21 %	75 %
2011	-58 %	-8 %	2 %	10 %	24 %	78 %
2012	-58 %	-9 %	1 %	10 %	25 %	90 %
2013	-66 %	-10 %	0 %	8 %	21 %	71 %
2014	-69 %	-13 %	1 %	9 %	25 %	99 %
2015	-57 %	-11 %	1 %	8 %	24 %	100 %
2016	-67 %	-12 %	1 %	11 %	31 %	88 %
2017	-53 %	-12 %	1 %	10 %	31 %	150 %
2018	-79 %	-14 %	1 %	10 %	36 %	100 %

#### 4.4.2. Distributørene

Omsetningen til distributørene har ifølge vår statistikk økt med noe over 50 prosent i perioden 2010 til 2018. Veksten har med andre ord vært lavere i denne delen av næringen enn i produsentleddet. De store aktørene i dette markedet er TV2, Discovery, Nordisk film, SF Norge, United og Warner.

**Tabell 4-11 Statistikk for distributørene (omsetning i millioner kroner)**

År	Antall	Gjennomsnitt	Median
2010	38	135.0	3.8
2011	43	143.0	4.8
2012	45	128.4	3.1
2013	42	140.4	3.7
2014	45	169.2	3.7
2015	50	165.7	2.6
2016	52	136.7	3.2
2017	53	144.9	3.9
2018	54	147.4	2.2

Samlet sett følger vi om lag 50 distributører som har en gjennomsnittlig omsetning på 147 millioner kroner. Denne delen av markedet er preget av noen store aktører som trekker snittet opp kraftig. Medianstørrelsen på distributørene lå i 2018 på moderate 2,2 millioner kroner.

Mye av omsetningen til de store distributørene er ikke nødvendigvis relevant for det audiovisuelle området og tilskuddsordningene. Det er samtidig komplisert å skille disse selskapenes aktivitet inn i underaktiviteter rett og slett fordi slike tall ikke er tilgjengelige fra distributørene. Når vi følger aktørene over tid vil vi dels kontrollere for nivået på andre inntekter, men dersom andre inntekter – eksempelvis inntekter fra distribusjon av sport og underholdning – er sterkt voksende, så vil veksten vi rapporterer være sterkt preget av slike tall.

Det har blitt noe flere distributører, men gjennomsnittlig omsetning har ikke steget og median omsetning har falt. Også dette trekker i retning av at distribusjonsleddet har blitt større, men med mange små nye aktører som har kommet inn i markedet. Det øker i prinsippet sårbarheten i denne delen av næringen.

#### **4.4.3. Utøverne (regissørene og manusforfatterne)**

Det er ikke etablert noen systematisk statistikk over manusforfattere og regissører i form av antall utøvere, deres inntekter og deres geografiske tilhørighet. De fleste opererer med enkeltmannsforetak hvor det ikke er offentlig innsyn i regnskaper og der regnskapet ofte er flettet sammen med privatøkonomi.

Manusforfatterne er i hovedsak organisert gjennom Dramatikerforbundet – i den grad de er organisert. Men dette forbundet organiserer også en rekke andre utøvere som driver med tekstarbeid, så ikke alle i Dramatikerforbundet er aktive inn mot filmfeltet. Fra Dramatikerforbundet har vi fått en liste over 163 medlemmer som har oppgitt at de retter sitt arbeid inn mot film og fjernsyn. Hvor stor andel av totalpopulasjonen av manusforfattere dette utgjør er det vanskelig å fastslå. Vi får inntrykk av at medlemstallet stiger svakt over tid. Det er ikke mulig å få avdekket gjennom intervjuer om manusforfattere har styrket seg som næringsaktører og utøvere de senere årene.

Mange filmregissører er organisert som medlemmer i Norske Filmregissører. I 2018 hadde organisasjonen 300 medlemmer og man opplever en jevn tilstrømming av nye medlemmer. I 2015 hadde organisasjonen 235

medlemmer. Dette er et tegn på at antallet regissører øker over tid, men tallen gir ingen indikasjoner på hvor aktive regissørene er. I likhet med manusforfattere er det vanskelig å skape et relevant og representativt bilde av regissørenes inntekts- og levekår. Det er ikke mulig å fastslå hvorvidt de har hatt en inntektsøkning eller ei.

#### 4.4.4. Regional aktivitet

For den regionale filmpolitikken er målene i stor grad knyttet til å bygge sterke regionale filmmiljøer, som igjen kan knyttes til målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi. I *En framtidrettet filmpolitikk* (Meld. St. 30, 2014-2015) heter det blant annet at formålet med statlige tilskudd til regionene er å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. I tillegg skal de regionale filmvirksomhetene bidra til å dyrke fram sterke regioner i norsk kulturliv, slippe lokale krefter til, få flere stemmer i tale og gi barn og unge en inngangsport til filmkultur. De regionale filmsentrene fikk et tydeligere ansvar for barn og unge, inkludert talentutvikling og kompetansehevingstiltak fram til høyere utdanning, blant annet ved at tilskudd til regionale filmtiltak for barn og unge som tidligere lå hos NFI ble overført til de regionale filmsentrene og Internasjonalt Samisk Filminstitutt. Det ble også slått fast at sentrene fortsatt skal bidra til utvikling av den lokale og regionale filmbransjen gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. Videre ble det som til da hadde vært en prøveordning med regionale filmfond erstattet av en ny ordning hvor antallet regionale filmfond ble redusert til tre konsoliderte fond.

Siden fondene og sentrene har regionale og lokale eiere i form av kommuner og fylkeskommuner, gir også eiernes mål sterke føringer på den regionale filmpolitikken, og den kan derfor variere noe fra region til region. Dette blir en naturlig følge av den ønskede maktspredningen. Eierne definerer i stor grad formålet med fondene og sentrene som å fremme audiovisuelt miljø og produksjon i senterets eller fondets region. Også eiernes mål samsvarer derfor primært med det nasjonale målet om en profesjonell bransje med sunn økonomi.

Tilbake i 2010 stod produksjonsselskap i Oslo og Akershus for til sammen 79 prosent av omsetningen i til produsentene (se tabell 4.12 nedenfor). Størst omsetning utenfor Oslo-regionen hadde Oppland og Hordaland med 4 prosent hver. Til tross for satsingen på regional aktivitet både fra statens og eiernes side har konsentrasjonen i Oslo-regionen økt til 81 prosent i 2018. Hordaland hadde også en positiv utvikling og økte sin andel til 6 prosent, mens ingen andre fylker kunne vise til mer enn 2 prosent av omsetningen.

Tabell 4-12 Bransjedata (omsetningsandeler)

	2010	2018
Østfold	0 %	1 %
Akershus	4 %	2 %
Oslo	75 %	79 %
Hedmark	2 %	2 %
Oppland	4 %	1 %
Buskerud	2 %	2 %
Vestfold	1 %	1 %
Telemark	0 %	1 %
Aust-Agder	0 %	1 %
Vest-Agder	1 %	0 %
Rogaland	2 %	2 %
Hordaland	4 %	6 %
Sogn og Fjordane	0 %	0 %
Møre og Romsdal	0 %	0 %
Nordland	1 %	1 %
Troms	1 %	1 %
Finnmark	1 %	0 %
Trøndelag	2 %	2 %

Tabell 4-13 Tilskuddsdatabasen (andel av tilskudd)

Region	2013	2015	2017	2018
Akershus	4 %	2 %	1 %	1 %
Aust-Agder	0 %	0 %	0 %	
Buskerud	0 %	0 %	0 %	
Finnmark	1 %	0 %	1 %	0 %
Hedmark	0 %	0 %	1 %	3 %
Hordaland	5 %	5 %	7 %	2 %
Møre og Romsdal	0 %	0 %	0 %	0 %
Nordland	0 %	0 %	0 %	0 %
Oppland	2 %	0 %	3 %	3 %
Oslo	80 %	84 %	79 %	82 %
Sogn og Fjordane	0 %	0 %	0 %	0 %
Rogaland	2 %	1 %	2 %	1 %
Telemark	0 %	0 %	2 %	0 %
Troms	6 %	5 %	4 %	4 %
Trøndelag	2 %	1 %	1 %	3 %
Vest-Agder	0 %	0 %	0 %	0 %
Vestfold	1 %	0 %	0 %	1 %
Østfold	0 %	2 %	0 %	0 %

Produksjonssektorens konsentrasjon rundt Oslo-området er også gjenspeilt i NFIs tildelingsstatistikk (se tabell 4.13 ovenfor). I 2018 gikk 82 prosent av tilskuddene til Oslo-baserte produksjonsselskaper, og denne andelen har ligget på rundt 80 prosent siden 2013. Selv innen Oslo-regionen synes konsentrasjonen å bli større siden Akershus sin andel av både omsetning og tilskudd har vært synkende. Utenfor Oslo ser vi at produksjonsselskaper i Troms mottar en relativt stor andel av NFIs tilskudd i forhold til selskapenes omsetning. I 2018 var situasjonen omvendt for Hordaland, som hadde en større andel av omsetning enn tilskudd, men her har andelen av tilskudd ligget jevnt og betydelig høyere i de tre foregående årene.

Den type konsentrasjon som vi ser i filmbransjen rundt Oslo-området er typisk for klyngedannelser i bransjen også internasjonalt, og må forventes å vedvare. En aktør i det regionale virkemiddelapparatet beskriver oppgaven med å demme opp kompetanseflukten fra sin region til Oslo som sisyfosarbeid, etter myten om den greske kongen som ble dømt av gudene til å rulle en stein opp på et fjell hvor den hele tiden rullet ned igjen.

Omsetnings- og tilskuddstallene tyder imidlertid på at det er blitt et noe sterkere produksjonsmiljø i Hordaland, men at dette er sårbart for årlige svingninger i tildelingene fra NFI. Utover dette er de regionale miljøene fortsatt svake.

#### 4.5. Andre pålagte delmål

Målet om kjønnsbalanse i nøkkelposisjoner ble lansert som en del av *Kulturløftet* og ble en del av filmpolitikken i 2006. Det ble samtidig formulert et konkret måltall, minimum 40 prosent kjønnsbalanse. For å stimulere til måloppnåelse ble det etter hvert praktisert moderat kjønnskvolter, først med konsulentordningen, siden ble også ordningen for markedstilskudd omfattet av dette virkemidlet. NFI har hatt en rekke tiltak og programmer



for å stimulere til økt kvinneandel, og de kunne for 2018 rapportere at de hadde oppnådd en 50/50-fordeling av menn og kvinner totalt for alle formater der det var gitt utviklings- og produksjonstilskudd.

Selve målet om kjønnsbalanse har en utydelig plass innenfor de filmpolitiske målene. På den ene siden knyttes kvinneandel og representasjon opp mot beskrivelsen av kvalitet, og mer spesifikt til at man skal ha et mangfold av fortellinger som reflekterer ulike erfaringer. Her skal det som beskrives som et skapermangfold være med på å sikre et innholdsmangfold. Kjønnsbalanse er i denne sammenheng et virkemiddel for å sikre en tilstrekkelig bredde i filmenes fortellinger. Imidlertid har kjønnsbalanse også blitt et eget mål NFI rapporterer på. I denne sammenheng angår målsettingen i større grad forhold som arbeidsvilkår og talentpleie i bransjen, og er mindre egnet til å si noe om kvaliteten ved produksjonene.

Når det kommer til annen form for mangfold, som geografisk tilhørighet, etnisitet og alder har disse også i større og mindre grad blitt behandlet som en del av kvalitetsmålet – og med samme begrunnelse som for kvinneandel.<sup>31</sup> Målet er fortellinger som er representative og gjenkjennelige for hele bredden av befolkningen. Men også her er mål og virkemidler blandet sammen, og særlig gjelder dette for geografisk tilhørighet. Det er et selvstendig mål at man skal ha sterke produksjonsmiljøer spredt utover alle landsdeler. Dette har i seg selv ikke noe med kvalitet å gjøre, det angår produksjonsvilkår for bransjen.

Denne sammenblandingen av mål og virkemidler har bidratt til usikkerhet om hva som er de mest vesentlige kriteriene for tilskudd – om det er representasjon, eller om det er andre egenskaper ved prosjektet – og som dermed kan peke tilbake til et overordnet mål for tilskuddsordningen. Denne formen for støy gir seg i noe grad utslag i at legitimiteten ved ordningen rokkes ved. Selv om de aller fleste av informantene er positivt innstilt til en balansert representasjon i bransjen, stilles det spørsmål ved om dette skal overtrumfe andre hensyn.

#### 4.6. Om mulige samspill, overlapp og konflikter mellom mål

Intuitivt kan vi lett tenke oss både samspill og konflikter mellom de filmpolitiske målene. Tilgjengelighet, publikumsoppslutning og sunn økonomi kan gå godt sammen. Vi har også sett at den delen av kvalitetsbeskrivelsen som går på produksjonens oppslutning ligger tett opp til publikumsmålet, noe som indikerer samspill mellom disse to målene. Men tilsvarende kan vi også tenke oss at mål om høy kunstnerisk kvalitet lett kan komme i konflikt med mål om stor publikumsoppslutning. Krevende kunstneriske filmer og serier treffer ikke nødvendigvis et bredt og underholdningsorientert publikum. Selv innenfor hver enkelt målsetning diskutert overfor har vi sett at det kan oppstå målkonflikter, som når kvalitet både kan være nyskapende og gjenkjennelig, lett tilgjengelig og tanketungt. Det er altså både mulige samspill og konflikter, og en mer systematisk tilnærming er nødvendig for å få en bedre forståelse av disse.

Siden bransjen i svært stor grad er prosjektbasert, er det film- og serieprosjektenes produksjon, natur og resultater som avgjør i hvilken grad de filmpolitiske målene nås. Hvilke prosjekter produsentene er i stand til å realisere og hvordan det gjøres avhenger videre av blant annet finansieringen, som tilskuddsordningene bidrar til. Potensielle samspill og konflikter bør derfor vurderes i forhold tre nivåer: prosjekt, tilskuddsordning og filmpolitiske mål.

På prosjektnivå kan vi se film- eller serieprosjektet som et virkemiddel for å nå målene. En serie kan for eksempel bidra til å bygge bransje regionalt, bidra til mangfold gjennom teamsammensetning både foran og bak kamera, og tilgjengelighet dersom den blir lett å finne på forskjellige plattformer. Men skal ett og samme prosjekt bidra

---

<sup>31</sup> Se for øvrig *Av om for. Et innspillsnotat om mangfold i kinofilm og tv-drama*. Kulturdepartementet, 2012.

til å nå alle de filmpolitiske målene blir det lett målkonflikter. Legg til at produsent i tillegg skal forholde seg til mål fra andre interessenter som investorer, distributører og filmskaperne selv, så blir potensialet for målkonflikter enda større. Med sprikende mål blant de forskjellige interessentene kan produsenten forsøke å forene disse gjennom å utforme tvetydige og uklare mål for prosjektet,<sup>32</sup> men det øker sannsynligheten for uheldige kompromisser med det utfall at prosjektet i liten grad oppfyller noen av målene. Alternativt kan mer opportunistiske produsenter etter å ha signert full finansiering fra forskjellige parter forsøke å ignorere mål fra interessenter som er i konflikt med egne mål. Utfallet er igjen uheldig, men nå ut fra at enkelte mål rett og slett blir ignorert og ikke fulgt opp.

Målkonflikter er derfor viktige å unngå på prosjektnivå. Sannsynligheten for målkonflikter øker jo tynnere markedet for prosjektfinansiering blir. Færre potensielle finansieringskilder og færre prosjekter gjør det vanskeligere å finne prosjekter og finansiering med matchende målsetninger. Videre øker sannsynligheten for målkonflikter med antallet finansieringskilder knyttet til samme prosjekt og med heterogenitet dem imellom. Når fullfinansiering av et prosjekt krever flere uensartede kilder, øker sannsynligheten for at to eller flere av disse vil ha målkonflikter seg imellom eller med produsent. Sist, men ikke minst, øker sannsynligheten for målkonflikter når partene i prosjektfinansieringen blir mer rigide i sine krav til prosjektet. Med fleksibilitet kan partene lettere forhandle og samordne sine mål slik at prosjektet får klare, entydige mål i tråd med interessentenes mål.

Hvis hvert enkelt prosjekt skal ha en spisset og entydig målstyring som kun bidrar til måloppnåelse for de målene som naturlig går sammen, blir sammensetningen av det samlede repertoaret viktigere for å nå alle de filmpolitiske målene. Her blir samspillet mellom tilskuddsordningene avgjørende, og dette blir videre diskutert i kapittel 9.4 nedenfor.

---

<sup>32</sup> En såkalt «flexible navigator» strategi, se Gaustad, T. (2018). “How Financing Shapes a Film Project: Applying Organizational Economics to a Case Study in Norway.” I P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*: Springer

## 5. Om tilskuddsordningene og deres målsettinger

### 5.1. Introduksjon til ordningene

Staten tilfører filmnæringen ressurser gjennom flere virkemiddelaktører som igjen forvalter en rekke virkemidler. Den viktigste virkemiddelaktøren er Norsk filminstitutt, men også regionale filmfond og filmsentre spiller en sentral rolle der både statlige og fylkeskommunale midler blir tilført. I filmprosjektenes tidlige fase kan det også søkes støtte gjennom Kulturrådet der fondet for lyd og bilde støtter utvikling av audiovisuelle verk.<sup>33</sup> I 2018 gav Kulturrådet tilskudd til utvikling av kortfilmer og dokumentarer for 9,6 millioner kroner. I tillegg ble det tilført tilskudd til markedsføring av kortfilmer og dokumentarer på 1,3 millioner kroner. Skapere av musikk i norske audiovisuelle produksjoner ble også tilført tilskudd på til sammen 780.000 i 2018.

Rammene og vilkårene for tilskuddsordningene er fastlagt gjennom forskrifter der NFI har deltatt i utformingen av forskriftene. I Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (FOR-2016-10-31-1264) har man trukket opp retningslinjer for hva tilskuddene skal rette seg mot, hvilke vilkår som må være på plass og hvor mye tilskudd som kan tilføres ulike typer prosjekter. Den nye insentivordning for film og serieproduksjoner er regulert gjennom en egen forskrift om (FOR-2015-12-16-1684)

Forskriftene skisserer ulike typer tilskudd som i stor grad kan sorteres langs to dimensjoner: **Prosjektets fase** og **prosjektets markedsorientering**. Prosjektenes faser<sup>34</sup> kan grovt deles inn i:

- **Tidlig utviklingsfase** der ideer og manuskripter utvikles.
- **Utviklingsfasen** der prosjektene konkretiseres, videreutvikles, modnes og forberedes for produksjon
- **Produksjonsfasen** der man faktisk produserer verket
- **Lanseringsfasen** der produksjonen skal lanseres i markedet i inn- og utland (herunder festivaler)
- **Omsetningsfasen** der filmen vises og henter inn kommersielle inntekter

I denne evalueringen fokuserer vi i mindre grad på den første fasen, men vi omtaler den utvalgte steder.

Langs den andre dimensjonen skiller man mellom tilskuddsordninger som skal vurderes ut fra gitte kvalitetskriterier, ref. målet om bredde, variasjon og kvalitet. Slike tilskuddsordninger betegnes gjerne som «**konsulent-basert**» fordi en konsulent foretar disse kvalitetsvurderingene og selekterer prosjektene. Slike ordninger skal blant annet bidra til utvikling av ideer, manuskripter og prosjekter av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet.

**Markedsbaserte** ordninger selekteres ut fra en vurdering av markedspotensial eller markedsinntekt i form av kommersielle salgsinntekter. Ordningene har dermed primært fokus på å støtte opp under målene om publikumsopplutning og en profesjonell filmbransje. Ordningene kan være selektive og tilby forhåndstilskudd, men det tilbys også to rettighetsbaserte markedsordninger som utløses dersom produksjonen kan vise til inntekter (etterhåndstilskudd), eller delfinansiering (utvikling for dramaserier). Det tilbys også en særskilt

---

<sup>34</sup> Formidling er også en aktivitet som det gis støtte til. Tilskudd til **filmformidling** skal både bidra til at publikum i Norge får tilgang til et bredt og variert tilbud av norske og utenlandske filmer med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. De skal videre bidra til formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlandsk film, gi økt film- og mediekompetanse, og bidra til et profesjonelt miljø for filmformidling i Norge.

ordning som retter seg mot internasjonalt rettet aktivitet. Dersom produksjonen har utenlandsk kapitaltilførsel og internasjonal lansering med produksjon i Norge, kan produsenten søke om tilskudd, jf. Incentivordningen.

### 5.1.1. Antall ordninger fordelt på faser og formater

Over tid har det blitt etablert et relativt stort antall tilskuddsordninger som administreres av NFI. Et sentralt spørsmål i denne evalueringen er om antallet har blitt for stort og om det er mulig å forenkle utvalget av ordninger. Gjennom forskriftene er det i utgangspunktet lagt opp til at det skal tilbys tre ordninger som retter seg mot tidlig utviklingsfase og syv ordninger som retter seg mot fasene for utvikling, produksjon, lansering og omsetning. Disse er spesifisert med hver sin paragraf i forskriftene. Forskriftene tilsier dermed at det minst bør eksistere syv ordninger på det området som skal evalueres her<sup>35</sup>.

#### Tilskudd ifølge forskrift:

§ 3-6.	Tilskudd etter kunstnerisk vurdering
§ 3-7.	Tilskudd etter markedsvurdering
§ 3-8.	Samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent
§ 3-9.	Etterhåndstilskudd
§ 3-12.	Tilskudd til lansering av audiovisuelle verk
§ 4-1.	Virkeområde for rammetilskudd
Egen forskrift	Incentivordningen

Gjennom sin forvaltning av tilskuddsmidlene har NFI valgt å utarbeide mer spesifikke tildelingsrammer som sorterer under disse paragrafene/ordningene. Økningen i antall ordninger utover de ti spesifiserte i forskriften knytter seg primært til at man har ønsket å skille mellom produksjoner innen ulike formater mht. vilkår for tildeling og allokering/fordeling av finansielle ressurser:

Figur 5-1 Formater som håndteres særskilt gjennom ordningene

Spillefilm	Dokumentar på kino	Dokumentar (enkelstående)	Dokumentar-serie	Kortfilm	Dramaserie
------------	--------------------	---------------------------	------------------	----------	------------

<sup>35</sup> I tillegg til disse syv har man en egen forskrift for tilskudd til prosjekter i tidlig fase med tre ordninger:

§ 2-4.	Tilskudd til utvikling av ideer og manuskripter
§ 2-5.	Tilskudd til faglig utvikling og deltakelse på bransjearrangement
§ 2-6.	Arbeidsstipend

I tillegg har man ønsket å kunne tilby tilskudd som støtter opp om særlig innovative konsepter og prosjekter og som retter seg mot nye talenter. Ordningene som går under betegnelsen «Nye veier» skal ta hånd om disse behovene.

Det er ikke helt enkelt å identifisere hvor mange tilskuddsordninger NFI faktisk opererer med. NFI gir klare tilbakemeldinger på at de kun har syv tilskuddsordninger, slik forskriftene indikerer. Vi mener at dette er helt avhengig av hvordan man definerer en tilskuddsordning. Dersom man har satt av en pott med midler i starten av et år til en type aktivitet, der tildelingen er betinget på visse angitte kriterier ved aktiviteten og/eller søkeren, da har man etter alle solemerker laget en tilskuddsordning. NFI har så langt vi kan se laget flere slike ordninger. NFI er opptatt av at man ikke kan kalle det ordninger. Vi mener dette er et spørsmål om semantikk. Det sentrale i denne drøftingen er i hvilken grad NFI gjennom sin tilskuddsforvaltning legger føringer som i praksis introduserer nye ordninger eller underordninger. En slik praksis kan lede til et mer komplekst tilskuddssystem som kan slå ut i lavere evne til fleksibilitet og tilpasning. Det er derfor vi er opptatt av å kartlegge tilskuddsforvaltningens strukturering på dette området.

Dersom man tar utgangspunkt i antall ordninger som er definert i forskrift, så er antallet 7 (pluss 3 i tidlig utviklingsfase). Tar man derimot utgangspunkt i listen over ordninger som er presentert i kapittel 1, så er antallet 43. Dette er antallet tilskuddsordninger som brukerne blir presentert for på NFIs hjemmesider og som man kan søke på (<https://www.nfi.no/sok-tilskudd/alle-tilskuddsordninger>). Dersom man heller velger å definere ordningen ut fra om det er satt av en egen økonomisk ramme for et format i en spesiell fase, så er antallet ordninger ca. 20 (se listen nedenfor). Det går også an å definere antallet ordninger ut fra hvor mange konsulenter eller rådgivere som er satt til å forvalte ordningene. Eksempelvis vil alle tilskudd som retter seg mot dokumentarproduksjoner forvaltes av samme person. Man kan med andre ord eksempelvis håndtere flere formater under samme finansielle ramme og samme henvisning til forskrift for tildeling av midler. Det er viktig å merke seg at NFI har betydelig grad av fleksibilitet med hensyn til hvor store disse rammene er, men NFI har praksis for å sette rammene ved inngangen til året.

Tabell 5-1 Liste over ulike økonomiske rammer/potter/prognoser

1	Manus og ideutvikling
1	Ideutvikling nye veier
2	Utvikling og produksjon etter konsulentvurdering (deles opp i to konsulent-potter)
1	Produksjon av spillefilm marked
4	Nye veier tilskudd til utvikl og prod for fire formater (spillefilm, doku, dramaserier og kortfilm) Samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent
1	Utvikling og produksjon etter konsulentvurdering kortfilm
1	Utvikling, produksjon, samproduksjon for enkeltstående serier av dokumentarer konsulentvurdering
1	Utvikling og produksjon av dramaserier konsulentvurdert
1	Utvikling av dramaserier markedsvurdering
1	Rammetilskudd for utvikling fiksjon
1	Rammetilskudd for utvikling dokumentar
1	Lansering Norge (kun spillefilm)
1	Lansering utland (flere formater)
1	Insentivordningen
2	Etterhåndstilskudd fiksjon og dokumentar (prognoser - ikke rammer)
20	Totalt antall rammer/prognoser

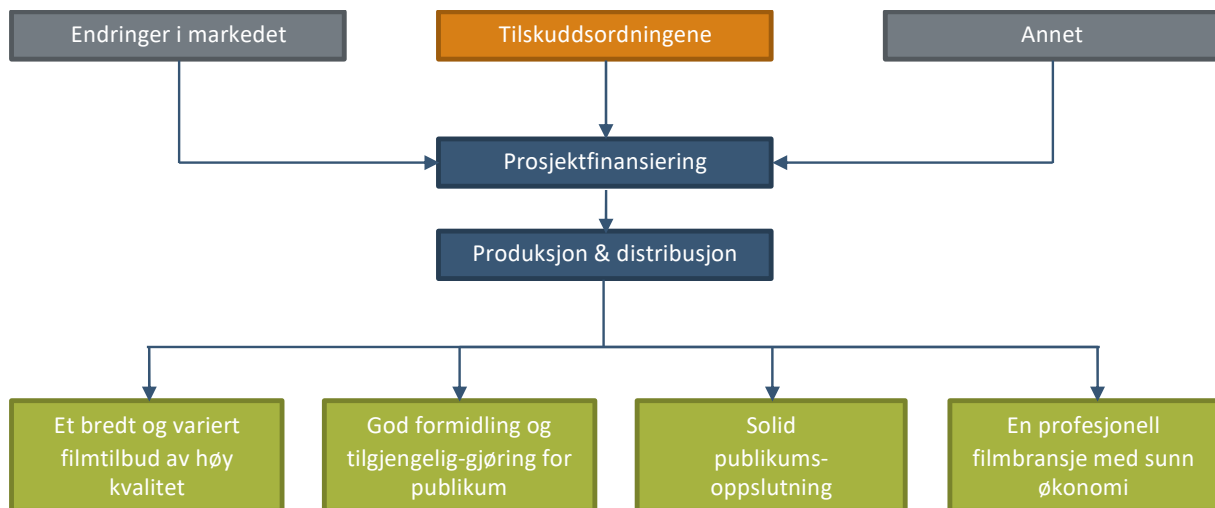
I tillegg til de ordninger som NFI administrerer kanaliseres det midler videre til de regionale filmfondene og filmsentrene. Også disse aktørene opererer med et betydelig antall ordninger og programmer og det opereres med ulik praksis mellom de ulike senterne og fondene. Sentrene fokuserer primært på tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentar, men fondene er mer rettet mot kommersielt orienterte filmproduksjoner, dels gjennom støtte og dels gjennom egne investeringer i filmproduksjoner.

### 5.1.2. Ordningenes programlogikk (hvordan de skal virke)

Tilskuddsordningene har ikke en direkte, men en indirekte virkning på de faktorene man ønsker å påvirke i de filmpolitiske målsetningene. Utfordringen ligger dermed å innrette ordningene slik at de som indirekte virkemidler blir mest mulig treffsikre og effektive.

Tilskuddsordningene påvirker i første omgang finansieringen av prosjektene. For mange prosjekter vil et tilskudd være avgjørende for om produsenten greier å fullfinansiere og dermed også for om det kan realiseres eller ikke. Da får tilskuddsordningen, og de kriteriene den legger til grunn for prioritering av prosjekter, stor innvirkning på hvilke prosjekter som blir realisert. Gjennom de krav og kriterier som stilles får ordningen også betydelig effekt på *hvordan* prosjektene utformes og gjennomføres. I andre tilfeller vil tilskuddet ikke være avgjørende for om prosjektet gjennomføres, men det kan ha stor betydning for *hvordan* det gjennomføres og for *økonomien* i prosjektet. Uansett er det hele tiden produksjonen og distribusjonen av de realiserte prosjektene som vil bestemme i hvilken grad målsetningene oppnås. Et noe forenklet bilde av sammenhengene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 5-2 Tilskuddsordningenes overordnede programlogikk



Finansieringen av prosjektene vil imidlertid også være avhengig endringene i markedet. For eksempel har bortfallet av inntekter fra DVD/Blu-ray-markedet påvirket distributørens muligheter til å finansiere kinofilmer med såkalte minimumsgarantier slik at disse nå er mindre enn de ellers ville vært. Videre har utviklingen i kinomarkedet forsterket vinneren-tar-alt-effekter slik at en mindre andel av filmene tar en større andel av det totale kinobesøket. Når publikums oppmerksomhet konsentreres mer om de mest populære filmene er det flere filmer som sliter med å oppnå besøk på det nivået der tersklene for etterhåndstilskudd ligger. For mange har det blitt mer krevende å nå terskelen, noe som igjen gjør private investeringer mer risikable siden de i mindre grad kan belage seg på tilbakebetaling fra etterhåndstilskudd.<sup>36</sup> På en annen side bidrar etterspørselen etter drama-serier til nye investeringer fra TV-kanaler og leverandører, samt fra strømmetjenestene.<sup>37</sup>

I tillegg vil finansieringen være avhengig av andre forhold som publikums totale kultur- og underholdningskonsum, konkurranse fra andre kultur- og underholdningstilbud, og den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet.

For spillefilm vil tilskuddet ofte være grunnfinansiering og kunne være utløsende for om prosjektet kan gjennomføres eller ikke. For dramaserier kan det fungere mer som toppfinansiering som påvirker gjennomføringsmåte og økonomi. Dokumentarer vil kunne ha behov for svært langsiktig finansiering, mens animasjon typisk har kostbar utvikling i forhold til produksjon. Men det handler også om i hvilken grad produsentene finner andre investorer med målsetninger som sammenfaller med tilskuddsordningens målsetninger slik at investorene ikke drar prosjektet i forskjellige retninger, noe som typisk vil gi mindre måloppnåelse for alle eller mange investorer.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Gaustad, T. (2017) Det smale mangfoldet: kinomarkedet etter digitaliseringen. I *Praktisk Økonomi og Finans*, 33(2): 203-219

<sup>37</sup> For eksempel finansierer Netflix de nye norske dramaseriene *Ragnarok*, *Hjem til jul* og *Blodtur* (som «Netflix Originals»), og i tillegg lisensierer strømmetjenesten *Grensland*, *Nobel*, *Battle* og *Vikingane*. Se Netflix åpner lommeboken for norske TV-serier, *Dagens Næringsliv*, 10. Mai 2019, s. 52-53

<sup>38</sup> Gaustad, T. (2018) How Financing Shapes a Film Project: Applying Organizational Economics to a Case Study in Norway. I Murschetz, P.C., Teichmann, R. og Karmasin, M. (Eds) *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*. Springer.

Som nevnt over er det utformet tilskuddsordninger som virker inn mot alle produksjonsfaser. Her hviler det sannsynligvis en logikk knyttet til at det er behov for å stimulere til økt aktivitet i alle faser, og at dimensjoneringen av tilskuddet til ulike faser og ulike formater reflekterer behovet for tilskudd, sett opp mot hva som trengs for å nå de filmpolitiske målene.

At tilskuddsordningene dekker hele produksjonsforløpet fra tidlig utvikling til kommersiell markedsaktivitet innebærer at det må foreligge et argument for at det er behov for statlig støtte i alle faser. Ettersom store deler av virkemiddelporteføljen retter seg mot regulære markedsaktiviteter, er det naturlig å vise til prinsippene for god virkemiddelutforming/design på det næringspolitiske området. Det er normalt behovskravet knyttet til at det finnes en form for svikt i markedet som markedsaktørene selv ikke klarer å løse opp i. Da vil det fra et samfunnsøkonomisk ståsted være lønnsomt å bruke statlige virkemidler. Dette har vi omtalt nærmere i kap. 3.

Skille mellom konsulentvurdert og markedsvurdert film trekker opp vurderinger knyttet til kultur-/kunstpolitiske argumenter sett opp mot markedspolitiske argumenter. I realiteten finnes det en gradvis/gradert overgang fra de rene kunstfilmene som kan ha behov for omfattende tilskudd gjennom alle faser til de svært kommersielt orienterte filmene som kanskje kun har behov for noe tilskudd i tidligste utviklingsfase.

### 5.1.3. Tilskudd og i antall og kroner

NFI håndterer hvert år et stort antall søknader og tildelinger av tilskudd til prosjekter i ulik fase og med ulikt format. I tabellen under oppsummerer vi antall tilskudd som er innvilget hvert år siden 2013.

Tabell 5-2 Antall tilskudd over år fra NFI. Kilde er tilskuddsdatabasen.

	Utvikling	Produksjon	Lansering Norge	Lansering Utland	Etterhåndstilskudd (EHT)
2013	167	90	23	87	47
2014	123	70	31	90	51
2015	141	83	29	86	41
2016	153	84	29	96	56
2017	150	85	34	96	47
2018	164	80	26	72	35

Det overordnede inntrykket er at antall tilskudd som innvilges innenfor hver fase i produksjon har ligget relativt stabilt. Disse tallene fanger ikke opp variasjoner over formater.

I tabellen under går vi litt mer detaljert til verks i beskrivelsen av året 2018 med fokus på beløp.



Tabell 5-3 Tilskudd til audiovisuelle produksjoner (mill. kroner), 2018. Kilde: NFIs årsrapport 2018<sup>39</sup>

	Manus og ide	Utvikling	Produksjon	Lansering Norge	Lansering utland	Etterhåndsstøtte	Totalt
Manusutvikling	7.1						7.1
VIP-stipend	1.2						1.2
Nye veier ideutvikling	1.2						1.2
Kunstnerisk vurdert spillefilm		12.0	55.3	12.5	1.8	39.2	120.8
Nye veier		1.7	5.6	1.0			8.4
Spillefilm, markedsvurdering			44.0	4.1	0.2	59.0	107.2
Minoritetsamproduksjoner			10.0	0.5		0.6	11.2
Spillefilm og kinodokumentar, ingen forhåndsstøtte				9.0	0.4	35.0	44.4
<b>Sum spillefilm</b>		<b>13.7</b>	<b>114.9</b>	<b>27.1</b>	<b>2.4</b>	<b>133.7</b>	<b>291.9</b>
Kortfilm		0.4	13.1		0.9		14.4
Nye veier kortfilm		0.8	1.0				1.9
<b>Sum kortfilm</b>		<b>1.2</b>	<b>14.1</b>		<b>0.9</b>		<b>16.2</b>
Dokumentar, enkeltstående		10.1	12.9			1.1	24.1
Nye veier dokumentar		2.5	6.6				9.1
Dokumentarserier		1.3	0.0			0.4	1.6
Kinodokumentar		3.4	9.2	2.4	0.3	4.5	19.7
<b>Sum Dokumentar</b>		<b>17.3</b>	<b>28.7</b>	<b>2.4</b>	<b>1.8</b>	<b>4.5</b>	<b>54.6</b>
Dramaserier		11.0	44.6	0.0	0.8	0.0	56.5
Nye veier til serier		3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7
<b>Sum dramaserier</b>		<b>14.7</b>	<b>44.6</b>	<b>0.0</b>	<b>0.8</b>	<b>0.0</b>	<b>60.2</b>
		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Totalt</b>	<b>9.5</b>	<b>46.9</b>	<b>202.4</b>	<b>29.5</b>	<b>5.9</b>	<b>138.2</b>	<b>432.4</b>

Ordningenes økonomiske omfang varierer kraftig både med hensyn til fase, format og vurderingsform (konsulent eller marked).

Av drøye 440 millioner kroner gikk knappe 10 millioner til prosjekter i tidlig utviklingsfase (manus og ide) i 2018. Litt under 50 millioner kroner tilføres prosjekter i utviklingsfasen der midlene fordeler seg nokså likt mellom spillefilm, dokumentar og dramaserier. Om lag 340 millioner kroner går med til å finansiere produksjon, der ca. 200 millioner kroner tilføres prosjektene gjennom forhåndsstøtte, og knappe 140 millioner kroner tildeles gjennom etterhåndsstøtte basert på dokumenterte kommersielle inntekter i markedet. Samlet utgjør lanseringstilskudd ca. 35 millioner kroner.

Det er særlig midler til utvikling, produksjon og lansering utland som spres ut på mange formater. To av tre kroner kanaliseres til spillefilmer. Tilskuddene til spillefilmene deles nokså likt mellom konsulentvurderte filmer og de med markedsvurdering. Dramaserier ble tildelt ca. 13 prosent av midlene, som er en litt større andel enn hva som tilføres dokumentarproduksjoner.

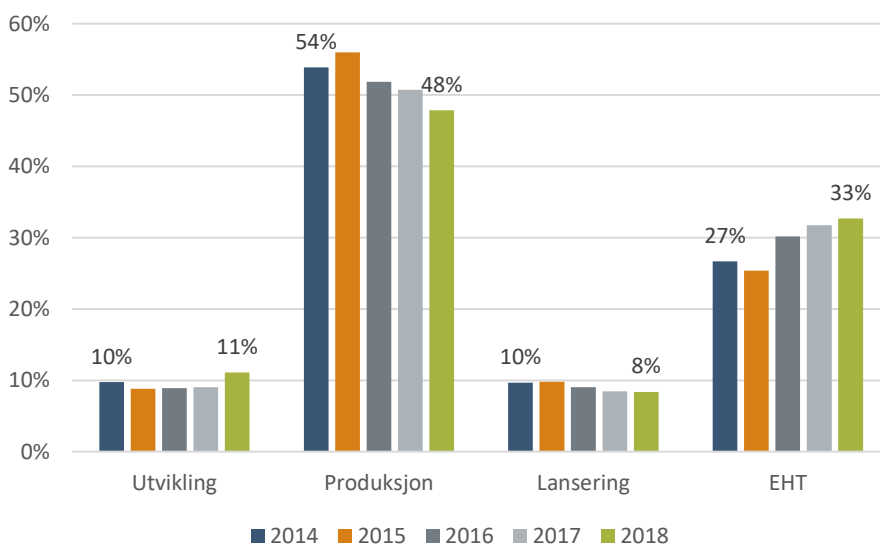
I tillegg til disse ordningene forvalter NFI også **rammetilskudd for produksjonsforetak** som skal styrke produsentens mulighet til langsiktig satsing på utvikling av prosjekter gjennom en ramme for tilskudd til utvikling som kan tas ut til forskjellige prosjekter innenfor tilskuddets fastsatte varighet. Insentivordningen er også forvaltet av NFI og hadde en ramme på 75 millioner kroner i 2018. Den inngår ikke i tabellen over.

De forskjellige tilskuddsordningene blir på flere måter vurdert og behandlet i sammenheng for det enkelte prosjekt, blant annet ved at det innenfor rammene av EØS-reglene er etablert forskjellige typer tak for maksimalt tilskudd et prosjekt kan motta.

<sup>39</sup> Ifølge NFI er en del etterhånds- og lanseringstilskudd for dokumentar uten forhåndstilskudd her summert som spillefilm.

Det er et sentralt poeng i denne evalueringen at NFI fra 2014 har fått mandat til selv å styre hvor store ressurser som skal tilføres de ulike ordningene, bortsett fra noen få ordninger som har egen forskrift (Insentivordningen) og som er rettighetsbaserte (EHT). I figuren nedenfor ser vi på utviklingen i tilskudd til ulike prosjekter i ulike faser. Midler til utviklingsfasen har gått noe opp, men tilskudd til produksjon (forhåndstilskudd) og lansering har falt moderat.

Figur 5-3 Utvikling i tilskudd rettet mot ulike faser



Etterhåndsstøtten har økt med om lag 25 prosent fra 2013 til 2018 i kroner. Utgiftene til EHT har økt jevnt over perioden 2013 til 2018 og veksten har i all hovedsak vært drevet av at filmer uten forhåndsstøtte som gradvis har hatt krav på langt mer i støtte. Veksten i EHT har i hovedsak blitt fulgt av kutt i den forhåndsbaserte produksjonsstøtten og lanseringsstøtte utland. Det er et sentralt poeng i denne evalueringen at det forventes kraftige økninger i utbetalinger av EHT fremover. Ifølge NFI forventes tilskuddene å nå 167 millioner kroner i 2019 og deretter 187 millioner kroner i 2020. Vi snakker med andre ord om en høyere vekst enn tidligere år. Dette legger tungt press på finansieringen av de andre ordningene, og da særlig tilskudd til utvikling og produksjon av spillefilm

Utviklingen i støtte til ulike formater har siden 2013 ligget relativt stabil. Støtten til dramaserier har økt mest med om lag 25 prosent, mens støtten til kortfilm og dokumentar har falt en del. Tilskudd til spillefilm har falt litt.

## 5.2. Tilskudd rettet mot prosjektenes tidligste fase

**Formål i forskriften:** Tilskuddene skal stimulere til utvikling av ideer eller manuskripter til audiovisuelle verk av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet. Ordningen skal bidra til kontinuitet og profesjonalitet i utviklingsarbeidet og sikre et bredt og mangfoldig repertoargrunnlag for alle målgrupper.

**Manusutvikling:** Denne ordningen retter seg mot profesjonelle manusforfattere og skrivende regissører. Det er et krav at søker har relevant utdanning eller dokumenterbar filmfaglig yrkeserfaring. Prosjektene vurderes utfra kunstneriske og dramaturgiske kvaliteter, samt produksjons- og markedsmessige kriterier (muligheter for realisering i form av produksjon). Tilskudd kan gis i flere faser, frem til ferdig bearbeidet førsteversjon av manus, eventuelt førsteepisode og synopsis av øvrige episoder for dramaserie. Regissører har anledning til å søke

tilskudd for utvikling av regikonsept. Den totale budsjetttrammen for ordningen er om lag 7,5 millioner kroner. En egen konsulent for manusutvikling vurderer søknaden.

Ordningen for manusutvikling dekker følgende formater innen film og tv-serier:

- Spillefilm
- Dokumentarfilm
- Dramaserier

**Nye veier ideutvikling:** Denne ordningen skal stimulere til personlig fortellerevne, nyskaping og kunstnerisk vågemot, og retter seg mot regissører og serieskapere. Tilskuddet er i form av et stipend på 100.000 kroner, og skal gå til utvikling av prosjekt og samarbeid med produsent om prosjektets innretning. Prosjektene innstilles til en kortliste, og de utvalgte søkerne blir invitert til å presentere prosjektet for et internt panel. Det gis tilskudd til inntil 4 stipend, innenfor hvert av formatene ordningen dekker. Filmkonsulent og rådgiver for talentutvikling behandler søknaden.

Ordningen for Nye veier ideutvikling dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dokumentarfilm over 60 minutter
- Dramaserier

**VIP (vekst i prosjekt):** Dette er en ordning rettet mot regissører, serieskapere og konseptuerende regissører for tv-drama. Hensikten med ordningen er å gi regissører og serieskapere mer tid til fordypning og i egen kunstnerisk virksomhet, rom for eksperimentering og research. Ordningen skal stimulere til personlig fortellerevne, nyskaping og kunstnerisk vågemot. Tilskuddet er i form av et stipend på 200.000 kroner, og skal gå til utvikling av et eget prosjekt. Rådgiver for talentutvikling behandler søknaden.

VIP-ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dokumentarfilm over 60 minutter
- Dramaserier

### 5.3. Tilskudd rettet mot prosjektutvikling

**Formål i forskriften:** *Tilskudd til utvikling skal bidra til utvikling av ideer, manuskripter og prosjekter av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Tilskuddene skal bidra til å styrke både enkeltaktører og bransjen som sådan, samt gi mulighet til langsiktig satsing på utvikling av prosjekter, herunder bidra til at flere prosjekter blir realisert.*

Tilskuddene til prosjektutvikling er rettet mot produsentene. Tilskuddene er fordelt på flere ordninger ut fra format og andre kategorier, men felles for alle er at de skal stimulere til utvikling av audiovisuelle verk helt frem til en produksjonsbeslutning.

**Konsulentvurdering:** Her blir søknadene vurdert av en konsulent etter kunstnerisk vurdering. Formålet med ordningen er å stimulere til utvikling av prosjekter med høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet som bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper. Bredden og mangfoldet i det norske samfunnet skal gjenspeiles, både på skapersiden og innholdssiden, inkludert barn og

unge. Ordningen skal bidra til originalitet, nyskaping og kunstnerisk vågemot samtidig som tradisjoner, sjangre, fagkunnskap og profesjonalitet stimuleres. Den skal i sum bidra til å frembringe verk av høy kunstnerisk kvalitet og stor kulturell og samfunnsmessig verdi, som både utfordrer og underholder, og ordningen skal videre styrke soliditet, lønnsomhet og bærekraft i bransjen.

Konsulentordningene dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier
- Dokumentar
- Kortfilm

I snitt ligger de fleste prosjektutviklingstilskuddene under konsulentordningen på rundt 2-300.000 kroner, men et prosjekt som har fått tilskudd kan senere søke om midler til videre utvikling og derfor motta flere tilskudd. For dokumentarer kan overgangen fra utvikling til produksjon være glidende og de kan derfor ha relativt større ressursbehov i denne fasen. Dette gjenspeiler seg også i noe høyere gjennomsnittlige tildelinger.

**Tabell 5-4 Gjennomsnitt utviklingstilskudd innenfor konsulentordningen (kroner, avrundet til nærmeste 1000)**

År	Dokumentar	Dokumentarserie	Dramaserie	Kinodokumentar	Kortfilm	Spillefilm
2013	202 000	250 000	475 000	350 000	77 000	233 000
2014	238 000	-	281 000	264 000	266 000	174 000
2015	264 000	150 000	303 000	329 000	223 000	212 000
2016	216 000	-	276 000	1 190 000	210 000	229 000
2017	260 000	206 000	275 000	309 000	101 000	222 000
2018	293 000	250 000	406 000	313 000	237 000	279 000

**Nye veier:** Dette er en ordning for prosjekter av høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, og med stor kulturell verdi. Den fokuserer på talentutvikling og er spesielt rettet mot regissører som har utmerket seg gjennom sine tidligere arbeider. Søknadene blir vurdert av konsulenter i samråd med rådgiver for talentutvikling og produksjonsrådgiver. Ved tilskudd til prosjektutvikling blir det også gitt et intensjonsbrev for produksjonstilskudd. Prosjektene skal ha tydelige rammer både kunstnerisk og produksjonsmessig. Innenfor disse skal regissør og produsent ha tid til fordypning og forskning, mer rom for utforskning og eksperimentering når det gjelder form og innhold. Ordningen skal stimulere til kunstnerisk vågemot og nyskaping. Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier (episode/pilot)
- Lang og kort dokumentarfilm
- Kortfilm

**Markedsvurdering:** Dette er en ordning utelukkende for dramaserier. Tilskudd gis etter markedsvurdering og behandles løpende til den årlige rammen er brukt opp. Tilskudd gis som «matching funds» basert på TV-kanalen eller strømmetjenestens investering i prosjektet. Tilskuddet kan ikke overstige 50 prosent av godkjent utviklingsbudsjett og avgrenses med minimum 200.000 kroner og maksimum 400.000 kroner. Produsentene må

søke før arbeidet det søkes om tilskudd til er påbegynt, og de kan søke i flere utviklingsfaser. Dramaserien må bestå av minst tre episoder med lengde på minimum en kommersiell halvtime,<sup>40</sup> og den må oppfylle 3 av 4 krav i kulturtesten. Formålet med ordningen er å stimulere til dramaserier av høy kvalitet og høyt publikumspotensial. Den skal bidra til at norske produsenter kan gjennomføre et utviklingsarbeid ut over det visningsplattformene alene kan finansiere, og med en grad av forutsigbarhet som gir bransjen handlingsrom. Dette for å styrke den kunstneriske kvaliteten i prosjektene i en tidlig og avgjørende fase, da høy kvalitet er en forutsetning for at norske serier skal kunne konkurrere med tilbudet av store internasjonale produksjoner, både her hjemme og utover Norges grenser. Ordningen dekker følgende formater:

- Dramaserier

Størrelsen på tilskuddene er avgrenset i ordningen, men gjennomsnittlig tildeling vokste innenfor denne rammen fra 200.000 kroner i 2017 til 311.771 kroner i 2018. Økningen gjenspeiler tilsvarende økte utviklingsinvesteringer fra TV-kanaler og strømmetjenester.

## 5.4. Tilskudd i produksjonsfasen

### 5.4.1. Produksjonstilskudd

Tilskuddene til produksjonsfasen ligner de til prosjektutviklingsfasen ved at de er fordelt på flere ordninger ut fra format og andre kategorier.

**Konsulentvurdering:** Som for prosjektutvikling blir søknadene om tilskudd til produksjon under denne ordningen vurdert av en konsulent etter kunstnerisk vurdering. Formålet med ordningen er å stimulere til produksjon av prosjekter med høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet som bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper. Bredden og mangfoldet i det norske samfunnet skal gjenspeiles, både på skapersiden og innholdssiden, inkludert barn og unge. Ordningen skal bidra til originalitet, nyskaping og kunstnerisk vågemot samtidig som tradisjoner, sjangre, fagkunnskap og profesjonalitet stimuleres. Den skal i sum bidra til å frembringe verk av høy kunstnerisk kvalitet og stor kulturell og samfunnsmessig verdi, som både utfordrer og underholder, og ordningen skal videre styrke soliditet, lønnsomhet og bærekraft i bransjen.

Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier
- Dokumentar
- Kortfilm

**Nye veier:** Også for produksjon er dette en ordning for prosjekter av høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, og med stor kulturell verdi. Søknader behandles av konsulent etter kunstnerisk vurdering. Ordningen fokuserer på talentutvikling og er spesielt rettet mot regissører som har utmerket seg gjennom sine tidligere

---

<sup>40</sup> Unntak kan gjøres for dramaserier rettet mot barn.

arbeider. Ordningen skal stimulere til kunstnerisk vågemot og nyskaping. Et intensjonsbrev for produksjons-tilskudd blir gitt allerede vil tilskudd til prosjektutvikling, men det settes også særlige budsjetttrammer for prosjekter innenfor ordningen. I 2019 var det satt tak for hvert format som følger:

- Maksimalt totalbudsjett for kortfilm er NOK 1.500.000 (maks offentlig tilskudd er NOK 1.350.000)
- Maksimalt totalbudsjett for kort dokumentarfilm er NOK 1.500.000 (maks offentlig tilskudd er NOK 1.350.000)
- Maksimalt totalbudsjett for spillefilm er NOK 8.000.000 (maks offentlig tilskudd er NOK 6.400.000)
- Maksimalt totalbudsjett for lang dokumentarfilm er NOK 3.300.000 (maks offentlig tilskudd er NOK 2.640.000)
- Maksimalt totalbudsjett for episode/pilot dramaserie er NOK 2.000.000 (maks offentlig tilskudd er NOK 1.600.000)

Siden det er et formål med ordningen å gi regissør og produsent tid til fordypning og forskning, samt mer rom for utforskning og eksperimentering når det gjelder form og innhold, er det åpnet opp for at en betydelig andel av totalbudsjettet brukes i utviklingsfasen.

Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier
- Dokumentar (delt i lang og kort)
- Kortfilm

**Markedsvurdering:** Dette er en ordning utelukkende for spillefilm. Tilskudd gis etter markedsvurdering og behandles med to søknadsfrister i året. Formålet med ordningen er å stimulere til produksjon av spillefilmer av høy kvalitet og høyt publikumspotensial. Den er delt opp i to tilskuddsnivåer hvor produsent kan søke om inntil 15 eller 7 millioner kroner, og det gis normalt tilskudd til én film på hvert nivå i hver søknadsrunde. Tilskuddet kan ikke være høyere enn 50 prosent av filmens godkjente budsjett, og uansett hvilket nivå man velger å søke på må filmen ha et publikumsestimat på minst 200.000 besøkende på kino for å kvalifisere for tilskudd. Øvrig finansiering må også være bekreftet når søknaden sendes, og filmen må oppfylle 3 av 4 krav i kulturtesten.

Etter forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon skal det i vurderingen av og prioriteringen mellom søknader særlig legges vekt på filmens forventede publikums- og inntektspotensial på dokumenterbare plattformer i Norge, søkers markeds- og distribusjonsstrategi og tidligere kommersielle resultater hos søker og nøkkelpersoner i prosjektet. Prosjektene vektes opp mot hverandre innenfor hvert av de to tilskuddsnivåene, og konkurrerer ikke med søknader til det andre tilskuddsnivået. Dersom prosjekter innenfor samme nivå har publikumsestimater innenfor 50.000 besøkende blir de vurdert etter moderat kjønnskvoltering innen nøkkelfunksjonene produsent, regissør, manusforfatter og hovedroller.

Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm

**Insentivordningen:** Gjennom denne tilskuddsordningen kan norske og utenlandske produsenter av store internasjonale filmer og serier i Norge få refundert opptil 25 prosent av produksjonsutgiftene i Norge. Formålet er å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur. Ordningen skal også bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen, stimulere til vekst, en

bærekraftig norsk filmnæring og økt internasjonalt samarbeid. Siden ordningen forvaltes med et budsjett som fastsettes for hvert år er den ikke automatisk, slik tilsvarende ordninger er i en del andre land, og det betyr at produsentene må søke om å komme inn under ordningen. Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier
- Dokumentar

**Samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent:** Dette er en tilskuddsordning for norske produsenter som deltar i en internasjonal samproduksjon av en film med utenlandsk hovedprodusent. Det vil si at det meste av produksjonen ligger i utlandet med utenlandske prosjektmedarbeidere foran og bak kamera. Tilskudd gis til filmer med høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet som stimulerer til profesjonalisering av norsk bransje gjennom økt internasjonalt samarbeid. Søkere vurderes og prioriteres ut fra samarbeidet mellom samprodusentene, kreative og tekniske bidrag fra den norske bransjen, den norske andelen av prosjektets budsjett og prosjektets kunstneriske kvalitet. Ordningen dekker følgende formater:

- Spillefilm
- Dramaserier
- Dokumentar
- Kortfilm

#### 5.4.2. Insentivordningen

Insentivordningen for produksjon av film og serieproduksjoner er en tilskuddsordning som skal bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur. Ordningen skal også bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen, stimulere til vekst, en bærekraftig norsk filmnæring og økt internasjonalt samarbeid. Formål og vilkår for ordningen er nedfelt i Forskrift om insentivordning for film og serieproduksjoner (FOR-2015-12-16-1684). Sett opp mot de fire filmpolitiske målsettinger har den sitt primære fokus rettet mot målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, men i tillegg har ordningen målsettinger som befinner seg utenfor filmfeltet ettersom ordningen også skal fremme norsk kultur, historie og natur. Fra et økonomisk perspektiv kan dette bidra til å styrke Norge som reiselivsdestinasjon både for norske og utenlandske turister.

Ordningen trådte i kraft 1. januar 2016 og har derfor ikke virket lenger enn i 4 år. Tilskuddsordningen forvaltes av Norsk Filminstitutt, og har i 2019 en ramme på 75 millioner kroner. Rammen har svingt noe (63 mill. kr i 2017 og 57 mill. kroner i 2018). Insentivordningen har hentet mange av de samme strukturelle egenskapene som ordningen man tilbyr på Island. Ifølge en gjennomgang av insentivordninger utført av Oslo Economics (2014) fantes det da tilsvarende tilbud i om lag 40 land, herunder 16 i andre europeiske land.

For å få tilskudd gjennom insentivordningen er det et krav om at produksjonen skal ha minimum 30 prosent internasjonal finansiering, samt en bred internasjonal distribusjon. Insentivordningen er en refusjonsbasert ordning der film- og serieproduksjoner med bred internasjonal distribusjon kan søke om tilskudd til å dekke inntil 25 prosent av godkjente kostnader i Norge. Både norske og utenlandske produsenter kan søke om tilskuddet, men det stilles krav om at mottaker må være et audiovisuelt produksjonsforetak som er registrert Norge som et AS eller foretak fra EØS-området som har en norsk filial registrert i foretaksregisteret. Dette foretaket må være spesielt opprettet for den konkrete produksjonen det søkes tilskudd til.

Det er et sentralt poeng at de produksjonene som tildeles tilskudd gjennom denne ordningen ikke kan tildeles forhåndsstøtte til produksjon gjennom andre ordninger i Norge. Det er derimot åpning for at produksjonen kan ha vært tildelt utviklingstilskudd. Det tildeles heller ikke etterhåndsstøtte til produksjoner som har fått tilskudd gjennom insentivordningen. For norske produsenter som formelt oppfyller kravene til andre typer produksjonsstøtte innebærer dette kravet at man må velge mellom to veier for tilgang til potensielle tilskudd, den mer tradisjonelle veien gjennom konsulentbasert eller markedsbasert produksjonsstøtte eller insentivordningen. Ettersom EHT kun utløses dersom produksjonen har hatt billettinntekter på kino, blir dette valget kun relevant for produksjoner som ikke vises på kino. Insentivordningen (relativt til den andre veien) er derfor særlig attraktiv for de norske produksjonene som ikke er laget for kinodistribusjon, det vil si serieproduksjoner som distribueres på TV.

Etableringen av ordningen ble drevet av to sentrale trender innen filmnæringen. For det første så man at en økende andel av norske filmproduksjoner ble produsert i land med langt lavere produksjonskostnader enn i Norge. Studioer med tilhørende underleverandører som er lokalisert i land som Ungarn, Tsjekia og de baltiske landene opplevde økende etterspørsel fra norske produksjoner. Dette hadde en negativ innvirkning på filmbransjens økonomiske aktivitet i Norge. For det andre så man klare tegn til at stadig flere land valgte å tilby attraktive insentivordninger for å øke tilfanget av utenlandske produksjoner som ble gjennomført helt eller delvis i landet. Norsk filmnæring kom – og er fortsatt – under økende konkurransemessig press drevet av både lave produksjonskostnader i land det er lett å handle med (eksempelvis innenfor EØS-området) og betydelige subsidier fra en lang rekke stater med en velutviklet næring for filmproduksjon (som eksempelvis UK, Irland, New Zealand, Frankrike og Canada). I tillegg så man gode eksempler på at store filmprosjekter som gav mye eksponering til landenes natur og kultur ga en markant økning i den utenlandske så vel som den nasjonale turismen i landet. Det mest kjente eksempelet på dette var innspillingen av trilogien Ringenes Herre i New Zealand.

Ettersom ordningen har en fast ramme hvert år som er satt av Kulturdepartementet, kan ikke alle søkende produksjoner tildeles tilskudd. Man må derfor operere med et seleksjonsverktøy. Forskriften beskriver dette verktøyet som betegnes som kvalifiseringstesten. Testen er en relativt detaljert vurdering av søknadens kulturelle og produksjonsmessige kvaliteter. For å kvalifisere til tilskudd må produksjonen oppnå et minimumsskår på denne teksten. Ordningens formål gir videre grunnlaget for rangeringen av søknadene. Rangeringen av søknadene gjøres på grunnlag av produksjonenes størrelse, hvor mye kostnader som benyttes i Norge, produksjonens internasjonale potensial, i hvilken grad prosjektet vil bidra til en reell økning i produksjonsaktiviteten i Norge og hvorvidt den norske budsjettandelen vil styrke den norske filmbransjen ved å skape vekst, økt erfaring og kunnskap. Det er utarbeidet en egen og relativt grundig metodebeskrivelse for hvordan seleksjonen skal gjennomføres.

I tabellen nedenfor lister vi omfang av ordningen, antall søkere og antall innvilgede prosjekter. Rammene har gradvis blitt utvidet noe og med et tilskuddsbudsjett på 75 millioner i 2019, har ordningen kapasitet til å støtte opp om prosjekter med kostnader på 300 millioner kroner. Ordningen har betydelig større søknadsmasse enn det man kan tilby tilskudd til. Antall søknader har også økt noe, men omfanget av søkte beløp falt noe 2019 sammenlignet med toppåret 2018.



Figur 5-4 Sentrale tall fra forvaltningen av insentivordningen

År	Antall søknader	Totalt søkt tilskuddsramme søknadsrunde (MNOK)	Antall innvilgede søknader	Prosjekt innvilget avkortet tilskuddsramme iht. budsjett	Tilskuddsramme per søknadsrunde (MNOK)
2016	4	96,1	2	Ja	45
2017-1	7	49,2	7	Nei	49,2
2017-2	6	68,5	3	Ja	24,4
2018	11	158,2	3	Ja	57,4
2019	8	124,4	3	Ja	75
	<b>36</b>	<b>496,4</b>	<b>18</b>		<b>251,0</b>

## 5.5. Tilskudd for lansering og promotering

**Lanseringstilskudd i Norge og utlandet:** Denne ordningen skal bidra til at filmene kan nå sitt optimale publikumspotensial, hevde seg internasjonalt og øke produsentenes markedsinntekter.

Prosjektene blir vurdert basert på fremlagte lanseringsplaner, lanseringstidspunkt og prosjektets forventede inntekts- og publikumspotensial, som typisk også vil avhenge av egne lanseringsinvesteringer siden tilskuddene ikke kan overstige 50 prosent av lanseringskostnadene. Filmer som har mottatt tilskudd til utvikling og produksjon blir prioritert, men dette er ikke et krav. Tilskudd til lansering i utlandet går blant annet til å dekke deltakelse på utenlandske festivaler og salgsmarkedet.

### Forskrift

Lanseringstilskuddet dekkes i samme kapittel som utviklings- og produksjonstilskuddene i forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon, og flere av kravene er like. I forskriften står følgende om prioritering innenfor disse ordningene:

*Med mindre annet følger av forskriften, skal vurdering av og prioritering mellom søknader om tilskudd baseres på en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn. Det skal legges vekt på*

- formålet med tilskuddsordningene,*
- prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av departementet eller tilskuddsforvalter,*
- tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet,*
- prosjekter som kan bidra til utvikling av talentfulle regissører og manuskriptforfattere,*
- kjønnsbalanse.*

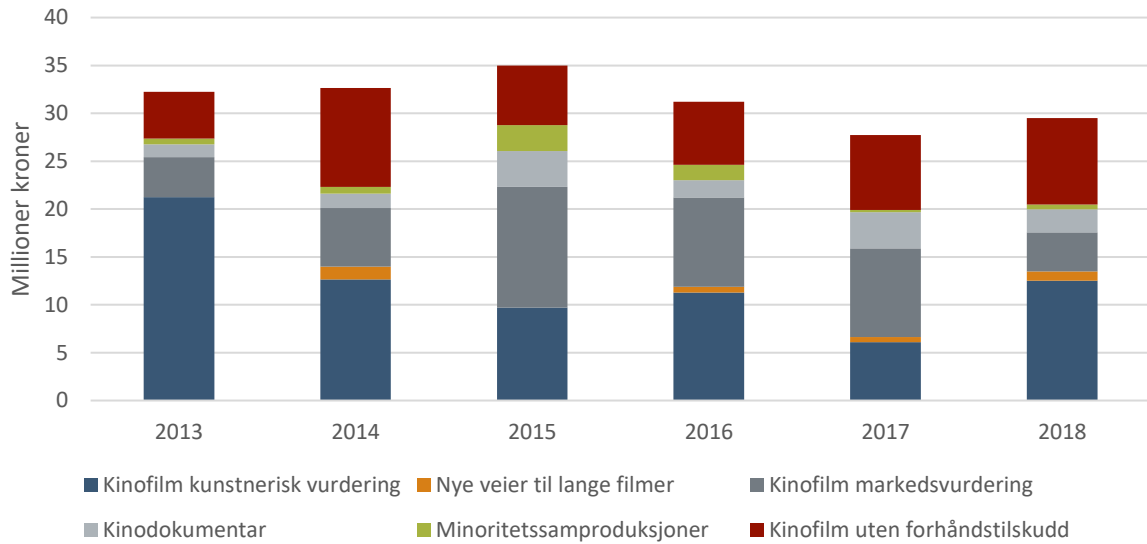
*Regionale filmsentre og filmfond kan vektlegge prosjektets regionale tilknytning i sin prioritering.*

### Tilskudd

I Figur 5-5 vises en oversikt over utbetalte tilskudd til lansering i Norge fra 2013 til 2018, fordelt på ulike formater (spill er tatt ut). Årlige tilskudd har ligget på mellom 27 og 35 millioner kroner. Beløpene var høyere de tre første årene enn de tre siste, med en topp i 2015, og en bunn i 2017. Fordelingen på formater varierer en del fra år til

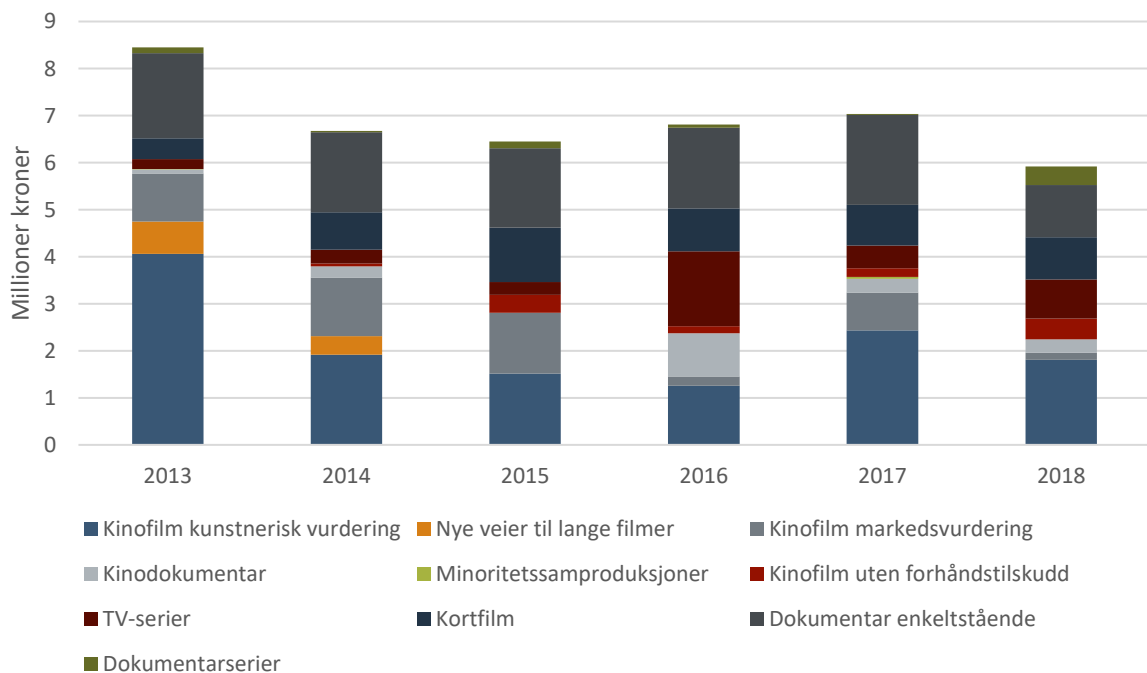
år, men totalt sett har det gått mest til kinofilm med kunstnerisk vurdering, fulgt av kinofilm markedsvurdering og kinofilm uten forhåndstilskudd.

Figur 5-5 Tilskudd til lansering i Norge i millioner kroner, 2013–2018. Kilde: NFIs årsrapporter



Utbetalte tilskudd til lansering av film og serier i utlandet fra 2013 til 2018 vises i Figur 5-6. Tilskuddene har blitt redusert fra ca. 8,4 millioner kroner i 2013 til i underkant av 6 millioner kroner i 2018. Det som ikke vises i figuren er at tilskuddene til lansering av spill samtidig har økt, så totale lanseringstilskudd utland fra NFI har ikke hatt like stor nedgang.

Figur 5-6 Tilskudd til lansering utland i millioner kroner, 2013–2018. Kilde: NFIs årsrapporter



## 5.6. Etterhåndstilskudd (som krever omsetning)

Denne typen tilskudd gis på basis av filmens markedsinntekter slik at produsent mottar tilskudd som på litt ulike måter matcher markedsinntektene forutsatt at filmen når en terskel for kinobesøk. Ordningen skal stimulere til solid publikumsopplutning, til utnyttelse av prosjektenes markeds potensial, til produksjon av barnefilm (som får en bedre match-rate) og til en høy andel av privat kapital i norsk filmproduksjon. Terskelen filmene må nå for å utløse tilskudd ligger i utgangspunktet på 35 000 solgte billetter ved norske kinoer, men for filmer som har mottatt støtte etter kunstnerisk vurdering eller etter ordningen for samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent er terskelen 10 000 solgte billetter, og for dokumentarfilmer kan NFI sette terskelen enda lavere. Filmer som har mottatt statlige tilskudd gjennom regionale fond og filmsentre kan også få lavere terskel enn 35 000 billetter, vurdert ut fra kunstnerisk kvalitet og tilskuddets størrelse.

### Forskrift

Etterhåndstilskudd dekkes under kapitlet om tilskudd til utvikling, produksjon og lansering i forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon. Tilskuddet gis til alle filmer som når terskelverdiene for solgte billetter, men filmer som ikke har mottatt produksjonstilskudd fra NFI må oppfylle 4 av 4 vilkår i kulturtesten for å kvalifisere. Vilrårene her er i korte trekk at (1) manus og (2) hovedtema skal være norske, samt at (3) handlingen og (4) sentrale opphavere og utøvere skal finne sted i og være fra Norge eller et annet EØS-land.

Forhåndstilsagn gis på grunnlag av filmens godkjente utviklings-, produksjons-, og lanseringsbudsjett sammenholdt med finansieringsplan. Lanseringsbudsjettet er begrenset oppad til 4 millioner kroner. Endelig tilsagn om maksimalt etterhåndstilskudd fastsettes på grunnlag av sluttregnskap og balanse godkjent av NFI.

Etterhåndstilskuddet beregnes ut fra produsentens dokumenterte inntekter fra kommersiell visning av filmen i de tre første årene etter norsk premiere. Andre inntekter (produkt plassering, bytteavtaler, salg av remake-rettigheter, og lignende) inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Etterhåndstilskuddet utgjør 200 prosent av dokumenterte inntekter for barnefilmer, og 100 prosent for alle andre filmer. Det er begrenset oppad etter følgende kriterier:

- Maks. 50 prosent av godkjent sluttregnskap
- Maks. 16,8 millioner kroner<sup>41</sup>

Beregning av etterhåndstilskudd ses også i sammenheng med andre tilskudd filmen har mottatt og begrenses dermed også av de generelle reglene for maksimalt offentlig tilskudd til audiovisuelle verk. Her ligger det en begrensning på 36,8 millioner kroner<sup>42</sup> (eksklusiv støtte til lansering i utlandet), samt en om at samlet offentlig tilskudd ikke skal overstige 50 prosent av filmens godkjente kostnader med mindre den blir definert som et smalt audiovisuelt verk. Med unntak av utenlandske samproduksjoner kvalifiserer imidlertid de fleste norske filmer som smale audiovisuelle verk, og den siste begrensning blir derfor for de fleste filmer justert som følger:

- Maks. 80 prosent for filmer som har mottatt produksjonstilskudd og fått redusert terskel for salg av kinobilletter.
- Maks. 75 prosent for andre filmer.

Siden etterhåndstilskuddet er avhengig både av at filmen når en terskel for kinobesøk og av de endelige markedsinntektene, vil både tilskuddet og dets eventuelle omfang være usikkert. For å redusere denne usikkerheten vil de fleste produsenter forsøke å forhåndsselge filmen. Minimumsgaranti (MG) fra distributør er

<sup>41</sup> Taket inflasjonsjusteres ut fra 16 millioner kroner i 2017.

<sup>42</sup> Taket inflasjonsjusteres ut fra 35 millioner kroner i 2017.

blitt en viktig form for forhåndssalg i denne sammenheng. Distribusjonsavtalene er typisk strukturert slik at produsent og distributør deler alle markedsinntekter distributør genererer fra filmen etter at distributøren har dekket sine direkte kostnader knyttet til distribusjonen av filmen. MGen er et forskudd på produsentens andel av forventede inntekter, og innebærer at risiko flyttes fra produsent til distributør siden produsenten ikke tilbakebetaler noe dersom de reelle inntektene blir mindre enn de forventede. MGen er derfor normalt basert på konservative estimater av filmens forventede markedsinntekter.

MGen og annet forhåndssalg (typisk visningsrettigheter til fri-TV og lignende) brukes som delfinansiering av produksjonen, men de utgjør også markedsinntekter. Når en film når kinoterskelen utløser disse markedsinntektene umiddelbart etterhåndstilskudd. Kombinasjonen av MG/forhåndssalg og etterhåndstilskudd er derfor viktig overfor andre investorer som kan finansiere mot tilbakebetaling fra etterhåndstilskudd utløst av MG/forhåndssalg. Risikoen ved disse investeringene reduseres dermed til om filmen vil nå kinoterskelen eller ikke. For store prosjekter med estimert kinobesøk langt over terskelen blir denne risikoen relativt liten, og i noen tilfeller så liten at produsent kan få lån med sikkerhet i etterhåndstilskudd basert på MG og forhåndssalg.

Etterhåndstilskuddet bidrar på denne måten til å flytte finansieringsrisikoen først fra NFI til produsent og andre investorer (gjennom selve tilskuddsordningen), og så fra disse over på aktører som selv skal distribuere og lansere filmen (gjennom MG og forhåndssalg).

## 5.7. Tilskudd til produksjonsmiljøer (Rammetilskudd)

Fra og med 2017 ble NFI gitt et mandat om tildelinger av rammetilskudd som går ut til uvalgte miljøer.<sup>43</sup> Rammetilskuddet skal omfatte utvikling av minst tre prosjekter innen spillefilm, dokumentarfilm eller dramaserie. Det defineres en ramme som kan brukes til første utviklingsfase for filmer eller serier. Rammetilskuddene er gyldig i to år. Det er ikke mulig å søke om ytterligere utviklingstilskudd før rammen er anvendt. Prosjekter som faller inn under Nye veier-ordningen er unntatt denne bestemmelsen.

Rammetilskuddet er et virkemiddel for å ivareta profesjonalitet og kontinuitet. Det forenkler også tilskuddsforvaltningen. Ved tildeling av rammetilskudd til produksjonsforetak opererer NFI med et hurtigslusesystem, der tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater – samt foretakets soliditet – er prioriteringskriterier. Formålet med rammetilskudd er blant annet å gi produksjonsselskapene kontinuitet og mulighet til langsiktig satsing på utvikling av prosjekter.

I henhold til forskriften skal NFI velge ut miljøer blant søkerne som kan vise til tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater, som har dokumentert solid drift, og evne til å skape et kreativt miljø. Når søknadene behandles benytter NFI seg av et poengsystem, delt inn i fem resultatområder, basert på resultater siste fem år. De fem områdene er: 1) kunstneriske resultater, der internasjonal anerkjennelse i form av festivaldeltakelse er viktigste kriterium, 2) kommersielle resultater, med spesiell vekt på høy publikumsoppslutning og budsjettnivå, 3) foretakets økonomiske soliditet, med andel egenkapital, 4) kompetanse på produksjonsutvikling, der produksjon er endelig resultat, og 5) likestilling, det vil si andel kvinner i nøkkelstilling. Hvert resultatområde gir en mulig poenguttelling på henholdsvis inntil 30 poeng (for 1 og 2) og 20 poeng (for 3, 4 og 5). Slik poengberegningen er innrettet gis det et fortrinn til produksjonsselskap som kan vise til en bredde i sin produksjonssportefølje.

---

<sup>43</sup> Ulike former for rammetilskudd har eksistert helt tilbake til 2006.

Når midlene tildeles godkjennes ikke kreditter fra manusforfattere eller regissører som finansieringsdokumentasjon. Dette bidrar til å skape et skille mellom tidligfase-virkemidlene og rammeavtalene. Etter at midler er utløst til et prosjekt, behandles dette prosjektet ellers likt med alle andre konsulentvurderte prosjekter eller dramaserier med utviklingstilskudd etter markedsvurdering.

Tabell 5-5 Tilskudd gjennom rammeavtaler. Kilde: NFI

	2017	2018
Antall tilskudd under rammeavtale	28	51
Kroner tildelt i tilskudd med rammeavtale	5 893 500	17 405 000
Antall unike produksjonsselskap med rammeavtale	10	19

### 5.8. Tilskudd gjennom regionale filmsentre og -fond

Formålet med de statlige tilskuddene til regional filmvirksomhet beskrives av regjeringen som å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. I tillegg skal de regionale filmvirksomhetene bidra til å dyrke frem sterke regioner i norsk kulturliv, slippe lokale krefter til, få flere stemmer i tale og gi barn og unge en inngangsport til filmkultur. De regionale filmsentrene har som formål å utvikle en regional filmkultur gjennom å bygge opp talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regionen. De regionale filmfondene har som formål å bygge og styrke en profesjonell filmbransje i regionen.

#### Regionale filmsentre og regionale fond

Både de regionale filmsentrene og regionale fondene forvalter tilskudd over statsbudsjettet, og har en del felles rammebetingelser, men sentrale bestemmelser for blant annet bruk av tilskuddsmidlene er ulike for filmsentrene og filmfondene, og de har ulike formål.

Filmsentrene er primært filmkulturelt forankret. De gir tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, og i noen grad spillefilm og dramaserier i tidlig fase. Filmsentrene jobber også med talentutvikling og andre bransjefremmende tiltak, og de skal jobbe for å gi barn og unge en inngangsport til filmkultur.

De regionale filmfondene har mer av et næringspolitisk formål. De stimulerer til utvikling og produksjon av dokumentar, spillefilm og dramaserier ved å investere i produksjoner som har tilknytning til regionen. Fondene forvalter statlige tilskudd med krav om «matchingmidler» fra andre aktører som lokale og regionale eiere og partnere. Offentlige midler kan plasseres i prosjekter uten krav til avkastning. Ifølge Ryssevik m.fl. (2014) prioriterer de regionale fondene film i kommersielle formater og har som hovedmål å skape produksjonsaktivitet og styrke den profesjonelle delen av den regionale bransjen.

Siden 2016 har NFI hatt ansvaret for fordelingen av tilskudd til regionale filmfond og filmsentre. Midlene fordeles videre som tilskudd fra de regionale fondene og sentrene til produksjoner og aktiviteter i sine respektive regioner. Dette skjer i søknadsrunder eller etter løpende søknadsbehandling hvor prosjektene vurderes ut fra kriterier og prioriteringer som gjenspeiler både eiernes mål og målene som følger de statlige tilskuddsmidlene.

De regionale fondene og filmsentrene følger samme forskrifter som NFI i sin forvaltning av de statlige midlene, samt retningslinjer utarbeidet av NFI.

Satsingen på de regionale filmfondene har vært jevnt økende siden de ble konsolidert i 2016. Fordelingen mellom de tre fondene har vært relativt stabil, men med en svakt økende andel for to største fondene, Filminvest og Zefyr, mens det minste, Filmfond Nord, gradvis har fått sine tilskudd redusert. I regjeringens budsjettforslag for 2020 er det lagt opp til en betydelig styring av det regionale virkemiddelapparatet, først og fremst rettet mot de regionale filmfondene med en økning på 10,5 millioner kroner.

Også bevilgningene til de regionale filmsentrene har opplevd en tilsvarende økning i perioden. Fordelingen mellom sentrene varierer noe. Filmkraft Rogaland og Viken Filmsenter har hatt den største økningen i tilskuddene, mens Nordnorsk Filmsenter har hatt den svakeste utviklingen. For filmsentrene legger regjeringen opp til en økning på 7 millioner i 2020, altså en forholdsvis mindre satsing enn på filmfondene.

**Tabell 5-6 Tildelinger til regionale sentere og regionale fond i tusen kroner, 2014-2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Film Camp AS	2 588	1 673				
Filmfond Nord AS			4 887	4 794	4 632	4 500
Filminvest Midt-Norge AS	1 035	1 569	5 544			
Film3 AS	2 588	2 673				
Filminvest AS				6 250	6 155	8 579
Filmkraft Fond AS	2 068	2 136				
Mediefondet Zefyr AS	2 588	3 175	9 570	9 255	9 988	10 221
<b>Fond samlet</b>	<b>10 867</b>	<b>11 226</b>	<b>20 001</b>	<b>20 299</b>	<b>20 775</b>	<b>23 300</b>
Filmkraft Rogaland AS	4 700	4 589	5 030	6 223	7 460	7 029
Midtnorsk Filmsenter AS	5 000	5 430	5 977	5 669	5 938	6 311
Nordnorsk Filmsenter AS	8 200	8 236	9 446	9 627	9 322	8 771
Vestnorsk Filmsenter	8 596	9 970	10 250	10 668	10 792	11 462
Viken Filmsenter AS	7 927	8 282	9 631	13 255	13 368	13 028
Østnorsk Filmsenter	4 000	3 698	4 352	4 351	4 194	4 488
Sørnorsk Filmsenter AS	4 500	4 134	4 985	4 827	4 702	5 967
<b>Filmsentre samlet</b>	<b>42 923</b>	<b>44 339</b>	<b>49 671</b>	<b>54 620</b>	<b>55 776</b>	<b>57 056</b>
<b>Fond og filmsentre samlet</b>	<b>53 790</b>	<b>55 565</b>	<b>69 672</b>	<b>74 919</b>	<b>76 551</b>	<b>80 356</b>
Internasjonalt Samisk Filminstitutt <sup>44</sup>	3 158	3 262	3 970	4 540	5 765	8 420

Fordelingen av statlige midler mellom de regionale filmsentrene blir gjort etter en fordelingsnøkkel som i hovedsak er basert på hvor mye av den regionale produksjonen som er på *nasjonalt nivå*, hvilket best kan forstås som et kvalitetskriterium. Produksjonen blir definert som regional ved at minst en av nøkkelrollene produsent, regissør eller manusforfatter er fra regionen. For at den i tillegg skal bli definert på nasjonalt nivå må den også

<sup>44</sup> Tildeles ikke sammen med andre filmfond og sentre gjennom NIF, men gjennom egen post i budsjettet.

ha fått minst ett annet regionalt, nasjonalt eller internasjonalt tilskudd.<sup>45</sup> Andre kilder til finansiering, som for eksempel TV-kanaler og distributører, blir ikke vurdert. For kortfilm gir imidlertid også deltakelse på en internasjonal filmfestival og offisielle programmer i Grimstad kortfilmfestival status på nasjonalt nivå. Begrunnelsen for dette er at NFI ikke vil motvirke at et filmsenter kan stå alene om finansiering av en kortfilm.<sup>46</sup> Produksjonsvolumet på nasjonalt nivå blir målt ut fra samlede produksjonskostnader (budsjettverdi) for prosjektene som kvalifiserer. For hvert filmsenter blir dette så justert for reisekostnad og arealveid folketall i regionen. Til sammen utgjør disse korrigeringene ca. 20 prosent av fordelingsnøkkelen, men produksjon på nasjonalt nivå utgjør ca. 80 prosent. Dersom et filmsenter gir tilskudd til produksjoner som henter resten av finansieringen fra egen region, private nasjonale eller private internasjonale kilder (visningskanaler eller lignende) vil det slå negativt ut for senterets fremtidige andel av de nasjonale midlene.

I fordelingsnøkkelen for statlige midler mellom de regionale filmfondene er 80 prosent aktivitetsbasert, mens 20 prosent hviler på NFIs vurdering av fondets virke. For å bidra til forutsigbarhet i fondenes virksomhet er det imidlertid etablert et nedre gulv på 4,5 millioner kroner. Den aktivitetsbaserte delen av nøkkelen bestemmes av hvor mye fondet investerer og gir i tilskudd til produksjonene (bevilgningsverdien), deres samlede utviklings- og produksjonskostnader (budsjettverdien) og prosjektenes regionale tilknytning. Dette siste beregnes ut fra om produksjonsselskapet, regissør og/eller manusforfatter tilhører regionen, hvor produksjonsselskapet i utgangspunktet teller dobbelt så mye som regissør eller manusforfatter. Men dersom det regionale produksjonsselskapet fungerer som co-produsent for en norsk hovedprodusent utenfra regionen, teller det kun 10 prosent. Som co-produsent for en internasjonal hovedprodusent teller det 100 prosent. Siden den aktivitetsbaserte indeksen regnes ut som produktet av de tre faktorene, blir bevilgnings- og budsjettverdi av samproduksjoner med norsk hovedprodusent utenfor regionen redusert med 90 prosent. Det gir fondene et sterkt incentiv til å styre sine tilskudd bort fra disse prosjektene, selv om de kan bidra positivt til profesjonalisering av den regionale bransjen samt konsolidering på prosjektnivå. I NFIs vurdering, altså den delen av fordelingsnøkkelen som ikke er aktivitetsbasert, legges det vekt på fondets historikk og utøvelse, samt planer og ambisjoner for å styrke regionen som kraftsenter for film. Denne nye fordelingsnøkkelen ble innført i 2018 og førte som vi kan se av tabell 5.6. ovenfor til en betydelig økning i midlene tilført Filminvest, mens den slo negativt ut for Filmfond Nord som har støttet samproduksjoner med norsk hovedprodusent utenfor regionen.<sup>47</sup>

Kriteriene filmsentre og fond bruker for å vurdere prosjekter reflekterer naturlig nok delvis kriteriene som ligger i NFIs fordelingsnøkler for de statlige midlene, men de varierer utover dette ut fra hvert enkelt senter og fonds mål og prioriteringer.

Felles for de regionale fondene er at de vektlegger produksjonenes forbruk («spend») i regionen i sine vurderinger av søknader om tilskudd fra statlige midler og investeringer fra regionale midler. For tilskuddene kreves et regionalt forbruk tilsvarende minimum 100 til 160 prosent av tilskuddets størrelse. Videre legges det vekt på i hvilken grad prosjektene kan bidra til å utvikle ressurser som produsenter, regissører og manusforfattere innenfor den aktuelle regionen. Utover dette varierer kriteriene mer fra fond til fond, man kan blant annet inkludere kjønnsbalanse, bærekraft, kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet. Også når fondene bruker sine regionale midler til investeringer legger de vekt på regionalt forbruk i sine vurderinger av søknadene, men her blir også prosjektenes forventede evne til å tilbakebetale investeringen vurdert. Av de tre fondene synes Zefyr å

---

<sup>45</sup> Fra et annet filmsenter, NFI, Fond for lyd og bilde, Kulturrådet, andre norske offentlige institusjoner som gir tilskudd til film, Fritt Ord, Nordisk Film og TV Fond, MEDIA, eller andre utenlandske offentlige filminstitusjoner.

<sup>46</sup> Se *Ny fordelingsmodell for tilskudd til regionale filmsentre fra budsjettår 2017*. NFI

<sup>47</sup> Filmfond Nord vurderte at dette i de aktuelle tilfellene var mest effektivt for å bygge lokal bransje, blant annet i form av kompetanse og nettverk, og i forhold til å få realisert ressurskrevende lokale prosjekter.

være meget bevisst sin rolle som formuesforvalter på vegne av eiere og private innskytere, noe som gjenspeiler seg i streng prioritering av lønnsomhet.

Tabell 5-7 Nøkkeltall for regionale filmfond (2017) <sup>48</sup>

	Filminvest	Zefyr	Filmfond Nord
Tilskudd	6,1 mill.	9,3 mill.	4,8 mill.
Investeringer	7,1 mill.	11,0 mill.	4,7 mill.
Investorer	Eiere og 1 privat	Eiere og 11 private	Eiere og 1 privat
Kriterier	1) Legge hele eller deler av produksjonen til regionen, og 2) produksjonens regionale forbruk og evne til å tilbakebetale investeringen med avkastning	Prosjektet må være finansielt avkastbart, og videre 1) generere omsetning i virksomhets-området i samme størrelsesorden som investeringen, eller 2) bidra til kompetanse-heving, styrket infrastruktur, generell nærings- og sysselsettings-effekt eller nasjonal og internasjonal profilering av virksomhetsområdet.	1) Tilstrebe et regionalt forbruk (spending) på 1:2, med et minimum på 1:1, 2) benytte regionale filmfaglige medarbeidere, og 3) prosjektets produksjon skal i hovedsak gjennomføres i regionen.
Investeringskapital	17,9 mill.	40,0 mill.	16,1 mill.
Estimert avkastning	-16,5 %	4,8 %	-7,5 %
Største tilskudd/inv.	2,5 mill.	7,5 mill.	2,1 mill.
Antall søknader	117	69	77
Antall tilskudd	61	27	31
Antall investeringer	10	7	n/a
Antall ansatte	3	3	2
Lønnskostnader	2 750 291	3 386 052	1 475 644
Andre driftskostnader	1 147 068	2 490 100	1 077 128
Driftskostnader <sup>49</sup>	3 897 359	5 876 152	2 552 772
Driftskostn. per ansatt	1 299 120	1 958 717	1 276 386

Fondene gir hovedsakelig tilskudd til langformat drama (spillefilm og serier) og dokumentar, men også til spill, bransjefremmende tiltak og lignende. I tillegg investerer de også midler fra eierne, partnere og private investorer i prosjekter innenfor de samme formatene. Data for tilskudd og investeringer i 2018 fra Filmreg, en paraply-organisasjon for regionale filmsentre og fond, viser at 75 prosent av tilskuddene og investeringene gikk til drama, 18 prosent gikk til dokumentarer, mens resten av tilskuddene som var registrert her i hovedsak gikk til spill.

Tabell 5-8 Andel av fondenes totale tildelinger som går til henholdsvis hhv. drama- og dokumentarprosjekter (2018)

Fond	Drama	Dokumentar
Filmfond Nord	71 %	29 %
Filminvest	82 %	14 %
Zefyr	72 %	17 %
Samlet	75 %	18 %

<sup>48</sup> Fra Film Capital Oslo, Menon-publikasjon nr. 6/2019

<sup>49</sup> Uten tilskudd, investeringer og nedskrivninger på investeringer.



Tilskuddene til langformat drama ligger i snitt på cirka 175.000 kroner til utvikling og i underkant av 500.000 kroner til produksjon. Produksjonstilskuddene utgjør i snitt 8 prosent av prosjektenes produksjonsbudsjett.<sup>50</sup> Når fondene investerer i produksjoner går de inn med betydelig større beløp. Her varierer både gjennomsnittsinvesteringene og de totale investeringene mye mellom fondene, og Zefyr hadde de klart største investeringene, både i snitt og samlet. Zefyrs investeringer utgjorde også en betydelig større andel av produksjonsbudsjettene til prosjektene.

For alle fondene utgjorde investeringene to tredeler av samlede tilskudd og investeringer.

**Tabell 5-9 De regionale fondenes tilskudd til og investeringer i langformat drama (2018)**

	Snitt Utv	Snitt prod	Andel	Snitt invest	Andel	Sum utv	Sum prod	Sum invest	Totalt	Utv	Prod	Invest
Filmfond Nord	95 789	-	n/a	895 000	10 %	1 820 000	-	4 475 000	6 295 000	29 %	0 %	71 %
Filminvest	218 800	433 333	7 %	1 452 000	8 %	2 188 000	2 600 000	7 260 000	12 048 000	18 %	22 %	60 %
Zefyr	344 167	525 000	9 %	4 333 333	43 %	2 065 000	4 200 000	13 000 000	19 265 000	11 %	22 %	67 %
Samlet	173 514	485 714	8 %	1 902 692	20 %	6 073 000	6 800 000	24 735 000	37 608 000	16 %	18 %	66 %

Tilskuddene til dokumentar ligger i snitt på i underkant av 150.000 kroner til utvikling og i underkant av 250.000 kroner til produksjon. Produksjonstilskuddene utgjør i snitt 10 prosent av prosjektenes produksjonsbudsjett. I 2018 investerte også hvert fond i en dokumentar. Investeringene varierte fra 250.000 til 2 millioner kroner, og utgjorde fra 9 til 49 prosent av budsjettene.

For alle fondene utgjorde tilskuddene litt over to tredeler av samlede tilskudd og investeringer.

**Tabell 5-10 De regionale fondenes tilskudd til og investeringer i dokumentar (2018)**

Fond	Snitt utv	Snitt prod	Andel	Snitt inv	Andel	Sum utv	Sum prod	Sum invest	Totalt	Utv	Prod	Invest
Filmfond Nord	97 692	250 000	9 %	250 000	9 %	1 270 000	1 000 000	250 000	2 520 000	50 %	40 %	10 %
Filminvest	194 000	176 667	7 %	600 000	49 %	970 000	530 000	600 000	2 100 000	46 %	25 %	29 %
Zefyr	181 125	275 000	13 %	2 000 000	20 %	1 449 000	1 100 000	2 000 000	4 549 000	32 %	24 %	44 %
Samlet	141 885	239 091	10 %	950 000	26 %	3 689 000	2 630 000	2 850 000	9 169 000	40 %	29 %	31 %

De regionale filmsentrene gir i all hovedsak tilskudd til dokumentar- og kortfilmprosjekter med krav om regional tilknytning som hovedprodusent i regionen. Data fra Filmreg viser at 93 prosent av tilskuddene gikk til disse formatene i 2018, mens resten gikk til blant annet interaktive produksjoner og utvikling av lange formater. Samlet går mest tilskudd til dokumentarprosjekter, men det er store forskjeller mellom sentrene. Mens Midtnorsk og Sørnorsk Filmsenter ga over 60 prosent av sine tilskuddsmidler til dokumentarer, ga Østnorsk Filmsenter 65 prosent til kortfilmproduksjon.

<sup>50</sup> Normalt andel av norsk budsjett for prosjekter med utenlandsk hovedprodusent.

**Tabell 5-11 Andel av sentrenes totale tildelinger som går til henholdsvis dokumentar- og kortfilmprosjekter (2018)**

	Dokumentar	Kortfilm
Filmkraft	39 %	49 %
Midtnorsk	62 %	38 %
Nordnorsk	51 %	46 %
Sørnorsk	62 %	36 %
Vestnorsk	51 %	38 %
Viken	57 %	32 %
Østnorsk	31 %	65 %
Samlet	51 %	42 %

Tilskuddene til dokumentar ligger i snitt på cirka 95.000 kroner til utvikling og cirka 225.000 kroner til produksjon, men variasjonene er relativt store mellom filmsentrene (se Tabell 5-12 nedenfor). Fordelingen mellom utvikling og produksjon er samlet 51 prosent til utvikling og 49 prosent til produksjon. At en relativt stor andel av midlene går til utvikling reflekterer det ofte svært ressurskrevende utviklingsløpet som er typisk innenfor dokumentar. Men også i denne fordelingen er variasjonen mellom sentrene stor.

Produksjonstilskuddene til dokumentar fra filmsentrene utgjør i snitt 23 prosent av prosjektenes produksjonsbudsjetter, og gjennomsnittsandelen varierer fra 12 til 28 prosent mellom sentrene. Den reelle støtteintensiteten ligger likevel høyere siden mange prosjekter også har mottatt utviklingstilskudd. For det enkelte prosjekt varierer tilskuddene fra 1 til rundt 80 prosent av produksjonsbudsjettet.

**Tabell 5-12 Filmsentrenes tilskudd til dokumentar (2018)**

	Snitt utvikling	Snitt prod	Sum utvikling	Sum produksjon	Totalt	Utv	Prod	Andel prod.bud
Filmkraft	104 050	162 000	1 456 700	972 000	2 428 700	60 %	40 %	26 %
Midtnorsk	137 738	220 000	1 101 900	1 760 000	2 861 900	39 %	61 %	21 %
Nordnorsk	62 720	372 428	1 568 000	2 607 000	4 175 000	38 %	62 %	26 %
Sørnorsk	70 522	125 417	1 269 400	1 505 000	2 774 400	46 %	54 %	12 %
Vestnorsk	106 250	251 583	3 400 000	3 019 000	6 419 000	53 %	47 %	26 %
Viken	113 594	241 250	3 635 000	1 930 000	5 565 000	65 %	35 %	28 %
Østnorsk	75 000	250 000	450 000	750 000	1 200 000	38 %	63 %	19 %
Samlet	95 415	223 982	12 881 000	12 543 000	25 424 000	51 %	49 %	23 %

Tilskuddene til kortfilm ligger noe lavere med et snitt på cirka 55.000 kroner til utvikling og cirka 250.000 kroner til produksjon. Igjen er det store variasjoner mellom sentrene. Fordelingen mellom utvikling og produksjon er samlet henholdsvis 13 og 87 prosent. Viken ga utelukkende til produksjon i 2018, mens Sørnorsk ga mest av sentrene til utvikling med 26 prosent.

For kortfilm utgjorde produksjonstilskuddene i snitt 39 prosent av produksjonsbudsjettene, og denne andelen varierte mindre mellom sentrene, fra 34 til 44 prosent. For det enkelte prosjekt, varierte derimot produksjonstilskuddet fra rundt 5 til 100 prosent av produksjonsbudsjettet.

Tabell 5-13 Filmsentrenes tilskudd til kortfilm (2018)

	Snitt utv.	Snitt prod.	Sum utvikling	Sum produksjon	Totalt	Utv	Prod	Andel prod.bud
Filmkraft	45 000	230 445	540 000	2 534 900	3 074 900	18 %	82 %	41 %
Midtnorsk	130 000	380 203	260 000	1 520 810	1 780 810	15 %	85 %	44 %
Nordnorsk	34 091	425 625	375 000	3 405 000	3 780 000	10 %	90 %	40 %
Sørnorsk	51 875	79 800	415 000	1 197 000	1 612 000	26 %	74 %	42 %
Vestnorsk	64 875	304 286	519 000	4 260 000	4 779 000	11 %	89 %	38 %
Viken	-	263 406	-	3 160 875	3 160 875	0 %	100 %	34 %
Østnorsk	68 938	198 000	551 500	1 980 000	2 531 500	22 %	78 %	37 %
Samlet	54 926	244 035	2 660 500	18 058 585	20 719 085	13 %	87 %	39 %

## 5.9. Er ordningene plattformnøytrale?

Filmmeldingen *En framtidrettet filmpolitikk* slår fast følgende: «For å tilrettelegge for et variert filmtilbud på de plattformene som publikum foretrekker, bør det tilstrebes størst mulig grad av plattformnøytralitet i virke-midlene. Tilskuddssystemet bør også i større grad stimulere til at filmbransjen utnytter filmenes inntjenings-potensial til fulle.»<sup>51</sup> For å avgjøre i hvilken grad tilskuddssystemet oppfyller målsettingen om plattform-nøytralitet kan det være hensiktsmessig å se på hvordan forskriftene for audiovisuell produksjon og formidling samsvarer med de forskjellige ordningenes innretning slik de er beskrevet hos NFI.

I forskriftenes beskrivelse av overordnede formål anvendes begrepene «audiovisuelle produksjoner» og «audiovisuelle verk», noe som signaliserer en plattformnøytral innretning. Går man videre til forskriftenes kapittel 3, som tar for seg bestemmelsene som gjelder de ulike tilskuddsordningene, endrer bildet seg til en viss grad. For ordningen med *tilskudd etter kunstnerisk vurdering* benyttes fremdeles begrepet «audiovisuelle verk» og det slås fast at tilskuddet kan gis til verk i alle formater. For *tilskudd etter markedsordning* gjelder bestemmelsen kun for dramaserier og spillefilm, samtidig som det legges vekt «på verkets forventede publikums- og inntektspotensial på dokumenterbare plattformer». For *samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent* er det fremdeles «audiovisuelle verk» som gjelder, men spill inngår ikke i bestemmelsen. *Etterhåndstilskudd* har en presisering at det gjelder for spillefilm og dokumentarfilm, og det følger et krav med bestemmelsen om oppnådd publikumstilslutning på kino over en fastsatt terskel. *Tilskudd til lansering* gjelder for «audiovisuelle verk» med «distribusjon på dokumenterbare plattformer».

I NFIs håndtering av de forskjellige tilskuddsordningene er *konsulentordningen* delt inn i en rekke innretninger rettet mot spesifikke format, som kortfilm, dokumentarfilm, spillefilm, og tv-serier. Samlet sett kan ordningen sies å være mer eller mindre plattformnøytral, mens de ulike innretningene synes mer fastlåst i spesifikke plattformer. For *markedsordningen* er det et formulert krav om et publikumsestimat på minimum 200.000, og det er underforstått at dette gjelder for kino. Ordningen *samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent* presiserer at dette gjelder for alle formater, lengder og plattformer. *Etterhåndstilskudd* er, som i forskriften, forbeholdt kinofilm, mens *tilskudd til lansering* i Norge er inntil videre gitt prioritet til kinolansering.

<sup>51</sup> *En framtidrettet filmpolitikk*, side 7.

Samlet sett kan det synes som om målsettingen om plattformnøytralitet i begrenset grad er gjeldende innenfor de fleste av tilskuddsordningene slik de praktiseres av NFI i dag.

## 5.10. Filmpolitiske ordninger i andre land

Nedenfor ser vi nærmere på tilskuddsordninger i Danmark og Sverige som over tid har hatt et relativt likt virkemiddelapparat rett mot film og filmnæringen.

### 5.10.1. Danmark

Dansk film og tv-drama har hatt betydelig suksess både nasjonalt og globalt gjennom hele 2000-tallet. Fordi Danmark og Norge har svært mange kulturelle og samfunnsmessige forutsetninger til felles, har Danmark vært et naturlig referansepunkt for den norske filmbransjen. Norsk filmpolitikk har svært mange likheter med Danmark, og flere av dagens ordninger er modellert etter det danske systemet. Innretningen til ordningene er derimot forskjellige på flere områder.

Den mest vesentlige forskjellen er at det ikke er en egen ordning med etterhåndstilskudd i Danmark. Like fullt har danske filmer en markedsandel på ca. 30 prosent på kino. Uten etterhåndstilskudd blir andelen til fordeling som forhåndstilskudd større enn i Norge. Det er heller ingen insentivordning i Danmark. Våre informanter beskriver også en virksomhet som virker mer fleksibel og organisk enn ved NFI, blant annet med en større grad av mulige overføringer mellom budsjettposter, der underforbruk på et område kan dekke opp for merforbruk på et annet.

Her følger en kort beskrivelse av de ordningene som tangerer de ordningene denne rapporten tar for seg:<sup>52</sup>

#### Konsulentordning for spillefilm

Det er for tiden tre konsulenter for spillefilm, hvorav én har et særlig ansvar for filmer rettet mot barn og unge. Til sammen blir det gitt produksjonstilskudd til 10-12 filmer i året. Til sammenlikning er det i Norge to spillefilmkonsulenter som gir tilskudd til ca. åtte filmer hvert år. Konsulentordningen skal sikre et mangfold av produksjoner av kunstnerisk høy kvalitet, innenfor alle budsjettstørrelser, og uten bestemte krav til publikumsappell.

- Vesentlig forskjell fra norsk ordning:
  - Egen barne- og ungdomsfilmkonsulent
  - Det gis tilskudd til flere filmer

#### Markedsordning

Markedsordningen er rettet mot prosjekter som er forventet at selger mer enn gjennomsnittet for dansk film på kino. Det gis til sammen produksjonstilskudd til 7-9 filmer. I tillegg gis det også tilskudd til utvikling. To av filmene som støttes kan ha et noe lavere publikumspotensial, men til gjengjeld ha barn og unge som sin målgruppe. Innstillingen til produksjonstilskudd foretas av en redaksjon (panel), satt sammen av eksterne og interne representanter.

- Vesentlig forskjell fra norsk ordning:

---

<sup>52</sup> <https://www.dfi.dk/branche-og-stoette/stoette>

- Det gis tilskudd til utvikling
- Lavere markeds krav til barne- og ungdomsfilm
- Det gis tilskudd til flere filmer

### **Konsulentordning for dokumentar- og kortfilm**

Ordningen har som formål å gi tilskudd til opplysende eller kunstneriske dokumentar- og kortfilmer. Formålet er filmer som vurderes å ha en verdi i et lengre perspektiv, og aktualitetsprogram for tv dekkes ikke av ordningen. Det gis tilskudd til 30-35 dokumentar- og kortfilmprosjekter, hvorav ca. 20 prosent er rettet mot barn og unge, og ca. 15 prosent har utenlandsk hovedprodusent. Det er for tiden tre konsulenter for ordningen. Ordningen retter seg primært mot prosjekter med etablerte regissører.

- Vesentlig forskjell fra norsk ordning:
  - Krav om andel rettet mot barn og unge

### **New Danish Screen (NDS)**

Dette er en ordning som skal være med på å styrke talentutviklingen i dansk film, og bidra til at dansk film fremstår som original, mangfoldig og dynamisk. Ordningen er rettet mot regidebutanter med et manifestert talent, demonstrert gjennom kortfilmproduksjon og filmskoleutdanning. Det gis tilskudd både til utvikling og til produksjon, og normalt må regissør inngå i et team med produsent og manusforfatter. Årlig støttes 7-11 lavbudsjett-produksjoner av lange formater eller tilsvarende kompleksitet, fordelt på spillefilm, dokumentar og web-serier. Ordningen har en egen kunstnerisk ledelse, med egen konsulent og også en egen produksjonsrådgiver. Denne selvstendige posisjonen gjør at NDS likner på en mini-institutt inne i instituttet. Fra tid til annen annonserer NDS også egne «calls», med definerte kunstneriske retningslinjer.

- Vesentlig forskjell fra norsk ordning:
  - Tilsvarende norske ordning, Nye veier, er åpen også for såkalte etablerte talenter, det vil si regissører med flere prosjekter bak seg. Nye veier dekker også kortfilmformatet, og for alle format er det konsulenten for det aktuelle format som innstiller til produksjon.

### **Public service-puljen (tv-serier, tv-dokumentar)**

Rammene for public service-puljen bestemmes av den danske medieavtalen, som gjelder for tre år av gangen. Det gis tilskudd til utvikling og produksjon av tv-drama, tv-dokumentar og programmer rettet mot barn og unge. Ordningen har en klar public service-innretning ved at produksjonene i innhold, form eller uttrykk skal skille seg fra det tradisjonelle kommersielle tilbudet på tv, og kvalitetsmessig markere seg som fyrtårn i det danske tv-tilbudet. Retningsgivende for fordelingen av tilskudd er ca. 70 prosent til tv-drama og 30 prosent til tv-dokumentar, der minimum 25 prosent av produksjonene samlet sett skal rette seg mot barn og unge. Tilskudd kan utgjøre opp til 50 prosent av samlet produksjonskostnad, mens for produksjoner rettet mot barn og unge er det ingen øvre grense. Det er en styringsgruppe på fire personer, hvorav to konsulenter fra DFI, som fordeler midlene.

- Vesentlig forskjell fra norsk ordning:

- Den danske medieavtalen pålegger public service-kanalene samlet å betale i overkant av 40 millioner danske kroner til Det danske filminstitut for anvendelse til utvikling og produksjon.<sup>53</sup>
- Egen andel til tv-dokumentar.
- Krav om andel rettet mot barn- og unge.

### Lansering av spillefilm og lansering av dokumentar- og kortfilm

Det gis tilskudd til lansering på kino og andre plattformer (home entertainment) i Danmark. Det blir hvert år gitt lanseringstilskudd til ca. 20 spillefilmer. Det er filmens produsent som søker om støtte, men skal normalt ha inngått samarbeid med distributør. Grunnlaget for tilskuddet er en egen lanseringsplan, bestående blant annet av plakat, trailer, testvisning for målgruppe med tilhørende vurdering.

- Vesentlig forskjell til Norge:
  - Dekker også «home entertainment».

I tillegg er to helt nye ordninger innført. Den ene ordningen retter seg mot det som omtales som riktig storfilm. Dette er særdeles kostnadskrevenne filmer med stort internasjonalt potensial. For denne type filmer disponerer direktøren en egen pott som kan stilles til rådighet for konsulentene. Filmen *Margrete den første*, med den internasjonalt anerkjente regissøren Charlotte Sieling, mottok i 2019 20 millioner kroner i tilskudd, der halvparten var ekstratilskudd fra direktørens midler.

Og for 2020 er det også en egen utlysning rettet mot manuskriptutvikling, ManusFokus. Ordningen er delt opp i to faser: undersøkelse, basert på en idé, en karakter, eller et tema, og utarbeidelse, som skal lede frem mot et førsteutkast.

### 5.10.2. Sverige

Også Sverige har et tilskuddssystem med klare paralleller til det norske, organisert gjennom Svenska Filminstitutet. Det som skiller Sverige vesentlig fra Norge og Danmark er at de også har en sterk filmindustri i regionen, og da især Film i Väst i Trollhättan som også tiltrekker seg internasjonale produksjoner, Film i Skåne i Ystad, som har hatt store internasjonale dramaproduksjoner, blant annet knyttet til Wallander-merkevaren (Henning Mankell), samt Filmpool Nord i Luleå og Filmregion Stockholm i Solna.

Svenska Filminstitutet administrerer en lang rekke med tilskuddsordninger, mange av dem med svært målrettet innretning. Her følger en kort beskrivelse av de ordningene som tangerer ordningene denne rapporten tar for seg:<sup>54</sup>

#### Konsulentordning for spillefilm, dokumentar og kortfilm (utvikling)

Denne tilskuddsordningen er rettet mot produsenter, regissører og manusforfattere innen film og tv. Kun etablerte produsenter kan tildeles tilskudd over 200.000 svenske kroner. Manusutvikling dekker synopsis, treatment, manus, dramaturg og research. For videre prosjektutvikling gjelder pilotscener, casting, location eller

---

<sup>53</sup> Man hadde en liknende ordning i Norge da TV2 ble etablert. TV2 betalte en årlig avgift på 10 millioner kroner til Audiovisuelt produksjonsfond, og senere til Norsk filmfond. Ordningen ble avvirket i forbindelse med fornyelse av TV2s konsesjon som kommersiell allmenkringkaster.

<sup>54</sup> <https://www.filminstitutet.se/sv/sok-stod/filminstitutets-stod/produktionsstod/>

andre avgjørende elementer. For dokumentar- og animasjonsfilm er utviklingen mer utfyllende, og gjelder også blant annet innspilling og klipp, reisevirksomhet, avklaring av rettigheter til musikk.

Det gis også pakkefinansiering (*slate stød*) til utvikling til opphavspersoner som manusforfatter, regissør og utviklingsprodusent. Pakkefinansieringen dekker 2-5 filmprosjekter i utvikling.

### **Andre ordninger – utvikling**

Det er flere tilskuddsordninger innrettet mot å ivareta diversitet.

- *Glød* – gjelder dokumentarfilmprosjekter med minoritetsspråklige innhold
- Manussatsing 2019-2020 – manusutvikling rettet mot kvinner

### **Konsulentordning for spillefilm, dokumentar og kortfilm (produksjon)**

Formålet med ordningen er å fremme svensk filmproduksjon kjennetegnet ved et bredt repertoar innen alle sjangere, av høy kvalitet, attraksjonskraft, og relevans for publikum. Prosjektene vurderes opp mot følgende kriterier:

- Originalitet, håndverksmessig standard og tematikk
- Mulighet for å nå et publikum i hele landet (spillefilm og dokumentar)
- Sammensetting av regi, manus og produsent
- Filmens bidrag til utvikling av svensk film (gjelder for kortfilm)
- Gjennomførbarhet
- Produksjonens bidrag til et bredt repertoar
- Internasjonalt potensial

### **Markedsordning**

Formålet med ordningen er å legge til rette for en bredde i repertoar og sjangermangfold. Filmene skal være av høy kvalitet, med et høyt publikumspotensial og en sterk forankring i det nasjonale markedet. Dette betyr filmer med høy gjenkjenningsfaktor, populærkulturelle kjennetegn, relevant tematikk, originalitet, og høy håndverksmessig standard.

Prosjektene vurderes opp mot følgende kriterier:

- Kunstnerisk kvalitet
- Sammensetningen bak produksjonen
- Gjennomførbarhet
- Repertoar i sjanger og målgruppe
- Distribusjonsplan
- Publikumsestimat (minimum 200.000 for spillefilm, 75.000 for dokumentar)
- Filmer rettet mot barn og unge prioriteres
- Risikofordeling

### **Moving Sweden**

Dette er en ordning for filmer med høy kunstnerisk kreativitet og lavt budsjett, og er særlig rettet mot filmskapere i begynnelsen av karrieren. Ordningen er et samarbeid med SVT, som har visningsrett. Moving Sweden retter seg mot produsenter som har gjort minst to kunstnerisk interessante produksjoner, og prosjektet skal ha knyttet til seg manusforfatter og regissører.

Prosjektene vurderes opp mot følgende kriterier:

- Originalitet, håndverksmessig standard og tematikk
- Hvorvidt filmen utfordrer eller fornyer filmspråket
- Filmens potensial for festivaldeltakelse
- Tematikk og tenkt målgruppe
- Sammensetting av regi, manus, produsent og øvrige nøkkelpersoner
- Gjennomførbarhet
- Sjanger- og geografisk mangfold

#### **Rammefinansiering (stød til kontinuitet – produksjonsbolag)**

Ordningen er rettet mot produksjonsselskap som har demonstrert kontinuitet i produksjonen i minst fem år innen film eller tv. Ordningen gjelder for enten ett eller to år, og skal dekke utvikling av minst to langfilmprosjekt, kompetanseheving innen kreativ ledelse og talentutvikling.

Søknaden vurderes opp mot følgende kriterier:

- Produksjonsselskapenes bidrag til å oppfylle målene for svensk film
- Plan for økt mangfold i fortellinger, perspektiv og uttrykk
- Tilfang og utvikling av talent
- Bidrag til å styrke produksjonsmiljøer
- Gjennomførbarhet koplet til erfaring i nøkkelposisjoner
- Prosjektene gjennomførbarhet
- Produksjonsselskapets evne til å fornye og utvikle prosjekt av høy kvalitet

#### **Kompetansehevende tiltak**

Det er også en egen ordning rettet mot kompetansehevende tiltak. Produksjonsselskap kan søke om støtte til å arrangere masterclass, seminar, lab og liknende. Enkeltpersoner kan i tillegg søke om støtte til hospitantordning og mentorskap.



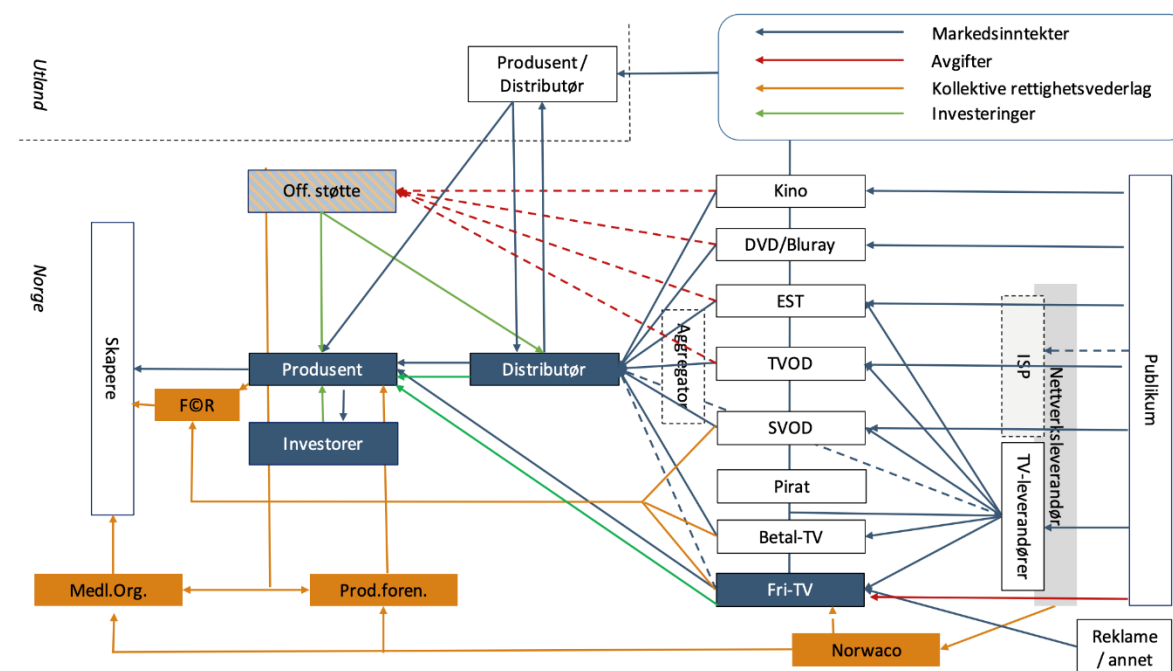
## 6. Markedet og markedsutviklingen

### 6.1. Kort beskrivelse av filmbransjen med pengestrømmer

Den norske filmbransjen består av et relativt komplekst verdisystem med en rekke ulike aktører som strekker seg fra skapere, utøvere, filmarbeidere og leverandører i den ene enden av verdikjeden til visningskanaler og leverandører som kinoene, strømmetjenestene, TV-kanalene, samt kabel- og bredbåndsselskapene i den andre. Disse er i ganske liten grad integrerte i større konsern, men samarbeider i stedet typisk på prosjektbasis. Hvert prosjekt kan da forstås som et sett med avtaler og kontrakter mellom aktørene, og pengestrømmene følger rekken av avtaler fra publikum, gjennom visningskanaler, distributører og produsenter frem til filmskaperne og arbeiderne. Varer, tjenester og verk går i motsatt retning.

I 2016 brukte norske seere totalt 840 millioner kroner på konsum av norske filmer og serier,<sup>55</sup> mens NFIs totale tilskudd var på 614 millioner kroner.<sup>56</sup> Seernes forbruk av norske filmer og serier utgjorde 13 prosent av deres totale forbruk på filmer og serier. Selv om mye av seernes penger blir liggende igjen for å dekke kostnader i visningsleddet ligger det altså et betydelig potensial for norsk film i å heve norskandelen av konsumet, spesielt i visningskanaler som de abonnementsbaserte strømmetjenestene hvor konsumet er stort men norskandelen lav.

Figur 6-1 Verdisystem for norsk film hvor pilene representerer pengestrømmer



<sup>55</sup> Gaustad, T., Theie, M.G., Eidsvold-Tøien, I., Torp, Ø., Gran, A.-B., & Espelien, A. (2018). *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier*. Oslo: Menon Economics

<sup>56</sup> Se NFIs årsrapport 2016

Verdisystemet er illustrert i Figur 6-1, hentet fra vår utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier fra i fjor. Modellen for dramaserier ligner, men med fravær av samme type distributører og kinoer.

De blå boksene i modellen indikerer at aktørene er kilder for betydelig prosjektfinansiering eller støtte. Siden produksjons- og distribusjonskostnadene i et prosjekt i all hovedsak påløper før markedsinntektene genereres er behovet for finansiering enda større enn i enkelte andre kulturnæringer som teater og orkester. Det offentlige virkemiddelapparatet, primært representert ved NFI, er den klart viktigste finansieringskilden for alle formater bortsett fra drama- og dokumentarserier,<sup>57</sup> og bidrar med avgjørende pengestrømmer inn i verdisystemet med sine tilskudd til produksjon og distribusjon.

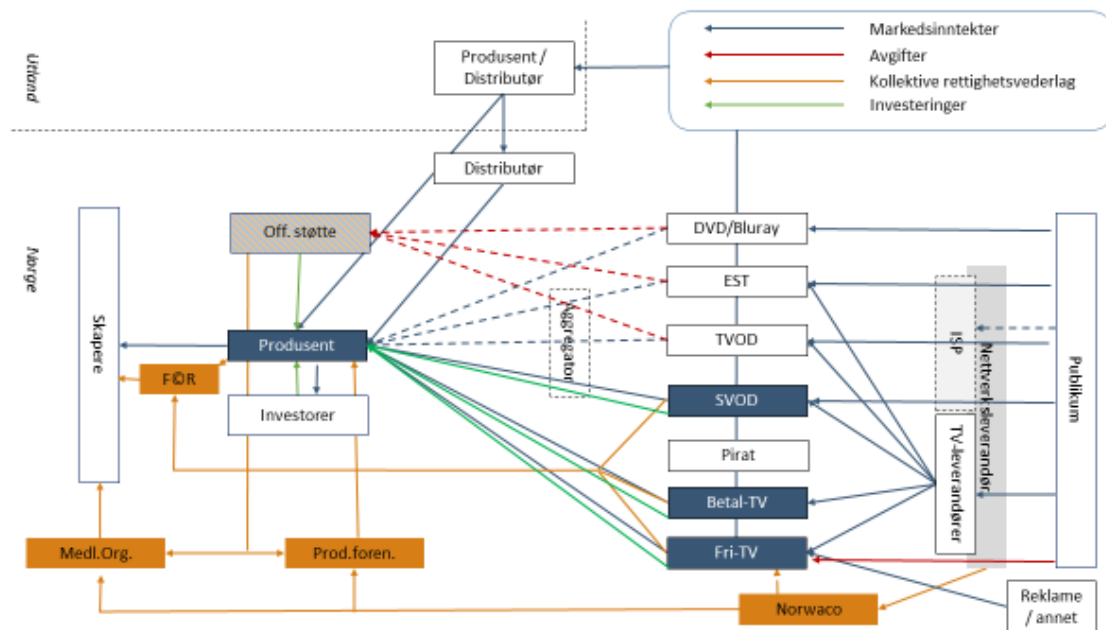
Verdisystemet for serier ligner det for film, men med noen vesentlige forskjeller (se figur 6-2 nedenfor). Først og fremst er hjemmevideomarkedet det primære markedet for serier. Distributørleddet, som står helt sentralt i film-modellen, spiller dermed en mindre sentral rolle. I det norske markedet har video-distributørens rolle blitt redusert i takt med salget av serier på DVD/Blu-ray. Denne funksjonen er derfor ikke inkludert her. Spesialiserte distributører spiller imidlertid en vesentlig rolle ved salg av norske serier til utlandet, så denne funksjonen er inkludert. Videre følger det at aktører i visningsleddet, primært TV-kanaler og strømmetjenester (SVOD), tar bestiller-rollen. Med bestiller-rollen mener vi den aktøren som har de eksklusive rettighetene til å utnytte verket i primærmarkedet, slik filmdistributørene har for kinofilm. En vanlig funksjon for denne rollen er å bidra med en vesentlig del av produksjonsfinansieringen, og derfor er TV-kanaler og SVOD markert med blå bokser i serie-modellen. Normalt er det én TV-kanal eller strømmetjeneste som alene tar bestiller-rollen. Der det er samarbeid og co-finansiering er det gjerne mellom en lineær-TV-kanal og en SVOD-tjeneste, hvor TV-kanalen viser serien med begrensede eller ingen catch-up-muligheter og SVOD-tjenesten gjør den tilgjengelig når som helst. I disse tilfellene ser vi ofte at de samarbeidende aktørene er koordinert igjennom felles eierskap.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Se Gaustad, T., Theie, M.G., Eidsvold-Tøien, I., Torp, Ø., Gran, A.-B., & Espelien, A. (2018). *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier*. Oslo: Menon Economics

<sup>58</sup> For eksempel mellom NENTs Viaplay (SVOD) og TV3 (fri-TV).

Figur 6-2 Verdisystem for norske serier hvor pilene representerer pengestrømmer



Filmbransjen er viktig også for andre deler av kulturfeltet. Den filmatiserer historier fra blant annet norske bøker og teaterstykker, og bidrar dermed til at disse både får et nytt uttrykk og et bredere publikum. Videre sysselsetter den talenter som også er aktive i andre deler av feltet som skuespillere, musikere og designere. Men også for næringslivet generelt spiller filmbransjen en rolle. Ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin kryssløpsanalyse kjøper filmnæringen varer og tjenester fra et bredt spekter av næringer for 9,9 milliarder kroner i løpet av et år.

Den norske filmnæringen er også knyttet til internasjonalt samarbeid, spesielt gjennom nordiske samarbeidsmodeller og europeiske støtteordninger.

## 6.2. Mer om markedet for spillefilm

Veksten i det norske totalmarkedet for film og serier kan ikke oversettes direkte til en tilsvarende vekst for etterspørselen etter norsk film. For det første varierer norskandelene mye mellom markedskanalene. I DVD/Blu-ray-markedet har den ligget på oppunder 20 prosent, mens den i SVOD-markedet har ligget på rundt 5 prosent.<sup>59</sup> Vridningen av forbruket fra DVD/Blu-ray til SVOD har derfor ikke hatt noen positiv effekt for inntekter til og produksjon av norsk film.

I en omfattende case-studie av alle norske kinofilmer fra et større distribusjonsselskap som hadde kinopremiere i 2015 og 2016 fant vi at ca. to tredeler av alle inntektene kom fra kinovisning. Dataene var supplert med informasjon fra andre store og mindre distributører og ble samlet inn på et tidspunkt hvor de hadde vært lenge nok tilgjengelig i hjemmevideomarkedet til å gi et riktig bilde av inntektsfordelingen mellom de forskjellige plattformene.

<sup>59</sup> Menon-publikasjon nr. 5/2018, Tabell 4-3.

**Tabell 6-1 Inntektsfordeling for norsk film i distribusjonsleddet<sup>60</sup>**

Andel av:	Kino	DVD/BD	EST/TVOD	Betal-TV	SVOD
Norske inntekter (uten fri-TV)	66,1 %	11,1 %	13,4 %	7,3 %	2,2 %
Norsk hjemmevideomarked (uten fri-TV)		33 %	40 %	21 %	6 %

Case-studiet ble gjennomført på et tidspunkt hvor DVD/Blu-ray-markedene allerede var sterkt reduserte, men likevel ser vi at disse utgjorde nest største inntektskilde i hjemmevideomarkedet etter digitale kjøp- og leietjenester (EST/TVOD). Strømmetjenestene (SVOD) som stod for en langt større andel av det totale publikums-markedet genererte kun marginale inntekter for norske filmer. En forklaring på dette ligger i at for kinofilm representerer strømmetjenestene kun et sekundærmarked som i tillegg ligger mot slutten av den sekvensielle lanseringsrekkefølgen i hjemmevideomarkedet. Filmene blir normalt først tilgjengelige for seere på strømmetjenestene tre år etter kinopremieren.

### 6.3. Markedet for dokumentarer og dokumentarserier

Markedet for dokumentarer og særlig dokumentarserier er i kraftig vekst. TV-kanalene og VOD/SVOD-aktørene opplever at dette er populære formater som seerne etterspør mye av. Også web-aviser, YouTube og andre internettaktører investerer i produksjon og kjøp av dokumentarer og dokumentarserier. Vår gjennomgang av visninger av norske produksjoner på lineær-tv i kapittel 4 viser også at omfanget av dokumentarer er raskt voksende. Antallet norske dokumentarer vist på disse kanalene har doblet seg fra 2015 til 2018 og trenden viser samme utvikling i 2019.

I samtaler med produsenter og distributører kommer det tydelig frem at det kommersielle markedet for dokumentarserier er større enn markedet for enkelt-dokumentarer. Dokumentarserier blir i stor grad fullfinansiert av distributøren, gjerne i samarbeid med andre distributører. I samtaler med NRK kom det imidlertid tydelig frem at man savner å ha flere aktører inne på finansieringssiden for denne typen serier.

### 6.4. Markedet for dramaserier

Heller ikke for serier kan veksten i det norske totalmarkedet for film og serier oversettes direkte til en tilsvarende vekst for etterspørselen etter norske serier. Men for serieproduksjonen har utviklingen vært langt mer positiv enn for film. DVD/Blu-ray-markedet var langt mindre for serier enn for film så serieprodusentene har ikke hatt inntektstap i det markedet på samme måte som filmprodusentene. I SVOD-markedet har veksten skapt sterk konkurranse mellom visningsaktører som ønsker å tegne flest mulig abonnenter til sine tjenester. Selv om denne utviklingen er drevet av SVOD-aktørene konkurrerer disse direkte med både fri- og betal-TV-kanaler om seernes tid og med betal-TV-kanaler<sup>61</sup> om seernes penger. Resultater er at aktørene innenfor alle disse markedskanalene investerer mer i produksjon av nytt innhold for å lokke seere til sine tjenester, og spesielt dramaserier har nytt godt av denne investeringsveksten. En oversikt fra den sveitsiske banken UBS viser at antallet amerikanske manus-baserte serier i produksjon har vokst fra litt over 200 i 2010 til nesten 500 i 2018, samtidig som Bloomberg Intelligence anslår at gjennomsnittlig produksjonskostnad per episode for en dramaserie har doblet seg i løpet av de siste tre til fire årene.<sup>62</sup> For norske dramaserier så vi en dobling av både gjennomsnittskostnaden per serie

<sup>60</sup> Fra Menon-publikasjon nr. 5/2018, kap. 4.1.3

<sup>61</sup> Disse har også etablert egne strømmetjenester.

<sup>62</sup> *The Economist*, 16. november 2019

og de totale produksjonskostnadene fra 2010/11 til 2015/16.<sup>63</sup> Siden populære serier kan drive abonnementsalget og knytte seere til en kanal eller strømmetjenester kan derfor investeringene i nye norske serier være større enn det tjenestens markeds- og norskandel alene skulle tilsi.

Vår oversikt over visning av norske dramaserier på lineær-tv viser en moderat vekst, men her spiller NRK en sentral rolle i produksjonen av verk, der 60 prosent produseres av NRK selv.

## 6.5. Markedet for kortfilm

Markedet for visning av kortfilm er vanskelig. Det finnes få visningsplattformer som tilbyr plass for slike produksjoner og betalingsviljen er lav og trenden er fallende. NRK viser stadig mindre av det og kinoene har stort sett kuttet ut visning av kortfilmer som tilbud før spillefilmene blir vist. Samtidig dukker det opp nye visningskanaler som norske Aftenposten TV, og utenlandske visningskanaler som Vimeo, Shortfilms og Amazon. Man kan også hevde at YouTube rommer plass for visning av kortfilmer, men her er profesjonalitetsnivået svært variabelt. Det kan se ut til at visningsplattformene som åpner for kortfilm i økende grad er internasjonale. Det er viktig å merke seg når man skal vurdere hvordan tilskudd skal rettes inn.

Kortfilmfestivalen i Grimstad spiller en helt sentral rolle for ivaretagelse av kortfilmmiljøet i Norge. Her møtes bransjen og får tett sparring med tilsvarende utenlandske miljøer gjennom internasjonal deltakelse. Antallet produksjoner som sendes inn til Kortfilmfestivalen for mulig programdeltakelse har ligget relativt stabilt de senere årene. Det samme har andelen av kortfilmer på festivalen som har hatt støtte fra NFI.

Det er et svært viktig poeng at kortfilm som format fyller en sentral funksjon for utprøving av nye konsepter, uttrykksformer og innledende pilotering. Ikke minst er dette et viktig format for unge regissører og produsenter.

---

<sup>63</sup> Jf. Menon-publikasjon nr. 5/2018, figur 4-8

## 7. Vurdering av tilskuddsordningenes relevans

En evaluering av offentlige tilskuddsordninger må inneholde en strukturert vurdering av hvorvidt ordningene er relevante, sett i lys av målene. De må med andre ord egne seg for å stimulere aktiviteten i retning mot målene. Dersom ikke virkemidlene bidrar til å rette aktiviteten i denne retningen er det heller ingen grunn til å vurdere om virkemidlene har noen effekt i form av måloppnåelse eller om de er effektivt utformet og forvaltet. De vil aldri kunne oppnå mål og være effektive nettopp fordi de bommer på målskiven.

Vår vurdering av ordningenes relevans er **tredelt**. For det første mener vi det er behov for å sette ordningene inn i et systematisk rammeverk for vurdering av virkemidlenes egnethet, sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Dette har vi gjort rede for i kapittel 3.

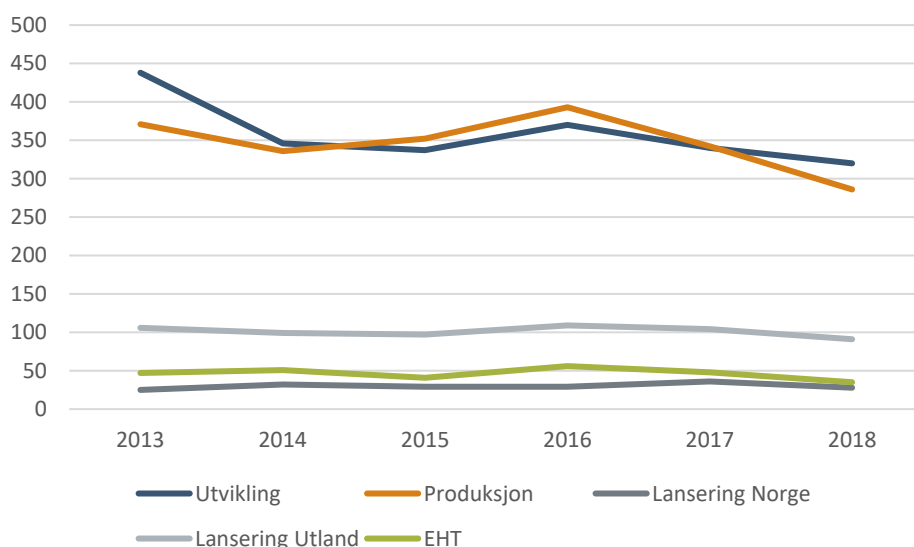
For det andre vurderer vi aktørenes etterspørsel etter ordningene. Dersom etterspørselen etter tilskudd er lavt eller fallende er dette et signal om at virkemidlene ikke trengs eller at de gradvis blir mindre aktuelle/relevante, eksempelvis fordi markeder eller teknologier endrer seg.

Det tredje vurderingskriteriet for relevans er i hvilken grad virkemidlene tydelig retter seg mot ett eller flere av de fire målene i filmpolitikken. I vår vurdering av virkemidlenes effektivitet i kapittel 9 er vi opptatt av å synliggjøre at hver enkelt tilskuddsordning ikke bør belastes med for mange mål ettersom det fort kan bli vanskelig å håndtere mange mål på en gang, og særlig dersom de kan stå i konflikt med hverandre.

### 7.1. Etterspørsel etter virkemidlene

Et sentralt mål på relevans er i hvilken grad brukerne av virkemidlene etterspør tjenestene. Dersom tjenestene gradvis møter mindre etterspørsel i markedet er dette et signal om at virkemiddelet eller ordningen taper relevans. I et marked i vekst – slik markedet for produksjon av audiovisuelle verk er – skulle man forvente økende søknadsvolum fra et stadig større antall produsenter. I figuren nedenfor har vi rapportert for antall søknader rettet mot ordningene som håndterer prosjekter i ulike faser.

Figur 7-1 Utvikling i antall søknader rettet mot NFIs ordninger



Vi ser en svakt fallende tendens over perioden for utviklings- og produksjonstilskudd, mens antallet søknader om lanseringstilskudd og EHT har holdt seg relativt konstant. En sentral årsak til den fallende trenden for søknader til utvikling og produksjon er omleggingen av ordningene for støtte til dokumentarer og kortfilm i 2018. Av tabellene nedenfor ser vi at reduksjonen i 2018 i all hovedsak handler om dette. Det er likevel verdt å merke seg at trenden i totalbildet er svakt fallende, nettopp i et marked som er i markant vekst med et stadig større antall små produksjonsselskaper som man kunne forvente at søker tilskudd hos NFI for å klare å gjennomføre et prosjekt. I kapittel 6 gjør vi rede for markedsutviklingen og peker på at trenden går i retning av at produsenter i økende grad både arbeider med flere typer formater og inn mot ulike visningsplattformer. Dette trekker i retning av at andelen produsenter som opererer helt utenfor NFIs nedslagsfelt ikke er økende.

**Tabell 7-1 Antall søknader til NFIs ordninger fordelt på formater**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dokumentar	322	252	228	245	246	152
Dokumentarserie	12	5	13	7	13	17
Dramaserie	36	35	56	50	78	87
Kinodokumentar	20	28	32	8	70	51
Kortfilm	218	247	248	252	182	180
Rammetilskudd totalt						20
Spillefilm	379	297	279	395	281	253
<b>Totalt</b>	<b>987</b>	<b>864</b>	<b>856</b>	<b>957</b>	<b>870</b>	<b>760</b>

Mønsteret kan delvis være drevet av at aktørene tror det er mindre ressurser tilgjengelig. Med lavere sannsynlighet for å vinne gjennom velger da en del potensielle søkere å droppe ut. Når dette er sagt er det ikke store endringer i tilskuddsordningenes budsjetter gjennom denne perioden og da er det vanskeligere å hvile på denne forklaringen. En slik utvikling kan også være drevet av at søknads- og oppfølgingsprosessene tar mye tid. Gjennom våre samtaler med produsenter og ansatte ved NFI er det lite som taler for at denne tidsbyrden har økt over tid. Det er snarere tvert om. Et tredje og kanskje mer plausibelt alternativ er at produsentene nå har tilgang til en rikere flora av finansieringskilder og at de finansierer virksomheten i flere deler av markedet. Dels kan tilgangen til internasjonal finansiering ha bedret seg, distributørene har muligens tatt en viktigere rolle og produsentene selv kan ha økt sin finansieringsevne, gjennom produksjon av film, dramaserier, TV-underholdning, reklame og informasjonsmateriell. En siste forklaring kan ligge i at NFI selv går aktivt ut for å signalisere at søknader må være av en så høy kvalitet at enkelte velger å trekke seg i eller før prosessen.

Vi anser det som vesentlig at NFI ser nærmere på hva som kan være årsaken til den lave veksten i tilsøking til ordningene.

## 7.2. Er tilskuddsordningene relevante i lys av de fire målene?

De forskjellige tilskuddsordningene vil naturlig ha varierende relevans for de forskjellige filmpolitiske målene, i den betydning at noen ordninger vil peke mer i retning av et filmpolitisk mål enn et annet. For eksempel har lanseringstilskudd høyere relevans for målet om god formidling og tilgjengeliggjøring enn for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

Innenfor hver ordning blir søknadene vurdert opp mot et sett av kriterier som primært følger av forskriftene, men som også kan inkludere andre krav eller mål definert av NFI eller regional tilskuddsforvalter. Prosjektene

blir målt opp mot ett sett av kriterier og hvert enkelt kriterium kan ha sterk, svak eller ingen relevans for hvert av de overordnede filmpolitiske målene. Når vi setter ordningens kriterier og de filmpolitiske målene opp i en matrise gir det oss et bilde av ordningens samlede relevans for de filmpolitiske målene.

I de neste delkapitlene analyserer vi relevansmatriser hvor høy relevans er markert med mørk farge, mindre relevans med lysere farge og ingen relevans med lyse felt. Som diskutert tidligere i rapporten defineres ordningene ofte både i henhold til hvilken prosjektfase de er rettet inn mot og i forhold til format. Siden slike finmaskede definisjoner gir oss over 40 ordninger, velger vi her å analysere relevans uavhengig av faser og format. I denne analysen inkluderer vi heller ikke de regionale tilskuddsordningene siden disse på brukernivå kan variere en god del fra region til region. Vi ender da opp med relevansanalyser av åtte forskjellige ordninger.

Kriteriene kan delvis leses direkte ut fra forskrifter og andre kilder som NFIs nettsider, og delvis ut fra de formålene som er beskrevet for hver ordning i de samme kildene. Analysene blir nødvendigvis skjønnsmessige både sett opp mot hva vi inkluderer og ekskluderer som kriterier ut fra disse tekstene, og i forhold til hvor relevant vi vurderer hvert kriterium for hvert av de overordnede filmpolitiske målene. Hovedpoenget er imidlertid å fremheve og tydeliggjøre sammenhenger mellom kriteriene innenfor hver ordning og de forskjellige filmpolitiske målene, slik at man på en mer håndterlig og presis måte kan vurdere ordningens samlede relevans for hvert av de overordnede målene.



## 7.2.1. Konsulentvurdering

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Høy kunstnerisk kvalitet	Høy kunstnerisk kvalitet			
Høy produksjonsmessig kvalitet				Høy produksjonsmessig kvalitet
Bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper	Bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper		Bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper	
<b>Andre</b>				
Bredde og mangfold på skapersiden	Bredde og mangfold på skapersiden			
Bredde og mangfold på innholdssiden	Bredde og mangfold på innholdssiden			
Originalitet, nyskapning og kunstnerisk vågemot	Originalitet, nyskapning og kunstnerisk vågemot			
Stimulere tradisjoner, sjangre, fagkunnskap og profesjonalitet	Stimulere til tradisjoner, sjangre			Stimulere til fagkunnskap og profesjonalitet
Stor kulturell og samfunnsmessig verdi	Stor kulturell og samfunnsmessig verdi			
Skal både utfordre og underholde	Skal utfordre		Skal underholde	
Styrke soliditet, lønnsomhet og bærekraft i bransjen				Styrke soliditet, lønnsomhet og bærekraft i bransjen

Kriteriene er satt slik at ordningen om tilskudd etter konsulentvurdering har:

- Sterk relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.
- Relevans for målet om en profesjonell filmbransje med en sunn økonomi.
- Svak relevans for målet om solid publikumsoppslutning.
- Ingen relevans for målet om god formidling og tilgjengelighet for publikum.

Relevansmatrisen bekrefter at ordningen først og fremst knyttes til kvalitetsmålet. De fleste kriterier bygger opp under dette målet, og det legges spesiell vekt på den kunstneriske kvaliteten i prioritering av søknader. Ordningen fremstår i utgangspunktet som spisset mot kvalitetsmålet. Kvalitetskriteriene er mange, både ut fra forskriften og de som videre spesifiseres på NFIs nettsider. Mange prosjekter vil tilfredsstille minst ett, mens få vil tilfredsstille alle uten å oppleve målkonflikter selv innenfor kvalitetsmålet. Ordningen er også relevant for målet om en profesjonell bransje med en sunn økonomi, først og fremst forbundet med første ledd av dette målet. Selv om det er et kriterium at ordningen skal bidra til soliditet, lønnsomhet og bærekraft i bransjen er det vanskelig å se hvordan den kan bidra til dette (utover at tilskuddet i seg selv gir bedre økonomi i prosjektene) uten å risikere målkonflikter med kvalitetskriteriene. Videre er et kriterium at ordningen også skal frembringe spillefilmer som både utfordrer og underholder. Det siste gir ordningen også en viss relevans for publikums-målet.

## 7.2.2. Markedsvurdering

Ordningen for tilskudd etter markedsvurdering er tilgjengelig for produksjon av spillefilm og utvikling av TV-serier. Siden disse bare delvis har overlappende kriterier, skiller vi ordningen i to matriser.

### Spillefilm

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Høy kvalitet	Høy kvalitet			Høy kvalitet
Høyt publikumspotensial			Høyt publikumspotensial	
Forventet publikums- og inntektspotensial (Norge)			Forventet publikums- og inntektspotensial (Norge)	Forventet publikums- og inntektspotensial (Norge)
Markeds- og distribusjonsstrategi		Markeds- og distribusjonsstrategi	Markeds- og distribusjonsstrategi	Markeds- og distribusjonsstrategi
Tidligere kommersielle resultater			Tidligere kommersielle resultater	Tidligere kommersielle resultater
<b>Andre satt av NFI</b>				
Et publikumsestimat på minst 200.000		Et publikumsestimat på minst 200.000	Et publikumsestimat på minst 200.000	Et publikumsestimat på minst 200.000
Øvrig finansiering bekreftet				Øvrig finansiering bekreftet
3 av 4 krav i kulturtesten	3 av 4 krav i kulturtesten			3 av 4 krav i kulturtesten
Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt	Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt			Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt
Moderat kvotering	Moderat kvotering			

Kriteriene er satt slik at ordningen om tilskudd etter markedsvurdering har:

- Sterk relevans for målene om solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Relevans for målene om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet og god formidling og tilgjengelighet for publikum.

Ordningen forbindes med målene om solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, og matrisen bekrefter dette. Ut fra kriteriene er den imidlertid relevant for alle de overordnede målene. Den kan dermed bidra med betydelig måloppnåelse, men samtidig fremstå som ikke tilstrekkelig spisset. Når en ordning er relevant for alle mål er sannsynligheten stor for at den også kan gi målkonflikter. Det er god sammenheng mellom kriteriene knyttet til tilgjengelighets-, publikums- og økonomimålene, hvor flere er relevante for mer enn ett mål, men det kan ligge potensiell målkonflikt i kvalitetskriteriet om moderat kvotering. I praksis prioriteres søknadene etter besøkestimater utarbeidet av en gruppe bransjeeksperter, og der prosjekter er sammenlignbare innenfor 50.000 besøkende blir de vurdert etter moderat kvotering innen nøkkelfunksjonene produsent, regissør, manusforfatter og hovedroller. Med en så vid margin besøkende blir dermed kvoteringskriteriet fort fremtredende. Det bidrar ikke til å spisse ordningen mot målene om solid

publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, og kan resultere i lavere måloppnåelse for disse.

## Dramaserier

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Høy kvalitet	Høy kvalitet			Høy kvalitet
Høyt publikumspotensial			Høyt publikumspotensial	
Bidrag fra primær distribusjonsplattform (dramaserier)		Bidrag fra primær distribusjonsplattform (dramaserier)		Bidrag fra primær distribusjonsplattform (dramaserier)
<b>Andre satt av NFI</b>				
Min 200.000, maks 500.000		Min 200.000, maks 500.000		Min 200.000, maks 500.000
Øvrig finansiering bekreftet				Øvrig finansiering bekreftet
Intensjonsavtale med distribusjonsplattform		Intensjonsavtale med distribusjonsplattform		Intensjonsavtale med distribusjonsplattform
Min. 3 episoder à en kommersiell halvtime (unntak kan gjøres for serier rettet mot barn)				
3 av 4 krav i kulturtesten	3 av 4 krav i kulturtesten			3 av 4 krav i kulturtesten
Gjenspeile bredden og mangfoldet i det norske samfunnet, både på skapersiden og innholdssiden, inkludert tilbud til barn og unge	Gjenspeile bredden og mangfoldet i det norske samfunnet, både på skapersiden og innholdssiden, inkludert tilbud til barn og unge			
Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt	Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt			Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt

Kriteriene er satt slik at ordningen om tilskudd etter markedsvurdering har:

- Sterk relevans for målet om god formidling og tilgjengelighet for publikum
- Relevans for målene om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

Det er formulert en rekke formål og kriterier for ordningen som til sammen gjør den relevant for alle de filmpolitiske målene. Likevel betyr ordningens rettighetsbaserte og kvasiautomatiske natur at det viktigste kriteriet er bidrag fra primær distribusjonsplattform. Dette sikrer at alle prosjekter som mottar tilskudd har distribusjon, og kravet om at bidraget for den aktuelle utviklingsfasen skal ligge på 2-500.000 kroner utelukker de minste aktørene. De seriene som går videre i løpet og blir realisert vil derfor bli godt synlige og tilgjengelige for publikum.

### 7.2.3. Etterhåndstilskudd

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Solid publikumsopp- slutning		Solid publikumsopp- slutning	Solid publikumsopp- slutning	Solid publikumsopp- slutning
Utnytte markedspotensi- al		Utnytte markedspotensi- al	Utnytte markedspotensi- al	Utnytte markedspotensi- al
Produksjon av barnefilm	Produksjon av barnefilm			
Høy andel privat kapital		Høy andel privat kapital	Høy andel privat kapital	Høy andel privat kapital
Kulturtest (4 av 4 for film uten forhåndstilskudd = FHT)	Kulturtest (4 av 4 for film uten FHT)			
Min. 35.000 kinobesøk		Min. 35.000 kinobesøk	Min. 35.000 kinobesøk	Min. 35.000 kinobesøk
10.000 for film med FHT fra konsulent og co-prod		10.000 for film med FHT fra konsulent og co-prod	10.000 for film med FHT fra konsulent og co-prod	
Dokumentar med FHT kan få terskel under 10.000		Dokumentar med FHT kan få terskel under 10.000	Dokumentar med FHT kan få terskel under 10.000	
Film med regionalt FHT kan få lavere terskel etter vurdering av kunstnerisk kvalitet og størrelse på regionalt FHT	Film med regionalt FHT kan få lavere terskel etter vurdering av kunstnerisk kvalitet og størrelse på regionalt FHT	Film med regionalt FHT kan få lavere terskel etter vurdering av kunstnerisk kvalitet og størrelse på regionalt FHT	Film med regionalt FHT kan få lavere terskel etter vurdering av kunstnerisk kvalitet og størrelse på regionalt FHT	

Kriteriene er satt slik at ordningen om etterhåndstilskudd har:

- Sterk relevans for målet om solid publikumsopp-  
slutning.
- Relevans for målene om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, og god formidling og tilgjengelighet for publikum.
- Liten relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

Det er først og fremst ordningens rettighetsbaserte natur, knyttet til en terskel for kinobesøk og markedsinntekter ellers, som gjør den sterkt relevant for målet om solid publikumsopp-  
slutning. Uten kinobesøk over terskelverdiene utbetales det ingen tilskudd, og produsentene gis dermed et sterkt incentiv til å nå disse verdiene i samarbeid med sine distributører. At terskelverdien senkes for noen typer prosjekter bidrar til å gjøre ordningen relevant i forhold til dette målet også for prosjekter som i utgangspunktet har et mindre markedspotensi-  
al. Sammenhenger mellom publikumsopp-  
slutning, økonomi og tilgjengelighet gjør den også indirekte relevant for disse to andre målene. Ordningen er i utgangspunktet ikke relevant for kvalitetsmålet (utover argumenter om at publikum velger kvalitet), men bidrar til bredde gjennom bestemmelsen om at barnefilmer får en dobbel matching-rate. Ordningen fungerer derfor som et sterkt incentiv til å lage barnefilmer med stort publikums-  
potensial og sånn sett bidrar den til bredde i filmtilbudet.

## 7.2.4. Samproduksjon

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikums-oppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Høy kunstnerisk kvalitet	Høy kunstnerisk kvalitet			
Høy produksjonsmessig kvalitet	Høy produksjonsmessig kvalitet			Høy produksjonsmessig kvalitet
Samarbeidet mellom samprodusentene				Samarbeidet mellom samprodusentene
Kreative og tekniske bidrag fra den norske bransjen				Kreative og tekniske bidrag fra den norske bransjen
Den norske andelen av prosjektets budsjett				Den norske andelen av prosjektets budsjett
Prosjektets kunstneriske kvalitet	Prosjektets kunstneriske kvalitet			
<b>Andre satt av NFI</b>				
Minimumskravet i poengskjema (for spillefilm)	Minimumskravet i poengskjema (for spillefilm)			Minimumskravet i poengskjema (for spillefilm)
Søker må ha eierandel i prosjektet				Søker må ha eierandel i prosjektet
Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt				Nøkkelpersoner må ha betydelig erfaring innen sitt fagfelt
Intensjonsavtale om distribusjon i Norge (ikke for enkeltstående dokumentar og kortfilm)		Intensjonsavtale om distribusjon i Norge (ikke for enkeltstående dokumentar og kortfilm)	Intensjonsavtale om distribusjon i Norge (ikke for enkeltstående dokumentar og kortfilm)	

Kriteriene er satt slik at ordningen om tilskudd til samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent har:

- Relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Svak relevans for målene om tilgjengelighet for publikum og solid publikumsoppslutning.

Ut fra kriteriene som er satt er ordningen først og fremst relevant for målene om kvalitet og en profesjonell bransje. Høy kunstnerisk kvalitet vektlegges sammen med krav om høy produksjonsmessig kvalitet som også er relevant for profesjonalisering i bransjen. Utover dette er de fleste kriterier knyttet til norsk bidrag og et ryddig samarbeid med utenlandsk hovedprodusent. Ordningen har også en svak relevans ut fra kravet om intensjonsavtale om norsk distribusjon innenfor en del formater. En tydeligere prioritering mellom kriteriene knyttet til kvalitet og profesjonalisering av bransjen kunne gjort ordningen mer relevant for ett av målene.

## 7.2.5. Rammetilskudd

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikums-oppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Må ha produsert minst én spillefilm, dokumentar eller serie med nasjonal og internasjonal distribusjon i løpet av de siste tre år				Må ha produsert minst én spillefilm, dokumentar eller serie med nasjonal og internasjonal distribusjon i løpet av de siste tre år
Foretakets tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater	Foretakets tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater			Foretakets tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater
Foretakets soliditet				Foretakets soliditet
Foretakets kompetanse innen prosjektutvikling og evne til å skape et kreativt miljø.	Foretakets kompetanse innen prosjektutvikling og evne til å skape et kreativt miljø.			Foretakets kompetanse innen prosjektutvikling og evne til å skape et kreativt miljø.
Likestilling i filmbransjen	Likestilling i filmbransjen			
<b>Andre satt av NFI</b>				
(Deler opp kriteriene for poengsystem)				

Kriteriene er satt slik at ordningen om rammetilskudd har:

- Relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Ingen relevans for målene om tilgjengelighet for publikum og solid publikumsoppslutning.

Ordningen om rammetilskudd for utvikling er relevant for kvalitetsmålet gjennom at kriteriene premierer produsenter som tidligere har vist gode kunstneriske resultater, og tilsvarende er det relevant for bransje- og økonomimålet for de som har vist gode kommersielle resultater. Begge typer resultater kan ha sammenheng med kompetanse og evne til å skape et kreativt miljø, som er et av de andre kriteriene som stilles for ordningen. Ordningen har ingen direkte relevans for formidlings- og publikumsmålene.

For denne ordningen ser vi godt hvordan en tilsynelatende liten justering fra forskrift til praksis kan få større konsekvenser for relevans. I forskriftene brukes «og/eller» mellom kunstneriske og kommersielle resultater, mens ordningen i praksis benytter et poengsystem som gjør det svært vanskelig å nå opp uten at man kan sette «og» mellom de to. Dermed blir ordningen mindre relevant for produsenter som primært kan vise til kunstneriske eller kommersielle resultater, men i mindre grad begge deler. Flere etablerte produsenter har uttrykt misnøye med dette i samtale med oss. Hadde ordningen blitt praktisert mer fleksibelt ut fra en «enten eller» vurdering, slik NFIs egne forskrifter legger opp til, ville den vært mer relevant for begge målene, selv om måloppnåelsen for hvert prosjekt ville vært mer «enten eller» i stedet for «både og».

## 7.2.6. Nye veier

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikums-oppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Høy kunstnerisk kvalitet	Høy kunstnerisk kvalitet			
Høy produksjonsmessig kvalitet				Høy produksjonsmessig kvalitet
Bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper	Bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper			
<b>Andre satt av NFI</b>				
Regissører som har utmerket seg gjennom sine tidligere arbeider	Regissører som har utmerket seg gjennom sine tidligere arbeider			
Obligatorisk prosjektutvikling	Obligatorisk prosjektutvikling			Obligatorisk prosjektutvikling
3 av 4 krav i kulturtesten	3 av 4 krav i kulturtesten			
Likestilling (mål om 50 %)	Likestilling (mål om 50 %)			

Kriteriene er satt slik at nye veier-ordningen har:

- Sterk relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.
- Svak relevans for målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Ingen relevans for målene om tilgjengelighet for publikum og solid publikumsoppslutning.

Kriteriene for denne ordningen er tydelig spisset mot kvalitetsmålet. Bare et par har relevans også for andre mål. Det er derfor interessant at vi gjennom samtaler både med bransjeaktører og forvaltningen får tilbakemeldinger på at ordningen oppfattes som utydelig og for lite spisset. Slik vi tolker det ligger utydeligheten innenfor målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet. Av mange blir den oppfattet som en ordning for talentutvikling, og det er nok innenfor denne snevre målsetningen at den fremstår som lite relevant siden det er et kriterium at regissør har utmerket seg gjennom sine tidligere arbeider.

## 7.2.7. Lansering

Det stilles bare til dels overlappende kriterier for tilskudd til lansering i Norge og utlandet så vi vurderer disse hver for seg i to matriser.

### Lansering i Norge

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikums-oppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Oppnå sitt optimale publikumspotensial		Oppnå sitt optimale publikumspotensial	Oppnå sitt optimale publikumspotensial	Oppnå sitt optimale publikumspotensial
Øke produsentens inntekter				Øke produsentens inntekter
Ordinær distribusjon i primær lanseringsfase		Ordinær distribusjon i primær lanseringsfase	Ordinær distribusjon i primær lanseringsfase	
Lanseringsplaner og tidspunkt		Lanseringsplaner og tidspunkt	Lanseringsplaner og tidspunkt	Lanseringsplaner og tidspunkt
Forventet inntekts- og publikumspotensial		Forventet inntekts- og publikumspotensial	Forventet inntekts- og publikumspotensial	Forventet inntekts- og publikumspotensial
<b>Andre satt av NFI</b>				
Erfaring og tidligere resultater				Erfaring og tidligere resultater
Prioriterer kinolansering		Prioriterer kinolansering		
Signert kontrakt med norsk distributør / visnings-plattform		Signert kontrakt med norsk distributør / visnings-plattform	Signert kontrakt med norsk distributør / visnings-plattform	Signert kontrakt med norsk distributør / visnings-plattform
Teksting (og synstolking)		Teksting (og synstolking)		
(Vurdering fra større kinoer eller spillefilmkonsulent i NFI)				(Vurdering fra større kinoer eller spillefilmkonsulent i NFI)

Kriteriene er satt slik at ordningen lansering i Norge har:

- Sterk relevans for målene om tilgjengelighet for publikum, solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Ingen relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

De fleste kriteriene for tilskudd til lansering i Norge er relevante for formidling og tilgjengeliggjøring. Siden dette normalt vil bidra til større publikumsoppslutning og dermed bedre økonomi er kriteriene indirekte relevante for disse målene også, men uten at de har noen innvirkning på innholdet eller arbeidet som gjøres for publikumsoppslutning og sunn økonomi før lanseringsfasen. Noen av formålene som er formulert for ordningen retter seg direkte mot det filmpolitiske målet om sunn økonomi, som at ordningen skal bidra til å øke produsentens inntekter.



## Lansering i utlandet

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Oppnå sitt optimale publikumspotensial			Oppnå sitt optimale publikumspotensial	
Hevde seg internasjonalt			Hevde seg internasjonalt	Hevde seg internasjonalt
Øke produsentens inntekter				Øke produsentens inntekter
Festivaler, salgsmarkeder, andre relevante arenaer, dokumenterbare plattformer		Festivaler, salgsmarkeder, andre relevante arenaer, dokumenterbare plattformer	Festivaler, salgsmarkeder, andre relevante arenaer, dokumenterbare plattformer	Festivaler, salgsmarkeder, andre relevante arenaer, dokumenterbare plattformer
Salgsplaner		Salgsplaner	Salgsplaner	
Forventede salgspotensial				Forventede salgspotensial
Arenaens posisjon internasjonalt		Arenaens posisjon internasjonalt		Arenaens posisjon internasjonalt
<b>Andre satt av NFI</b>				
Prioriterer to, maks tre festivaler per film		Prioriterer to, maks tre festivaler per film		
NFIs prioriterte festivaler og salgsmarkeder		NFIs prioriterte festivaler og salgsmarkeder		NFIs prioriterte festivaler og salgsmarkeder
Produsentens tilstedeværelse				Produsentens tilstedeværelse

Kriteriene er satt slik at ordningen lansering i utlandet har:

- Sterk relevans for målene om solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Relevans for målet om tilgjengelighet for publikum.
- Ingen relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

I likhet med ordningen for lansering i Norge er denne ordningen tydelig relevant for de tre målene om tilgjengeliggjøring, publikumsoppslutning og sunn økonomi, men spesielt for de to siste. Dette er først og fremst fordi det filmpolitiske målet om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum ikke eksplisitt omtaler internasjonale forhold slik det gjøres for målet om publikumsoppslutning. Også for utenlandsk lansering retter enkelte kriterier seg direkte mot målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi uten at de gir grunnlag for målkonflikt i forhold til de to andre målene.

## 7.2.8. Incentivordningen

Kriterier	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikums-opplutning	Profesjonell og sunn økonomi
<b>Forskrift</b>				
Produsert helt eller delvis i Norge				Produsert helt eller delvis i Norge
Minimum produksjonsbudsjett				Minimum produksjonsbudsjett
Min 2m norske kostnader				Min 2m norske kostnader
30 % internasjonal finansiering				30 % internasjonal finansiering
Avtale om internasjonal distribusjon		Avtale om internasjonal distribusjon	Avtale om internasjonal distribusjon	
Kvalifiseringstest	Kvalifiseringstest			Kvalifiseringstest
Hovedprodusenten må ha produsert minst én film eller serie med bred distribusjon de fem siste årene.				Hovedprodusenten må ha produsert minst én film eller serie med bred distribusjon de fem siste årene.
Kan ikke kombineres med produksjons- og/eller EHT fra NFI				
Bred offentlig distribusjon		Bred offentlig distribusjon	Bred offentlig distribusjon	

Kriteriene er satt slik at incentivordningen har:

- Sterk relevans for målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.
- Relevans for målene om tilgjengelighet for publikum og solid publikumsopplutning.
- Liten eller ingen relevans for målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet.

Ettersom incentivordningen gir 25 prosent kostnadsreduksjon for produksjonsaktiviteter i Norge er det all grunn til å hevde at virkemiddelet er relevant for å oppnå økt aktivitet i Norge. I den grad store produksjoner, og kanskje særlig utenlandske produksjoner, stiller krav til særskilt kompetanse og gjennomføringsevne hos leverandørene i Norge er det også rimelig å hevde at ordningen er et relevant virkemiddel for økt profesjonalitet og soliditet i den norske næringen. Denne vurderingen er også konsistent med de betraktningene som ble gjort i Oslo Economics (2014). I hvilken grad dette faktisk skjer har vi ikke klart å avdekke rent empirisk, men leverandørene i Norge er tydelige på at slike kompetansebyggende effekter av ordningen er vesentlige.

Ordningen er etterspurt og omfanget av søknader overskrider budsjetterte tilskudd, men avviket er ikke veldig stort. I år ble det søkt midler som utgjør 65 prosent mer enn budsjettet kan klare. Sett opp mot søknadsomfanget rettet mot forhåndsstøtte til produksjon gjennom de andre ordningene er dette tallet moderat. Vi ser at 7 av 11 søknader knytter seg til serieproduksjoner (flest norske), noe som antyder at incentivordningen oppleves som særlig relevant for serieproduksjoner med internasjonal finansiering. Her vil spesielt produksjoner med finansiering og distribusjon gjennom internasjonale strømmetjenester være aktuelle kandidater. Dette er et viktig poeng fordi denne typen produksjoner har begrenset med tilgang på finansiering gjennom de andre ordningene hos NFI. Dermed bidrar incentivordningen til å utvide NFIs aktivitet på nye visningsplattformer som tiltrekker seg stadig flere seere.

Tilbakemeldingen fra norske produsenter trekker i retning av at bransjen er relativt lite fornøyd med ordningen. Man er særlig skeptisk til at så store midler settes av til en ordning som diskriminerer mellom produksjoner på basis av krav om omfattende internasjonal finansiering og distribusjon. Vi får et klart inntrykk av at bransjen først anser dette virkemiddelet som relevant for å oppnå mål om profesjonalitet og solid næring dersom ordningen slutter å diskriminere basert på krav om internasjonal involvering. Det stilles også tydelige spørsmål ved om kostnadene i Norge retter seg mot aktiviteter og tjenester som bransjen tilbyr, eller om dette handler om andre tjenester som ikke er med på å styrke næringen (transport, overnatting, leie av location, etc.). Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8 knyttet til måloppnåelse.

Ordningens relevans for fremme av norsk kultur, historie og natur synes å være vanskeligere å identifisere. Dersom produksjonene klarer å synliggjøre slike kvaliteter ved Norge og samtidig formidle for seerne at disse kvalitetene er lokalisert i Norge, kan man forvente en effekt i form av økt oppmerksomhet. Men dette krever at ordningen særlig vektlegger disse to egenskapene. Det kan vi ikke se at ordningen gjør. For det første er det fullt mulig å formidle kvaliteter ved norsk kultur, historie og natur i produksjoner som knapt utnytter norske produksjonsfasiliteter. Et eksempel er animasjonsfilmen Frost som gir Norge stor oppmerksomhet, men som på ingen måte er produsert i Norge. Teknologi gjør bindingen mellom Norge som objekt for omtale og beskrivelse og Norge som produksjonsland langt svakere nå enn tidligere. For det andre stilles det ingen krav til produksjonene om at elementer knyttet til norsk kultur, historie og natur faktisk skal formidles som norsk. Dette problemet ble mye omtalt i tilknytning til produksjonen av Mission Impossible med scener fra Prekestolen. I filmen ble dette fremstilt som om helten oppholdt seg i Kashmir. I kommersielle produksjoner vil aktører som betaler for produktplassing sikre seg at produktene lett kjennes igjen, men gjennom dagens insentivordning har man ikke retningslinjer som sikrer dette behovet. Det er også uklart hvordan dette skulle la seg regelfeste.

Det er et helt sentralt poeng at andre tilskuddsordninger sannsynligvis vil ha større potensial for å øke oppmerksomheten rund norsk kultur, historie og natur. Et godt eksempel er dokumentaren «Joanna Lumley in the Land of the Northern Lights» fra 2008 som bidro sterkt til at vinter- og nordlysturismen i Nord-Norge virkelig tok av i påfølgende år. I dokumentaren reiser Lumley (kjent fra tv-serien «Absolutt fabelaktig») fra Helgeland videre til Lofoten, til Finnmark, til Tromsø og til slutt Svalbard, på jakt etter det mytiske nordlyset. Dokumentaren eksponerte landsdelens vakre natur, kystkulturen og den samiske kulturen for et stort publikum i Storbritannia og andre land. Flere reiselivsaktører Menon har intervjuet har lagt vekt på at det var med dokumentaren at særlig britene fikk øynene opp for Nord-Norge på vinteren, og etterspørselen tok av. Innovasjon Norge og Nordnorsk Reiseliv bidro med tilrettelegging for BBC i forkant og under innspillingen av dokumentaren. Disse aktørene har et mer fokusert virkemiddelapparat og bredere kompetanse på området enn det NFI besitter. Det er lettere å sikre at norske kvaliteter blir synliggjort gjennom virkemidlene til Innovasjon Norge og regionale aktører.

Vi konkluderer derfor i retning av at insentivordningen som virkemiddel ikke er direkte relevant for målet om å fremme norsk kultur, historie og natur. Effekten kan selvsagt oppstå, men det vil ikke være drevet av virkemiddelets utforming i seg selv. Denne vurderingen er konsistent med den vurdering av kulturpolitiske effekter som ble fremført i Oslo Economics (2014). Etersom ordningen vurderes som lite relevant for dette målet vurderer vi heller graden av måloppnåelse på dette området.

### 7.2.9. Samlet vurdering

Ordning	Mål			
	Bredde, variert av høy kvalitet	Formidling og tilgjengeliggjøring	Publikumsoppslutning	Profesjonell og sunn økonomi
Konsulentvurdering	3	0	1	2
Markedsvurdering (film)	2	2	3	3
Markedsvurdering (serier)	2	3	2	2
Etterhåndstilskudd	1	2	3	2
Samproduksjon	2	1	1	2
Rammetilskudd	2	0	0	2
Nye veier	3	0	0	1
Lansering i Norge	0	3	3	3
Lansering i utlandet	0	2	3	3
Incentivordningen	0	2	2	3

Gjennomgangen viser at tilskuddsordningene absolutt er relevante for de overordnede filmpolitiske målene. Videre ser vi at alle ordningene er relevante for minst to av målene, og at de fleste er relevante for tre eller alle fire målene. I gjennomgangen av hver enkelt matrise ser vi at dette i noen tilfeller gjenspeiler samspill mellom målene. Dette gjelder primært for målene om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, solid publikumsoppslutning, og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, men vi ser også godt samspill mellom målene om høy kvalitet og en profesjonell filmbransje. I andre tilfeller avdekker analysen at man forsøker å oppnå flere mål med samme virkemiddel, selv om det kan medføre målkonflikter.

Matrisene for de enkelte ordningene i de foregående delkapitlene viser videre at det er formulert en rekke kriterier for hver av ordningene. Det varierer hvor strengt hvert kriterium behandles, men der flere eller alle kriterier behandles som nødvendige bidrar antall kriterier og heterogeniteten dem imellom til å redusere fleksibiliteten når forskjellige mål skal samordnes innenfor et prosjekt. Som vi illustrerer i diskusjonen av rammetilskuddsordningen har det stor betydning om kriteriene er komplementære og om de behandles som tilstrekkelige eller nødvendige.

Med utgangspunkt i prosjektnivået kan vi trekke noen linjer tilbake til målnivået for de filmpolitiske målene via tilskuddsordningene. Blant annet kan ordningene innrettes slik at de bidrar til et tykkere marked for prosjektfinansiering, og på den måten redusere sannsynligheten for målkonflikter på prosjektnivå. Det skjer for eksempel når ordningene legger til rette for at det blir flere prosjekter i markedet gjennom tilskudd til konsept- og prosjektutvikling. De forskjellige tilskuddsordningene kan også gjøres mer komplementære slik at samme prosjekt kan kombinere finansiering fra flere ordninger, og videre kan tilskuddene til hvert prosjekt økes slik at behovet for flere investorer med potensielt sprikende mål reduseres. Disse siste tiltakene ville imidlertid medføre økt støtteintensitet og dermed redusere antallet prosjekter som får tilskudd. En mer effektiv tilnærming kan i stedet være å øke fleksibiliteten i tilskuddsordningene. Dette skjer når prosjektene måles opp mot færre mål og kriterier. Et prosjekt som vurderes høyt forbundet med kvalitet trenger da for eksempel kanskje ikke å treffe i forhold til publikumsoppslutning, kjønnsbalanse og bidrag til sunn økonomi i bransjen. Jo mer prosjektene vurderes ut fra en «enten eller» i stedet for en «både og»-tilnærming til de filmpolitiske målene, desto mindre blir målkonfliktene. Flexibiliteten økes også når tilskuddskriteriene utnytter handlingsrommet som ligger i de filmpolitiske målsetningene. For eksempel skiller beskrivelsen av målet om solid publikumsoppslutning mellom produksjoner som retter seg mot et stort publikum og de som har en mer begrenset målgruppe.

Også mange av bransjeaktørene vi har snakket med etterlyser større fleksibilitet. En påpeker for eksempel at de selv innenfor samme format ønsker å jobbe på veldig forskjellige måter, og at de ønsker fleksibilitet og åpenhet og et system for ulike vis å lage film på.

Selv om alle ordninger er relevante for de overordnede filmpolitiske målene ligger det et potensial for styrket relevans gjennom enten å spisse ordninger inn mot hvert enkelt mål eller ved fleksibel behandling av prosjektene sett opp mot kriteriene slik at hvert enkelt prosjekt oftere kan spisses mot ett eller få mål innenfor en ordning som er relevant for flere. Dette trenger ikke gå på bekostning av bredden i den totale måloppnåelsen siden noen prosjekter vil uansett treffe en naturlig kombinasjon av mål, og repertoaret totalt kan styres mot en bred måloppnåelse.

## 8. Vurdering av tilskuddsordningenes effekt på de fire målene

For å evaluere effektene av tilskuddsordningene på de fire målene må vi først ha noen gode indikatorer for måloppnåelse. Deretter må man forsøke å identifisere kausale sammenhenger mellom tilskuddsordningene og disse indikatorene. Her gjør vi rede for hvordan vi gjør dette, og legger spesielt vekt på kvalitetsmålet, siden dette typisk er mest problematisk å måle.

Selv om vi her har en gjennomgang av målene hver for seg vil de i noen tilfeller henge nærmere sammen i vurderingen av måloppnåelsen. For eksempel kan solid publikumsoppslutning også være en indikator på kvalitet for kommersielle filmer.

Det er en etablert sannhet i filmbransjen at «nobody knows anything». Denne uttalelsen tilskrives den legendariske Hollywood-manusforfatteren William Goldman, og viser til at det er umulig å forutse på forhånd hvilke filmer som vil bli en stor suksess og hvilke som ender opp som fiasko. Tv-serien *Skam*, for eksempel, var rettet mot en nokså begrenset målgruppe, men endte opp som et internasjonalt fenomen. Når man skal måle tilskuddsordningenes effekt må man samtidig ta høyde for at det kan være et gap mellom intensjon og resultat. Audiovisuelle produksjoner er svært komplekse, der vilkårene for produksjonen kan endre seg flere ganger i løpet av produksjonsperioden.

NFIs tilskuddsordninger er rettet mot å styrke det norske produksjonsmiljøet, og samtidig sikre at de beste prosjektene blir realisert. Men hva er «best» og i hvilken grad forvaltes tilskuddsordningene på en måte som sikrer ønsket kvalitet? I snitt dekker NFIs tilskudd 41 prosent av kostnadene ved en produksjon.<sup>64</sup> For antatt smalere filmer er denne andelen større, for kostnadskrevede kommersielle filmer er den mindre, og for en rekke tv-serier er andelen relativt beskjedent. Det er en rekke andre tilskuddsytere som har medvirkning i prosjektene, og som påvirker produksjonenes utforming. Å avgjøre hvordan en produksjon har blitt akkurat som den har blitt krever en omfattende case-studie av den enkelte produksjon, og kun i begrenset grad vil det være mulig å trekke generaliserbare slutninger av en slik studie. Noe ligger likevel relativt fast: Det er en bredt forankret oppfatning at de fleste filmproduksjoner er helt avhengig av tilskudd fra NFI for å bli realisert. Bildet er noe annerledes for tv-serier, men også her mener mange at tilskudd fra NFI spiller en viktig rolle for de fleste tv-serier som befinner seg i high-end skalaen.

### 8.1. Addisjonalitet (utløsende effekt)

#### 8.1.1. Aktørenes opplevelse av tilskuddsordningenes utløsende effekt

En stadig større andel av produksjonskostnadene finansieres fra andre kilder enn NFIs produksjonstilskudd, ifølge NFIs egen statistikk (tabell 8.1). Utviklingen gjelder alle formater. Spillefilm og kortfilm har den største støtteintensiteten, men den var lavere i 2018 enn fem år tidligere. Nedgangen har vært størst for spillefilm og serier.

---

<sup>64</sup> Se NFIs underlagsrapport for 2018: <https://www.nfi.no/aktuelt/2018/den-kritiske-finansieringen-ved-innspillingsstart>

Tabell 8-1 Andel av oppgitt budsjett finansiert av produksjonsstøtte. Kilde: NFIs årsrapport 2018<sup>65</sup>

Format	2014	2015	2016	2017	2018
Spillefilm inkludert etterhåndstilskudd	74 %	60 %	40 %	57 %	47 %
Spillefilm ekskludert etterhåndstilskudd	36 %	34 %	23 %	34 %	24 %
Kortfilm	53 %	53 %	50 %	50 %	47 %
Dokumentar inkludert etterhåndstilskudd	38 %	29 %	33 %	33 %	30 %
Dokumentar ekskludert etterhåndstilskudd	36 %	24 %	27 %	21 %	25 %
Dramaserier	13 %	14 %	12 %	9 %	9 %

De fleste bransjeaktørene vi har snakket med mener selv at tilskuddsordningene utløser finansiering fra andre kilder, men opplevelsene er forskjellig i forhold til format.

Spillefilmprodusenter og distributører er tydelige på at både forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd har en sterkt utløsende effekt for annen finansiering. En produsent omtaler NFIs produksjonstilskudd som «en bølge prosjektet må runde for å komme videre». En utbredt oppfatning er at NFIs finansiering fungerer som bunnfinansiering og at resten fra andre kilder kommer inn basert på at denne ligger i bunn. Det pekes på flere utløsende effekter. For det første reduserer NFIs tilskudd krone for krone markedsinntektene som vil være nødvendige for å tilbakebetale andre investorer. Videre peker flere at NFIs tilskudd oppfattes som et kvalitetsstempel basert på grundige og kvalifiserte vurderinger og at det derfor har en viktig signaleffekt overfor andre (offentlige tilskuddsforvaltere, distributører/plattformer, private investorer, etc.). Noen viser også til at det å ha NFI med i prosjektet gir andre aktører større trygghet for at det blir gjennomført på en ordentlig og ryddig måte. NFIs deltakelse bidrar da i seg selv til målet om en mer profesjonell bransje.

De aller fleste mener også at etterhåndsstøtten har en sterkt utløsende effekt på investeringer fra andre kilder. Flere av aktørene som enten har jobbet med de største og mest populære filmene eller filmer produsert uten forhåndstilskudd sier det ville vært helt umulig å finansiere disse prosjektene uten etterhåndstilskudd. Å redusere tilskuddet vil i følge av disse være «katastrofalt – i store bokstaver og med to streker under». Aktørene viser til at tilskuddet legger press på distributørene til å bidra med større minimumsgarantier for at investorer skal akseptere risikoen i prosjektene. Distributørene får dermed en sentral rolle i produksjonsbeslutningen og en sterk egeninteresse i en best mulig lansering og distribusjon.

For dramaserier synes oppfatningen derimot å være at NFIs finansiering fungerer som toppfinansiering av prosjektene. Denne oppfatningen samsvarer også med den relativt lave støtteintensiteten, som igjen har sammenheng med at seriene finansieres sesongvis og at hver sesong normalt har høye budsjetter sammenlignet med spillefilm. For dramaserier omtales typisk finansiering fra den primære plattformen/kanalen som bunnfinansiering. Produsentene bygger så på denne og NFIs bidrag blir ett av flere mindre bidrag som til sammen gir fullfinansiering. Andre bidrag kommer typisk fra utenlandssalg, co-produksjoner og insentivordninger, regionale og overnasjonale fond. De fleste produsentene gir uttrykk for at primærkanalene hele tiden presser sine andeler ned og at dette gjør finansieringen utfordrende. Noen produsenter sier at selv om NFIs bidrag er mindre som andel av totalt produksjonsbudsjett er det ofte helt nødvendige for å realisere serien, og

<sup>65</sup> Etterhåndstilskudd for 2018 vil bli en del høyere enn rapportert her siden det utbetales over en periode på tre år fra premiere.

at de noen ganger produserer med tap selv med tilskudd fra NFI. Argumentet for å produsere med tap er forventninger om bedre økonomi i produksjon av påfølgende sesonger av samme serie.

Kortfilmprodusentene vi snakket med<sup>66</sup> gir uttrykk for at NFIs tilskudd fungerer som bunnfinansiering på samme måte som for spillefilm, men at resten av finansieringen typisk kommer fra andre typer kilder (ikke-kommersielle). For dokumentar var oppfatningene delt ut fra format. For enkeltstående dokumentarer og kinodokumentarer var bildet mye likt det for kortfilm og spillefilm, mens det for serier kunne ligne mer på bildet for dramaserier for noen prosjekter.

### 8.1.2. Sammensetning av produksjonsfinansieringen

Tilskuddsordningene er virkemidler som brukes for å påvirke prosjektene i retning av de filmpolitiske målene gjennom prosjektfinansieringen. Prosjektfinansieringens totale sammensetning er derfor vesentlig. Den viser hvordan tilskuddene kombineres med annen finansiering, og den gir indikasjoner på hvor stor innflytelse andre interessenter har på prosjektene.

Det er imidlertid vanskelig å lese tilskuddenes utløsende effekt direkte ut fra finansieringsplanene siden det typisk vil være gjensidig kausalitet mellom de forskjellige elementene. Et tilskudd fra NFI kan virke utløsende for annen finansiering, men på en annen side vil den andre finansieringen også være påkrevet for å få tilskuddet fra NFI. Slik blir det gjensidige avhengighetsforhold mellom elementene i finansieringen.

Vi har analysert 106 finansieringsplaner for filmer og serier med premiere i 2013, 2014, 2017 og 2018. De to første og siste årgangene er slått sammen for å skape to kategorier hvor avvikende enkeltprosjekter gir mindre utslag på gjennomsnittene. Sammenstilt viser de to kategoriene utviklingen i finansieringen over en periode med dramatiske endringer i særlig hjemmevideomarkedene (se kap. 6 ovenfor).

Tabell 8-2 Finansiering av dramaserier (NFIs tilskudd som andel av budsjett i prosent)

	2013/2014	Andel NFI	2017/2018	Andel NFI
Primær-kanal (Bestiller - TV/VOD)	18 247 727	40 %	27 603 024	57 %
Produsent (Hoved og co)	5 311 174	12 %	3 016 270	6 %
NFI Total	4 881 818	11 %	6 302 941	13 %
Regionalt (Senter og fond)	327 273	1 %	180 882	0 %
Utenlandsk Forhåndssalg	12 199 985	27 %	8 482 244	18 %
Annet Norsk	1 672 625	4 %	34 706	0 %
Annet Utenlandsk	2 438 531	5 %	2 542 848	5 %
Total Finansiering	45 079 133	100 %	48 162 916	100 %

For serier ser vi at den største og viktigste finansieringskilden er primærkanalen, altså den TV-kanalen eller strømmetjenesten som bestiller serien. For den norske serieproduksjonen med premiere i 2017/18 bidro primærkanalene med 57 prosent av den totale finansieringen, som var vesentlig mer enn for 2013/14. Den nest største finansieringskilden var forhåndssalg til utenlandske visningskanaler med 18 prosent. Utenlandssalgets andel har gått ned, men dette skyldes i betydelig grad utslag knyttet til enkeltprosjekters natur.<sup>67</sup> Tilskuddene fra

<sup>66</sup> Disse produserte typisk også i andre formater.

<sup>67</sup> Blant annet drar Lillyhammer (sesong 3) med premiere i 2013 snittet for 2013/14 opp.



NFI bidro samlet med 13 prosent,<sup>68</sup> altså mindre enn forhåndssalg til utlandet. Regionale tilskudd ble i totalbildet forsvinnende små selv om de kunne spille en vesentlig rolle for enkelte prosjekter. Det er også verdt å merke seg at produsentene selv bidrar med en mindre andel, men som for store serieprosjekter likevel betyr investeringer på flere millioner kroner mot de rettighetene som blir liggende igjen i prosjektet etter at primærkanal og utenlandske visningskanaler gjennom forhåndssalget har tatt sitt.

Tabell 8-3 Finansiering av markedsfilm

	2013/2014	2017/2018	Andel 2013/2014	Andel 2017/2018
<b>NFI (samlet)</b>	14 175 000	10 428 750	36 %	27 %
<b>Regionalt (sentre og fond)</b>	-	2 821 250	0 %	7 %
<b>Produsent og (andre) private investorer</b>	9 016 851	10 536 642	23 %	27 %
<b>Annet Norsk forhåndssalg</b>	2 900 000	562 500	7 %	1 %
<b>Arbeids og leverandørkreditt (Norsk)</b>	655 000	437 500	2 %	1 %
<b>Annen Norsk Finansiering</b>	666 667	175 000	2 %	0 %
<b>MG/Dist.</b>	5 708 333	8 139 425	15 %	21 %
<b>Utenlandsk Forhåndssalg</b>	559 621	880 575	1 %	2 %
<b>Annen Utenlandsk</b>	5 410 195	4 885 250	14 %	13 %
<b>Total Finansiering</b>	39 091 667	38 866 892	100 %	100 %
<b>Totale aktører</b>	9,3	8,4	nan	nan

Tabell 8-4 Finansiering av konsulentfilm

	2013/2014	2017/2018	Andel 2013/2014	Andel 2017/2018
<b>NFI (samlet)</b>	6 354 416	6 503 001	39 %	37 %
<b>Regionalt (sentre og fond)</b>	356 242	168 421	2 %	1 %
<b>Produsent og (andre) private investorer</b>	2 956 103	2 522 983	18 %	14 %
<b>Annet Norsk forhåndssalg</b>	629 848	316 316	4 %	2 %
<b>Arbeids og leverandørkreditt (Norsk)</b>	398 703	331 788	2 %	2 %
<b>Annen Norsk Finansiering</b>	281 818	200 842	2 %	1 %
<b>MG/Dist.</b>	1 540 862	1 501 429	9 %	8 %
<b>Utenlandsk Forhåndssalg</b>	453 527	1 061 275	3 %	6 %
<b>Annen Utenlandsk</b>	3 268 623	5 103 319	20 %	29 %
<b>Total Finansiering</b>	16 240 144	17 709 374	100 %	100 %
<b>Totale aktører</b>	10,1	11,7	nan	nan

<sup>68</sup> Utvalget vårt inneholder kun prosjekter som har fått produksjonstilskudd fra NFI, så prosjekter realisert uten tilskudd fra NFI vil trekke deres gjennomsnittlige andel ned.

Tabell 8-5 Finansiering av spillefilm uten forhåndsstøtte

	2013/2014	2017/2018	Andel 2013/2014	Andel 2017/2018
<b>NFI (samlet)</b>	11 538	35 000	0 %	0 %
<b>Regionalt (sentre og fond)</b>	326 923	634 894	3 %	5 %
<b>Produsent og (andre) private investorer</b>	3 626 932	6 035 315	34 %	49 %
<b>Annet Norsk forhåndssalg</b>	269 231	438 235	3 %	4 %
<b>Arbeids og leverandørkreditt (Norsk)</b>	3 044 229	1 616 106	29 %	13 %
<b>Annen Norsk Finansiering</b>	445 385	750 345	4 %	6 %
<b>MG/Dist.</b>	2 773 077	2 288 235	26 %	19 %
<b>Utenlandsk Forhåndssalg</b>	111 538	139 171	1 %	1 %
<b>Annen Utenlandsk</b>	-	418 538	0 %	3 %
<b>Total Finansiering</b>	10 608 854	12 355 840	100 %	100 %
<b>Totale aktører</b>	9,0	8,5	nan	nan

For spillefilmer ser vi at det er vesentlige forskjeller i finansieringen avhengig om hvilken type produksjons-tilskudd prosjektene har fått fra NFI. For spillefilmer med tilskudd gjennom markedsordningen utgjør finansieringen fra NFI og produsent med private investorer de største andelen, tett etterfulgt av forhåndssalg i Norge (primært distributørs minimumsgaranti (MG)). Også utenlandske kilder og de regionale fondene bidrar med en vesentlig del av finansieringen for disse filmene. For filmer med tilskudd basert på konsulentvurdering utgjør NFIs tilskudd den største delen av finansieringen med 37 prosent, etterfulgt av utenlandsk finansiering fra andre kilder enn forhåndssalg med 29 prosent. Deretter følger produsent med private investorer som til sammen finansierte 14 prosent. For spillefilm produsert uten forhåndstilskudd<sup>69</sup> er produsentene med private investorer klart størst med til sammen 49 prosent, og denne andelen har økt fra 2013/14. Distributørene er gjennom sine MGer nest størst med 19 prosent. Videre utgjør arbeids- og leverandørkreditter et vesentlig element i finansieringen av disse filmene med til sammen 13 prosent, men vi merker oss at denne andelen har falt fra hele 29 prosent for 2013/14-filmene i samme kategori. For disse filmene kan også de regionale fondene bidra med vesentlig finansiering. Samlet utgjør deres andel 5 prosent, men for det enkelte prosjekt kan andelen komme opp i rundt en tredjedel av produksjonsbudsjettet.

Spillefilmer produsent med tilskudd fra konsulent eller uten forhåndstilskudd syr i snitt sammen sin finansiering fra 8 til 9 finansieringskilder, mens konsulentfilmene i snitt må samle 11 til 12 kilder.

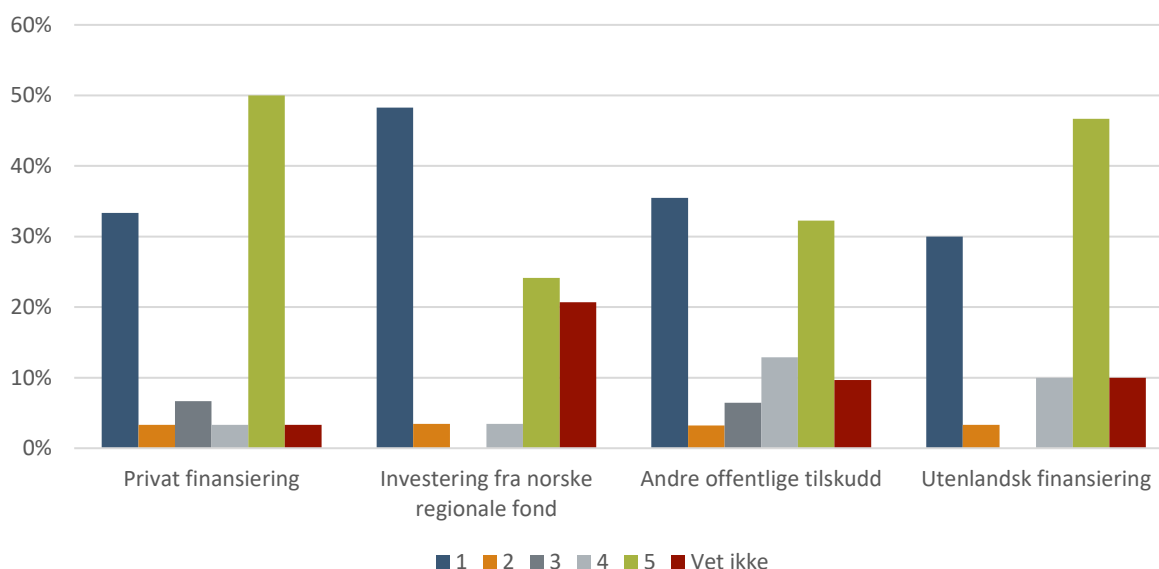
### 8.1.3. Ordningenes evne til å utløse annen privat finansiering

I spørreundersøkelsen til produsentene undersøkte vi i hvilken grad tilskuddene de hadde fått til siste prosjekt var utløsende for annen finansiering.

<sup>69</sup> Disse søker typisk NFI om forhåndstilsagn for etterhåndstilskudd før produksjonsstart.

De som oppgav å ha fått støtte fra NFI til utvikling eller produksjon på sitt siste prosjekt, fikk spørsmål om i hvilken grad forhåndstilskuddene bidro til å utløse annen finansiering. Fordeling av svarene er gitt i figuren under.

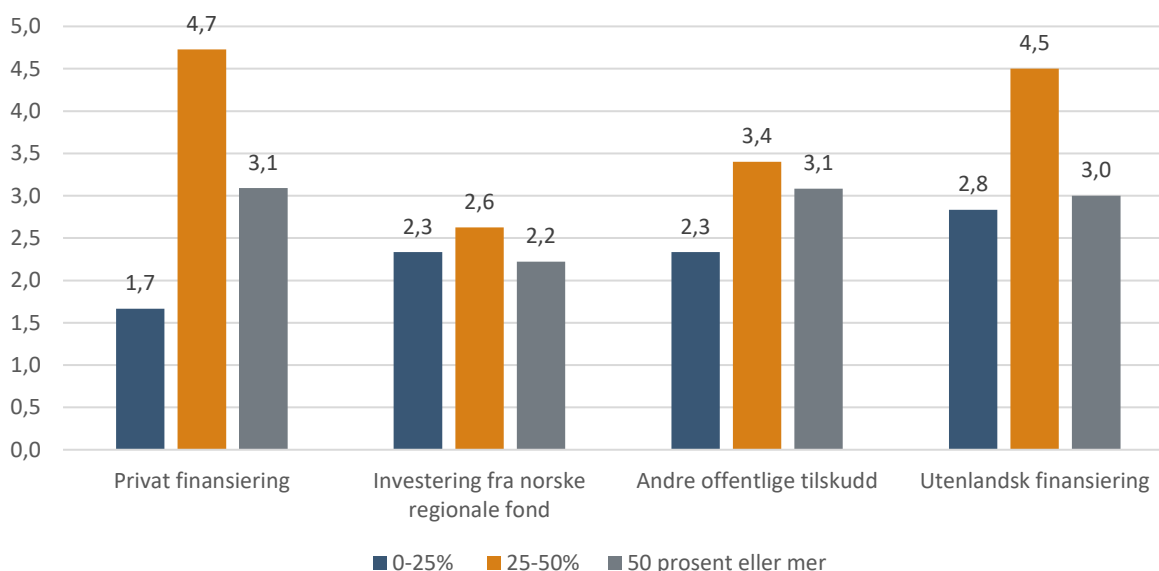
**Figur 8-1 Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro forhåndstilskuddene fra NFI (produksjonstilskudd) til å utløse annen finansiering?». N=30**



Det er relativt stor spredning i svarene. De fleste svarte enten 1 (i svært liten grad) eller 5 (i svært stor grad). Halvparten svarte at forhåndstilskuddene i svært stor grad bidro til å utløse privat finansiering, og nesten like mange (47 prosent) svarte at de i svært stor grad bidro til å utløse utenlandsk finansiering. Derimot svarte nesten halvparten at forhåndstilskuddene i svært liten grad bidro til å utløse investering fra norske regionale fond, mens 24 prosent svarte «i svært stor grad» på samme spørsmål.

Svar på samme spørsmål, målt ved gjennomsnittlig score fra 1 til 5, fordelt på intervaller av hvor stor andel av budsjettet til det samme, siste prosjektet som hadde blitt finansiert av virkemiddelapparatet, er gitt i figuren under.

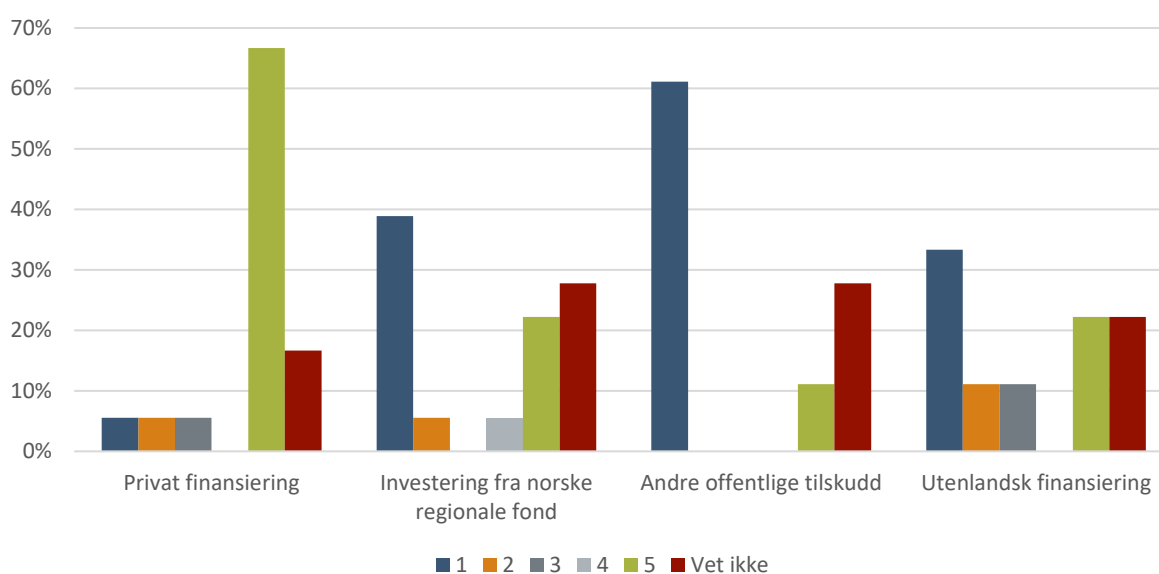
**Figur 8-2** Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro forhåndstilskuddene fra NFI (produksjonstilskudd) til å utløse annen finansiering?», fordelt på andel (i prosent) av prosjektets totale budsjett som ble finansiert med tilskudd fra NFI, regionale fond og filmsentre. Målt ved gjennomsnitt. N=23-28



Det er særlig de som oppgir tilskuddsandel fra 25 til 50 prosent som oppgir at forhåndstilskuddene i stor grad har bidratt til privat og utenlandsk finansiering. For investering fra norske regionale fond og andre offentlige tilskudd er gjennomsnittsscoren mer lik på tvers av total tilskuddsandel.

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad muligheten for etterhåndstilskudd bidro til å utløse annen finansiering ved det siste prosjektet. Dette spørsmålet ble bare stilt til de som oppgav at forrige prosjekt var kinodokumentar eller spillefilm, og som oppgav å ha fått etterhåndstilskudd. Fordeling av svarene er gitt i figuren under.

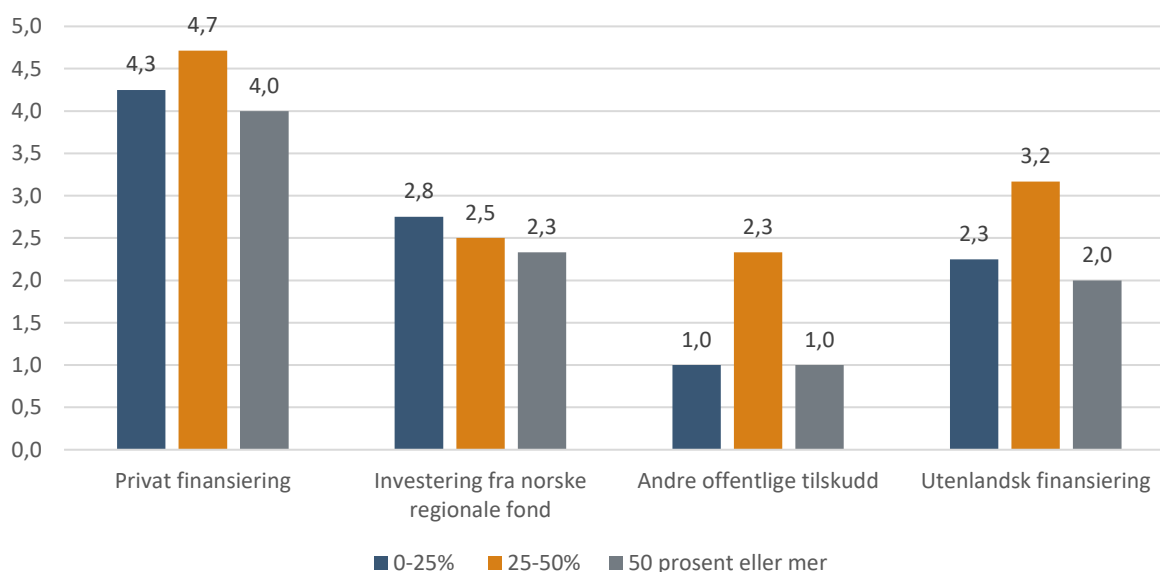
**Figur 8-3** Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro muligheten for etterhåndstilskudd til å utløse annen finansiering?». N=18



Her ser vi at 67 prosent oppgav at muligheten for etterhåndstilskudd i svært stor grad (5 på skalaen) bidro til å utløse privat finansiering. Det er ikke overraskende, siden det i stor grad er hensikten med etterhåndstilskuddet. Videre ser vi at respondentene i mindre grad oppgir at etterhåndstilskuddet har bidratt til å utløse andre tilskudd eller utenlandsk finansiering. Det er også en betydelig andel som har svart «vet ikke».

Svar på samme spørsmål, målt ved gjennomsnittlig score fra 1 til 5, fordelt på intervaller av hvor stor andel av budsjettet til det samme, siste prosjektet som hadde blitt finansiert av virkemiddelapparatet, er gitt i figuren under.

**Figur 8-4 Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro muligheten for etterhåndstilskudd til å utløse annen finansiering?», fordelt på andel (i prosent) av prosjektets totale budsjett som ble finansiert med tilskudd fra NFI, regionale fond og filmsentre. Målt ved gjennomsnitt. N=13-15**



Her er gjennomsnittsscoren for i hvilken grad muligheten for etterhåndstilskudd bidro til å utløse annen finansiering relativt lik på tvers av total tilskuddsandel. Det er de med tilskuddsandel mellom 25 og 50 prosent som i størst grad mener muligheten for EHT har bidratt til å utløse annen finansiering i form av privat investering, andre offentlige tilskudd og utenlandsk finansiering.

## 8.2. Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet

### 8.2.1. Vurderinger sett fra bransjens ståsted

Spørsmål om kvalitet og kvalitetsoppnåelse har vært tema i samtlige intervjuer vi har hatt med representanter fra bransjen, og flere av punktene som står omtalt i forbindelse med «Mål 1» ble diskutert inngående i workshop med produsenter og med forbundene. Det er også dekket i spørreundersøkelsen sendt ut til produsenter.

#### Om selve det filmpolitiske målet generelt

Gjennomgående betraktes målet som relevant for filmpolitikken. Enkelte av de større produsentene fremhever at noen av de andre målene er mer avgjørende og således burde nevnes først. Argumentet deres er at hvis ikke bransjen har en solid økonomi er det heller ikke grunnlag for å lage kvalitetsfilm. Flere uttrykker også tvil om

hvorvidt målet om kvalitet er målbart. Dette henger sammen med at kvalitet oppfattes som noe utelukkende subjektivt. Andre mener at det eneste svaret på kvalitetsoppnåelse finner man i publikumsoppslutning – som er et eget mål. Enkelte anser også målet for å være redundant, ettersom det er ingen som tar sikte på å lage en film av dårlig kvalitet.

Blant regissører, manusforfattere og noen av de mindre produsentene kan man finne en mer eksistensiell tilnærming til målet. Disse knytter kvalitetsmålet til kunstnerisk utvikling og kreativ utfoldelse, og understreker viktigheten av å verne om og styrke de ordningene som bygger opp om dette. Enkelte fra denne gruppen uttrykker også en viss skepsis til hvordan kvalitet og samfunnsmessig relevans beskrives fra NFI sin side, sett opp mot noen av produksjonene som kommer ut. Dette er med på å utvanne forståelsen av kvalitet og samfunnsmessig relevans, ved at det anvendes for produksjoner der disse egenskapene kun beskjedent er til stede.

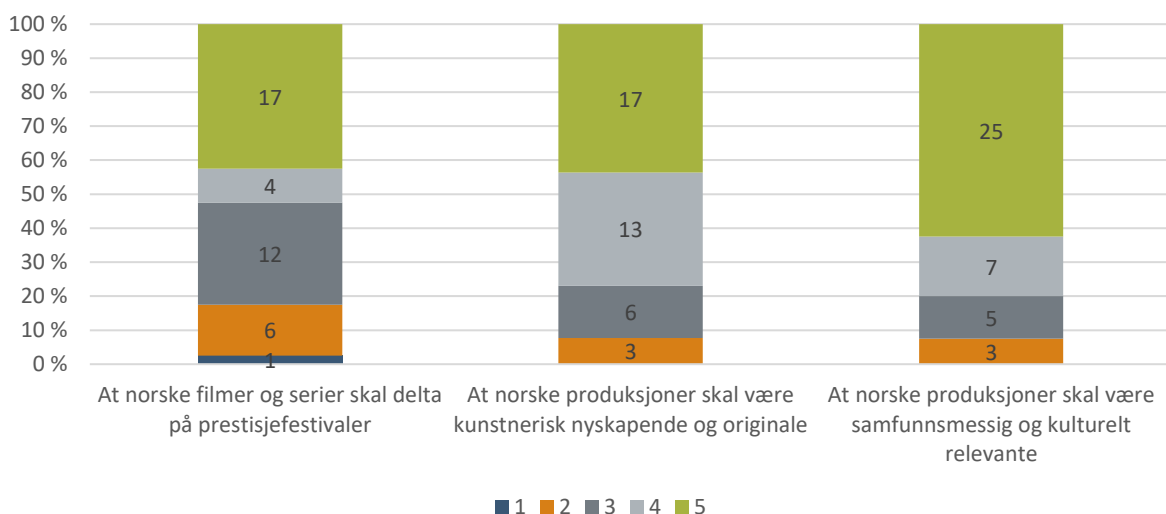
I alle grupper er det en bred enighet om at festivaldeltakelse er en relevant målindikator, denne formen for internasjonal deltakelse anses som en form for benchmarking. Det er også bred enighet om at representasjon, både kjønn og etnisitet, er viktig for mangfoldet av filmfortellinger, og for talentpleie mer generelt.

Selv om de fleste skulle ønske at det var større tildelinger til filmproduksjon, anser de fleste av informantene at budsjettet trolig kommer til å ligge stabilt på dagens nivå i årene fremover. De peker imidlertid på at en omfordeling mellom ordningene kunne gi et utslag i en større bredde blant produksjonene. For eksempel mener noen at man kunne kompensert for den høye andelen av filmer basert på etablerte konsepter innen markedsordningen ved at man ga tildeling til en stor film til. Det ville øke sjansen for at en mer original film kunne nå opp i konkurransen. I tillegg peker de fleste på at det i sjiktet mellom den kunstnerisk dristige filmen og den rent kommersielle markedsfilmen er det nå et stort tomrom.

### Svar fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen til produsentene fikk respondentene spørsmål om i hvilken grad de forskjellige innslagene som beskrives under det filmpolitiske målet om kvalitet er relevante for deres produksjoner. Figuren under viser fordelingen av svarene.

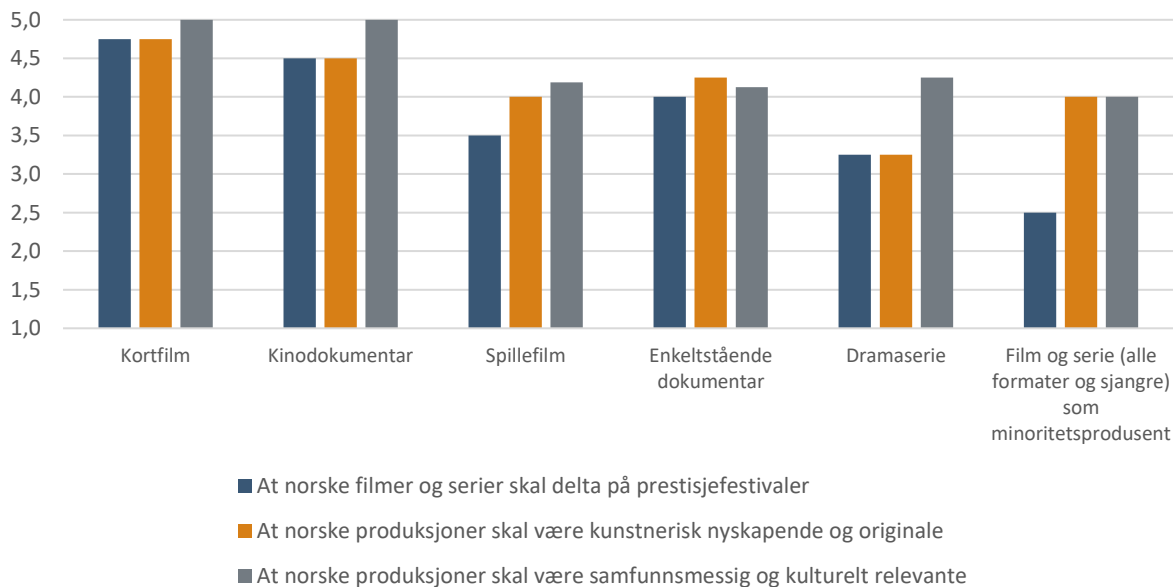
**Figur 8-5 Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), er disse filmpolitiske målene relevante mål for ditt selskaps produksjoner?». N=40**



Totalt sett kan oppslutningen om det filmpolitiske målet om kvalitet anses som høy. I gjennomsnitt oppga produsentene at målet om samfunnsmessig og kulturell relevans var mest relevant for deres selskaps produksjoner – der mer enn 60 prosent svarte 5 på skalaen, og totalt 80 prosent svarte 4 eller 5. Kunstnerisk nyskapende og originale produksjoner var også relevant for de fleste produsentene, med i underkant av 80 prosent på 4 eller 5 på skalaen. Deltakelse på prestisjefestivaler ble vurdert som mer enn middels relevant for omtrent halvparten av produsentene, det vil si litt lavere enn de to andre filmpolitiske målene.

Svarene på de samme spørsmålene er presentert som gjennomsnitt på skalaen, fordelt på hvilket format siste produksjon var, i figuren under. Her er det små utvalg for flere av kategoriene, så resultater må tolkes med forsiktighet.

**Figur 8-6 Fordeling av svar på spørsmålet «I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), er disse filmpolitiske målene relevante mål for ditt selskaps produksjoner?», fordelt på hvilket format man har oppgitt at siste produksjon var. Målt ved gjennomsnitt.**



Her ser man at produsentene som hadde spillefilm eller dramaserie som siste produksjon i gjennomsnitt anser kunstnerisk originalitet og nyskaping som mindre viktig enn produsentene som hadde kortfilm eller kinodokumentar som siste produksjon. De som oppgir lavest tall på denne skalaen har i hovedsak store markedsfilmer i sin produksjonskatalog.

### Om forholdet mellom kvalitet og publikumsoppslutning

Det er især produsenter og distributører som har fokus på publikumsoppslutning i intervjuene. Det er ingen som ikke ønsker at det ikke lages kvalitetsfilm – i betydningen kunstnerisk utfordrende filmer – fordi de trekker mindre publikum. Imidlertid anerkjennes det at denne typen filmer er forbundet med en mye høyere risiko, og derfor er mer krevende og økonomisk risikabelt å gi seg i kast med.

Det er heller ingen som forbinder lave publikumstall med manglende kvalitet. Det de derimot er opptatt av er at filmen når ut til riktig målgruppe. Et lavt publikumstall kan likevel regnes som en suksess, så lenge filmen har lyktes med å nå ut til sitt riktige publikum.

### **Om hvordan det tenkes om konsulentrollen**

Konsulentrollen har vært gjenstand for regelmessig debatt helt siden filmreformen i 2000. I lys av dette er det verd å bemerke at den er relativt lite omstridt blant våre informanter slik det kom frem i intervjuene. Produsentsurveyen gir imidlertid et noe mer sammensatt bilde. I svarene er det først og fremst de mindre produksjonsselskapene, blant de også regionale foretak, som trekker frem konsulentordningen som positiv. Blant de største produsentene er svarene mer variert, og noen av disse angir at de vurderer konsulentordningen negativt. Det er en bred enighet om at vi trenger de to hovedordningene for produksjonstilskudd, konsulentbasert og markedsbasert. De tjener hver sin hensikt, og oppfattes som relativt likeverdige.

De fleste har hatt gode erfaringer med konsulent, men likevel kan møtet med konsulent oppfattes som uforutsigbart. Kommunikasjonen kan gå i rykk og napp, der man på kort tid må komme opp med mye dokumentasjon, for at det blir helt stille en lang periode deretter. De mer erfarne produsentene har en nokså pragmatisk holdning til konsulenten, de har måttet forholde seg til en rekke av dem opp gjennom årenes løp. De ulike konsulentene har skiftende smak og preferanser, men dette er noe man tar høyde for. Til en viss grad uttrykkes det en frustrasjon over at det man oppfatter som én persons smaksregime skal bestemme hva slags filmer som skal lages, men den faglige kvaliteten på dagens konsulenter er det likevel få som trekker i tvil.

### **Om muligheten for talentutvikling**

Muligheten for talentutvikling og kunstnerisk fordypelse forbindes spesielt med manuskriptutviklingsordningen og Nye veier. Manusordningen er en stipendordning rettet mot forfattere. Ordningen har blitt kritisert for at for få prosjekter fører til ferdig film. Men den anses også som en viktig arena for at manusforfattere kan drive med kunstnerisk utforskning, uten at det er en produsent involvert. Synet på manusordningen peker i to retninger. Et synspunkt er at manusordningen fungerer som en slags varmestue for forfattere i de periodene de ikke har lønnet oppdrag. Et annet synspunkt er at en viss økonomisk trygghet er helt nødvendig for at filmforfattere skal være i stand til å levere innhold til norsk film- og serieproduksjon.

De to ordningene Ideutvikling Nye veier og Nye veier utvikling og produksjon blandes ofte sammen når disse diskuteres. Den førstnevnte er en ordning innenfor alle formater (kortfilm, dokumentar, langfilm og dramaserier) rettet mot regissører, for den sistnevnte kreves det at søker er produsent, og også her dekkes alle formater. I det følgende vil begge ordningene beskrives under ett, som Nye veier. Da Nye veier ble lansert i 2012 var det en ordning ment for å senke terskelen for innsteg i bransjen. Selv om de fleste stiller seg sympatisk til tanken bak ordningen, er holdningen til den noe blandet. Mange anser ordningen som en viktig arena for å kunne utvikle og produsere kunstnerisk dristige og djerve filmprosjekter, og at en rekke filmer med solid festivaldeltakelse vitner om dette.

På den annen side uttrykkes det også en undring til at Nye veier kan tildeles såkalte etablerte talenter, det vil si filmskapere som allerede har gjort flere filmer, og som har en track record som gjør at de kan nå opp i konsulentordningen. Dette er med på å uthule talentordningen. Det er også flere som peker på at Nye veier prosjekt bør kunne tildeles direkte til utøverne uavhengig av om produsent er koplet på. Det er også enkelte som mener det er bedre at denne potten, sammen med potten til en rekke andre mindre ordninger, burde inngå i de store ordningene, slik at disse fikk mer økonomisk armslag.

I tillegg har regissører anledning til å søke på VIP-stipend. Regissøren kan søke på dette stipendet med et prosjekt av langt format, og det er ment å gi tid til utforskning og fordypning i kunstneriske tilnæringsformer og uttrykk, samt styrke forarbeidsfasen til det utvalgte prosjektet. VIP-stipend er i likhet med manusordningen og Ideutvikling Nye veier ordninger der de kunstnerisk skapende har eierskap og kontroll over prosjektet. Dette har vært et tema både i debatter i bransjebladet *Rushprint* og i innspill fra de fagforbund som representerer



filmskaperne. De peker på en skjevhet i maktbalansen mellom skaperne, produksjonsselskapene og NFI, og de ovennevnte ordningene anses som viktige for å justere denne ubalansen.

## 8.2.2. Gjør norske produksjoner det bra på viktige festivaler?

Rysevik-rapporten *Åpen framtid* påpekte en stagnasjon i deltakelse på internasjonale filmfestivaler for norske filmer i perioden 2013-2019, samt at land som Sverige og Danmark hadde mer ambisiøse mål på dette området enn Norge. Vårt tallmateriale er en annen enn det Ryssevik anvendte, så en direkte videreføring av deres analyse lar seg ikke gjøre. Vi har gått nærmere inn på hvordan deltakelse på major-festivaler gir seg utslag på norske produksjoner.

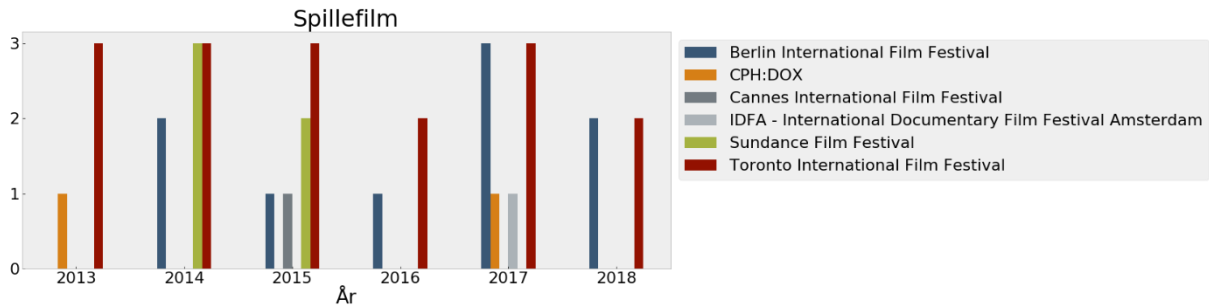
Tabellen nedenfor er hentet fra NFIs årsmelding for 2018. Den viser at festivaldeltakelse for spillefilm er relativt stabil over perioden, med unntak av 2016 som hadde et markant fall. For kortfilm og dokumentarfilm er svingningene mye større fra år til år. Antall priser ved anerkjente internasjonale festivaler er relativt lav for spillefilm. For dokumentarfilm er uttellingen jevnt over bedre, mens det for kortfilm svinger fra år til år, med en merkbar topp for 2016. Dramaserier, som vår analyse ikke har data for, har gjennomgående hatt en relativt høy suksessrate med tanke på priser ved internasjonale priser – her må det antas å gjelde også priser som ikke er tilknyttet festival.

Tabell 8-6 Deltakelse på festivaler, nominasjoner og priser. Kilde: NFI 2018

Format		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spillefilm	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler	7	9	8	3	6	6
	Mottatt forhåndstilskudd						5
	Priser ved anerkjente, internasjonale festivaler	0	2	1	0	0	1
	Antall nominasjoner ikke festivalrelaterte priser	3	2	2	1	2	1
	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale barnefilmfestivaler						14
Kortfilm	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler	13	31	15	26	20	14
	Mottatt forhåndstilskudd						14
	Priser ved anerkjente, internasjonale festivaler	3	5	2	8	2	1
	Antall nominasjoner til prestisjefylte, ikke festivalrelaterte priser	0	1	1	1	2	0
Dokumentar	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler	17	18	26	24	30	19
	Mottatt forhåndstilskudd						19
	Priser ved anerkjente, internasjonale festivaler	4	1	3	4	3	5
	Antall nominasjoner til prestisjefylte, ikke festivalrelaterte priser					5	3
Dramaserier	Antall internasjonale priser	2	9	9	7	6	4
	Antall internasjonale nominasjoner	4	4	3	1	11	11
Dataspill	Antall internasjonale priser	-	-	7	8	5	3
	Antall nominasjoner					10	10

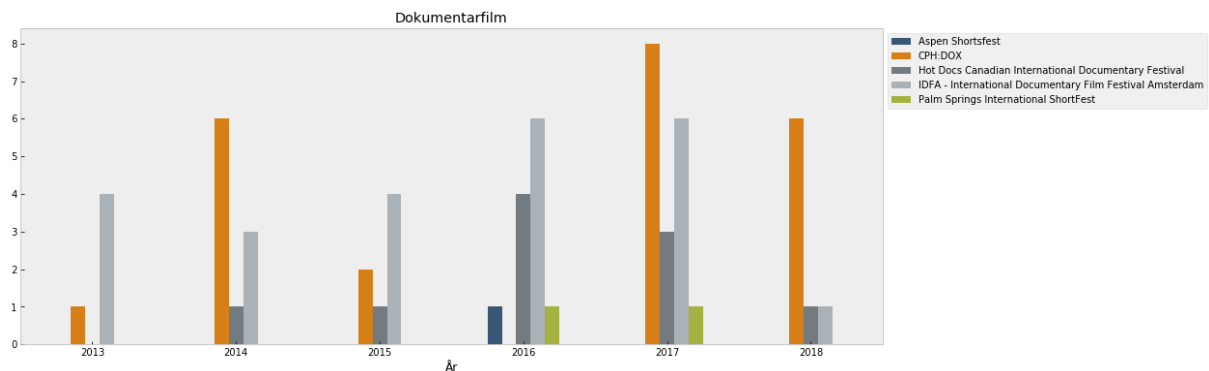
Figurene nedenfor viser fordelingen fordelt på major filmfestivaler, sortert etter format. Oversikten skiller ikke mellom deltakelse på hovedprogram og sideprogram.

Figur 8-7 Spillefilm



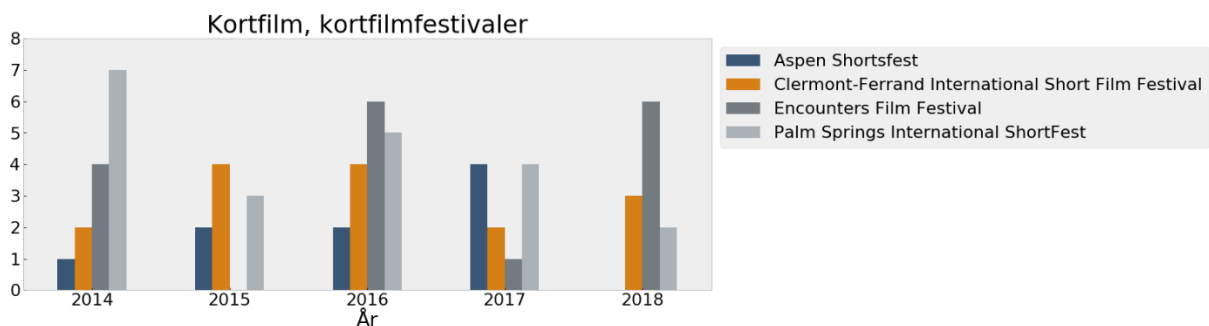
Her ser man at Toronto International Film Festival er den festivalen norske filmer deltar på med størst hyppighet, og med flest filmer. Også Berlin International Film Festival har man lyktes med å få med filmer på relativt jevnlig. Sundance har enkelte år med god deltakelse, mens Cannes har kun én film i perioden. Ingen norske filmer er representert på La Biennale di Venezia i perioden. (Deltakelse på dokumentarfilmfestivalene CPH:DOX og IDFA er med to hybridfilmer.) Samlet sett kan deltakelse på major-festivaler omtales som moderat.

Figur 8-8 Dokumentarfilm

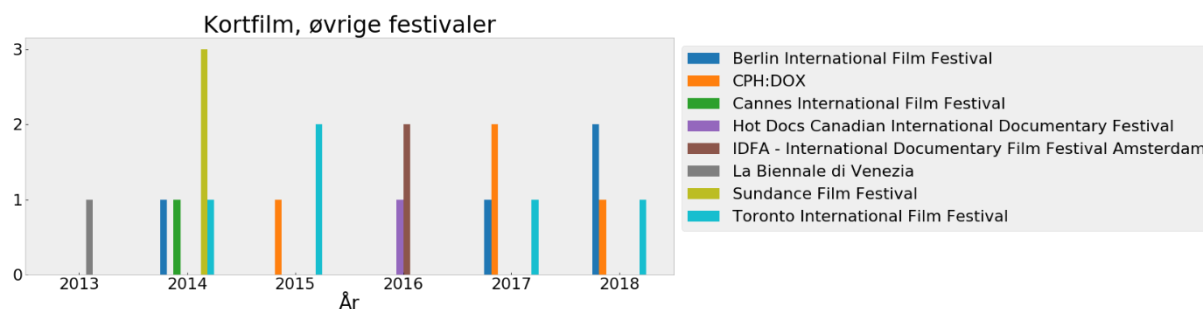


Denne tabellen viser at man lykkes relativt godt med å få deltakelse med norske dokumentarfilmer på de viktige festivalene IDFA og CPH:DOX, med til dels mange produksjoner hvert år. Øvrig deltakelse på viktige festivaler er mer sporadisk.

Figur 8-9 Kortfilm, kortfilmfestivaler



Figur 8-10 Kortfilm, øvrige festivaler



Norske kortfilmer må sies å lykkes godt på de store kortfilmfestivalene, med høy deltakelse årlig. I tillegg har man enkelte år deltatt på de brede major-festivalene som Cannes, Berlin, Sundance og Toronto.

### 8.2.3. Hva NFI selv tenker om kvalitet og bredde

Målet om kvalitet og bredde er NFI svært oppmerksomme på i sitt arbeid. De fleste utfordringene som informantene gir uttrykk for i punktet over er NFI selv klar over. NFI har som kjent en rekke tilskuddsordninger som skal bidra til best mulig kvalitet og bredde, og i en situasjon der det stadig er kamp om budsjettposter ønsker de å verne om disse ordningene på best mulig vis. De har for eksempel uttalt at det ikke er aktuelt å redusere antall konsulenter, selv om budsjettet disse har til rådighet utfordres av økningen i utbetalinger av etterhåndstilskudd.

NFI har nylig satt i gang to tiltak som skal bidra til å øke bevisstheten omkring kvalitet. Det ene er lanseringen av åtte begreper som kvalitet skal ses i lys av. Disse begrepene er *profesjonalitet*, *originalitet*, *fortellekraft*, *relevans*, *tematikk*, *nødvendighet*, *visjon* og *kompleksitet*. Hensikten er å tydeliggjøre både overfor seg selv og for filmbransjen hvilke kriterier som ligger til grunn og hvordan disse blir anvendt når de vurderer et prosjekt på kunstnerisk grunnlag.

Parallelt med dette har de gått inn for en løpende behandling av søknader til konsulentordningen – fremfor å operere med søknadsfrister som tidligere. På den måten kan de gi hvert enkelt prosjekt en begrunnelse på selvstendig grunnlag. Ved søknadsfrist konkurrerte prosjektene mot andre søkere, og vurderingene tok utgangspunkt i forskjellige egenskaper som ble målt opp mot hverandre. Nå er det prosjektenes egenart begrunnelsen tar utgangspunkt i. Begrunnelsen skal også gjøres mer formalisert, i form av et eget brev, der man tidligere hadde en samtale eller en utveksling på e-post.

NFI har også innført to faste møter i forbindelse med prosjekttilskudd. Et møte kort etter at tilskuddet er gitt, og ett når filmen har spilt seg ferdig på kino. På disse møtene deltar produsent, regissør/manusforfatter, distributør sammen med konsulent og lanseringsansvarlig ved NFI. Hensikten ved det første møtet er å tydeliggjøre alle prosjektets ambisjoner, både for kunstneriske valg og målgruppe. Møtet i etterkant er en oppsummering av hvorvidt målene ble nådd eller endret underveis, spesielle utfordringer som dukket opp, og andre læringsselementer.

### 8.2.4. Om NFIs arbeid for å øke kvinnerepresentasjon og kulturelt mangfold

NFI har i mange år hatt et sterkt fokus på økt kvinnerepresentasjon og kulturelt mangfold. Blant annet har de utarbeidet en egen handlingsplan for inkludering og representativitet, der de identifiserer ni områder for

diversitet – kjønn, etnisitet, urfolk, nasjonale minoriteter, alder, seksuell orientering, geografisk forankring, funksjonsevne og sosial bakgrunn. Blant tiltakene er at mangfold inngår som et prioriteringskriterium.<sup>70</sup>

NFI utarbeider årlige rapporter om kjønnsbalansen i norsk film. I løpet av de siste 15 årene har de bestilt flere eksterne rapporter om temaet, samt holdt innspillseminar. I tillegg har de etablert en rekke ordninger for å løfte frem kvinnelige talenter og minoritetspersoner. Blant disse finner vi UP 2.0, som er et eget utviklingsprogram for filmskapere som tilhører underrepresenterte grupper.

Det som har hatt størst effekt er praktiseringen av moderat kjønnskvoltering. Dette innebærer at andelen kvinner i nøkkelposisjoner gis en egen vektning i behandlingen av tilskudd. Dette har medført en økt andel av prosjekter med relevant kvinneandel. Samtidig skal det sies at det hersker en viss usikkerhet hvorvidt det forekommer at kvinnelige medarbeidere føres på prosjektsøknaden av strategiske grunner, uten at det følger med et reelt ansvar innenfor det posisjonen innebærer.

Nedenfor vises NFIs egen statistikk for kvinneandel, hentet fra årsrapporten for 2018.

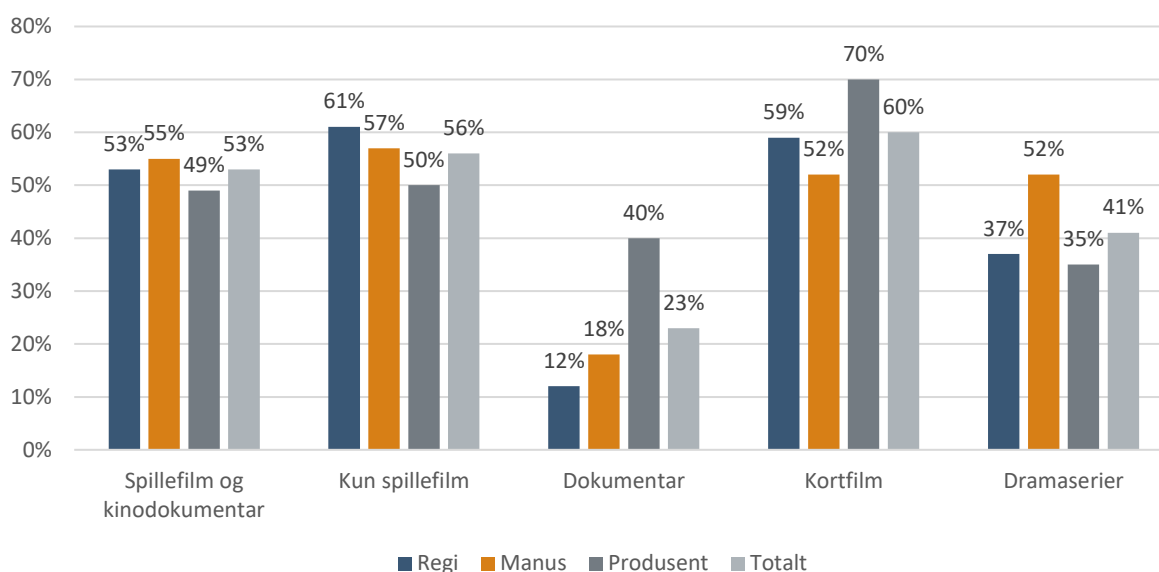
**Tabell 8-7 Kvinneandel i søknader og tilskudd for produksjon (2018). Kilde: NFIs årsrapport 2018**

	Søknadsmassen	Tilskuddsmassen
Spillefilm og kinodokumentar	47 %	53 %
markedsvurderte	43 %	25 %
kunstnerisk vurdert (inkl. pakke)	51 %	68 %
kinodokumentar	43 %	44 %
Dokumentar	34 %	23 %
Dramaserier	42 %	41 %
Kortfilm	42 %	60 %
Totalt	42 %	48 %

---

<sup>70</sup> Se Relevans. Publikum. Bærekraft. Handlingsplan for inkludering og representativitet i norsk film og filmkultur 2019-2023. NFI.

Figur 8-11 Kvinneandel, produksjonstilskudd 2018 fordelt etter nøkkelposisjon Kilde: NFI årsrapport 2018



### 8.2.5. NFIs tildelinger: Utslag på vår kvalitetsindikator

Tabellen nedenfor viser hvordan fordeling av forhåndstilskudd gir seg utslag på vår kvalitetsindikator, det vil si kvalitetsvurdering (festivalord), rating (IMDb), relevans (medieoppslag etter premiere) og besøk (solgte kinobilletter). Det er delt inn for produksjoner henholdsvis uten tilskudd og med tilskudd. Vi ser kun på produksjoner som har fått forhåndstildelt produksjonstilskudd.

Tabell 8-8 Kvalitetsindikatorer for produksjoner med og uten tilskudd

Uten tilskudd				
	Besøk	Relevans	Festivalord	IMDB-rating
<b>Antall</b>	45	34	34	45
<b>Gjennomsnitt</b>	63828.00	7.94	0.08	5.56
<b>Min</b>	782	0	0.00	3.50
<b>Median</b>	16340	4	0.08	5.70
<b>Maks</b>	441796	65	0.33	8.20
Med tilskudd				
	Besøk	Relevans	Festivalord	IMDB-rating
<b>Antall</b>	111	99	99	111
<b>Gjennomsnitt</b>	116390.61	25.57	0.12	6.43
<b>Min</b>	2049	0	0.00	4.50
<b>Median</b>	39478	10	0.10	6.40
<b>Maks</b>	896803	148	0.57	9.00

Filmer med forhåndstilskudd har gjennomgående bedre uttelling på kvalitetsmålene, både med hensyn til gjennomsnitt og til median. Dette gjelder for samtlige mål. Filmer med forhåndstilskudd oppnår bedre vurdering i anmeldelser (festivalord), og her er utslaget relativt markante. De har også større gjennomslag i offentligheten (relevans), Filmer med forhåndstilskudd gjør det også bedre på rating – men noe av dette kan skyldes at ikke alle

filmer uten tilskudd er registrert på IMDb. Når det gjelder besøk gjør filmer med forhåndstilskudd det også gjennomgående bedre enn de utentilskudd. Konklusjonen er at filmer med forhåndstilskudd har en bedre score på kvalitetsindikatorene, samt besøkstall.

### 8.2.6. Etterhåndstilskuddets bidrag til bredde og variasjon

Selv om ordningen med etterhåndstilskudd ikke primært knyttes til dette filmpolitiske målet bidrar den til bredde og variasjon ved at den legger til rette for filmproduksjon uten statlig styring. Den gjør det mulig å produsere film uten forhåndsstøtte fra NFI og uten at NFI har innflytelse på valg av prosjekt og produksjonsbeslutning. Dette medfører at NFI mister noe av sin kontroll over repertoaret av norsk film, og siden disse filmene også har rett til etterhåndstilskudd svekker det også NFIs mulighet til å styre tilskuddene etter de filmpolitiske målene. På en annen side bidrar disse filmene direkte til bedde og skapermangfold gjennom at produksjonsbeslutningen løftes ut av NFI. Etterhåndstilskudd utbetales heller ikke med mindre filmene oppnår et kinobesøk over 35.000, hvilket normalt krever et minimum av produksjonsmessig og kunstnerisk kvalitet.

Regionale aktører har gjennom dybdeintervjuer og andre innspill til oss påpekt denne positive effekten av etterhåndstilskudd på bredde og variasjon. De har gitt uttrykk for at den motvirker ensidig konsulentsmak, sikrer mangfold både geografisk og etnisk, og er den viktigste tilskuddsordningen for regional filmproduksjon av fiksjon siden de opplever at NFI bare unntaksvis gir forhåndsstøtte til produsenter utenfor Oslo-regionen.

Sentrale personer i NFI derimot har i samtaler med oss vært gjennomgående negative til etterhåndstilskudd. De uttrykker frustrasjon over at ordningen «tar» ressurser fra selektive ordninger, at de mister kontrollen med repertoaret og at den dermed gjør det vanskelig å styre mot de filmpolitiske målene. Filmer som produseres uten forhåndstilskudd fra NFI blir ansett som uønskede og omtalt som «problemer».

Det er tydelig at ordningen demper statlig styring av repertoaret ved å overføre myndighet i produksjonsbeslutninger for kinofilm til bransjeaktører, og at den på denne måten bidrar til bredde og variasjon gjennom maktfordeling.

### 8.2.7. Kvalitetsvurderinger i regionale filmsentre

For tildelingen av midler til de regionale filmsentrene så vi i kapittel 5.8 ovenfor at kriteriet om nasjonalt nivå kan bli forstått som et kvalitetskriterium. Selv om fordelingen av midler mellom sentrene ligger utenfor denne evalueringens mandat er vurderingene interessante i forbindelse med målene om kvalitet, maktspredning og regionalisering av filmpolitikken, og vi velger derfor kort å kommentere det.

Hvor treffsikkert kriteriet er som kvalitetsmål er usikkert. For det første er det ikke eksplisitt definert som et kvalitetsmål, men bransjeaktører og ansatte ved regionale filmsentre vi har vært i kontakt med gir uttrykk for at de oppfatter det slik. Videre måler det nesten utelukkende i hvilken grad prosjektene får tilskudd fra andre offentlige instanser utenfor regionen. Finansiering fra private kilder vurderes ikke (med unntak av Fritt Ord), selv om for eksempel bidrag fra en TV-kanal eller distributør til dokumentar også burde kunne forstås som et kvalitetstegn.

Kravet om nasjonalt nivå har også uheldige konsekvenser dersom vi ser utover kvalitetsmålet. Det reduserer sentrenes autonomi og er derfor problematisk i forhold til målet om maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. Mange prosjekter kvalifiserer gjennom å få tilskudd direkte fra NFI, og det blir da samme forvalter som formulerer kravet som også bidrar direkte til måloppnåelsen. Det bidrar ikke til sentrenes autonomi. Videre begrenser det sentrenes mulighet til å velge de prosjektene de selv mener best bidrar til å utvikle den regionale

bransjen. For eksempel kan det legges begrensninger på filmsentre som ønsker å gi utviklingstilskudd til lange formater, noe som kan være svært vanskelig for mindre regionale aktører å finansiere fra andre kilder. Selv om sentrene primært skal gi tilskudd til kort- og dokumentarfilm, velger en del noen ganger å prioritere utviklingstilskudd til lange formater når de basert på sitt kjennskap til lokal bransje og filmmiljø mener dette mest effektivt bidrar til å nå sentrets mål.

Vår vurdering er at kriteriet om nasjonalt nivå for fordeling av midler mellom filmsentrene er lite relevant og effektivt satt opp mot kvalitetsmålet, og at det har negative effekter i forhold til andre mål når det reduserer sentrenes autonomi.

### 8.3. Mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum

Målet om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum gis systematisk oppmerksomhet i NFIs årsrapporter, men denne rapporteringen knyttes i liten grad opp til de ordninger som er evaluert i denne rapporten. For dette målet fokuserer NFI primært på tilskudd til filmformidling (herunder festivaler og arrangementer), innkjøpsordningene, filmbiblioteket og Cinematekets tilbud.

NFI oppgir at tilgjengeliggjøring av norsk film på ulike visningsplattformer er en målsetting som faller inn under dette hovedmålet, men presiserer samtidig at NFI ikke har noen konkrete virkemidler når det gjelder slik tilgjengeliggjøring utenom å bidra med rådgivning og analyser/kunnskap på feltet. Det er en målsetting at en høy andel av norske filmer med kinopremiere de siste fem årene skal være tilgjengelige i et bredt spekter av VOD-tjenester, og at denne tilgjengeligheten over tid skal styrkes.

Ingen av de ordningene vi vurderer i denne evalueringen kan sies å være direkte knytte til dette målet, men lanseringstilskuddene har en innretning som ikke bare fokuserer på markedsinntekter i form av salg av billetter og film/visningsrettigheter.<sup>71</sup> Både lanseringsstøtte i Norge og i utland retter seg også mot festivaldeltakelse og bredere representasjon av det audiovisuelle verket. Vi har derfor valgt å vurdere lanseringstilskuddene som relevante virkemidler for å oppnå god formidling og tilgjengeliggjøring av norske audiovisuelle produksjoner.

Rent metodisk er det vanskelig å bruke kvantitative metoder for å identifisere effektene av lanseringstilskudd på festivaldeltakelse og lignende formidling. En kvantitativ metode må eventuelt kunne avdekke i hvilken grad lanseringstilskudd virker utløsende for markedsaktiviteter som ellers ikke ville blitt gjennomført. I tillegg må det påvises at disse aktivitetene ville ha ledet til bedre formidling og tilgjengeliggjøring. Tall for slike sammenhenger finnes ikke.

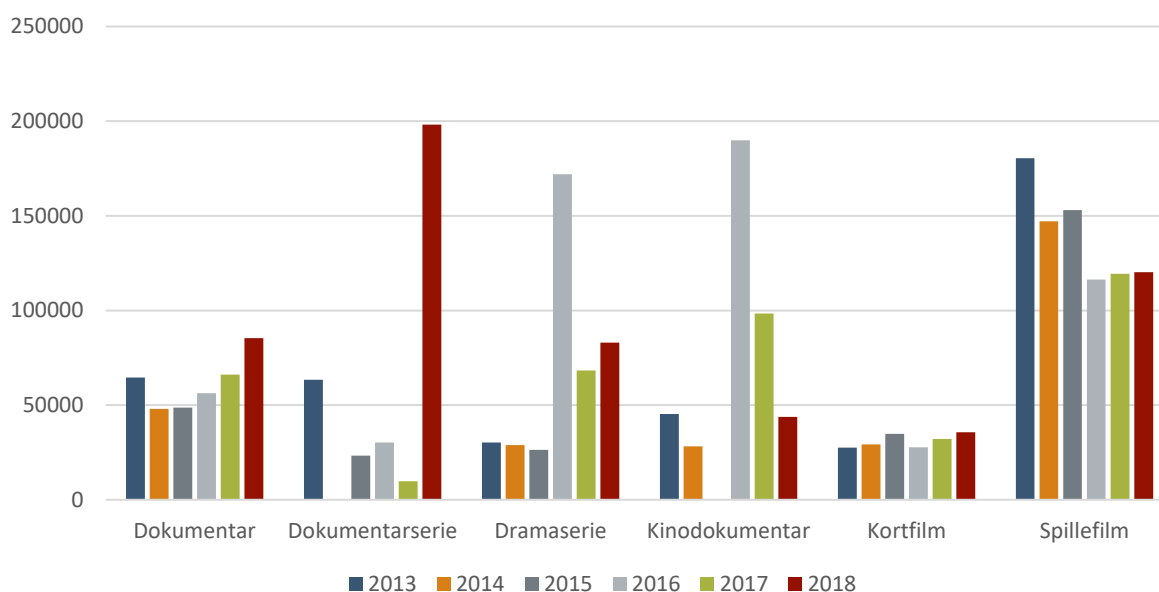
Som et alternativ har vi gjennomført intervjuer med ulike aktører i bransjen, med særlig vekt på produsentene, for å belyse behovet for disse ordningene og deres syn på effekten av lanseringstilskudd i utlandet og her hjemme.

Tilskuddet for lansering i utlandet er gjennomgående lite sett opp mot tilskuddet for lansering nasjonalt. De to typene tilskudd har da også ulike funksjoner i form av at tilskuddene mot utland i stor grad er knyttet til lansering på festivaler og lignende for samtlige formater, mens lanseringstilskudd i Norge er ment som et bidrag til markedsføringen av film på kino.

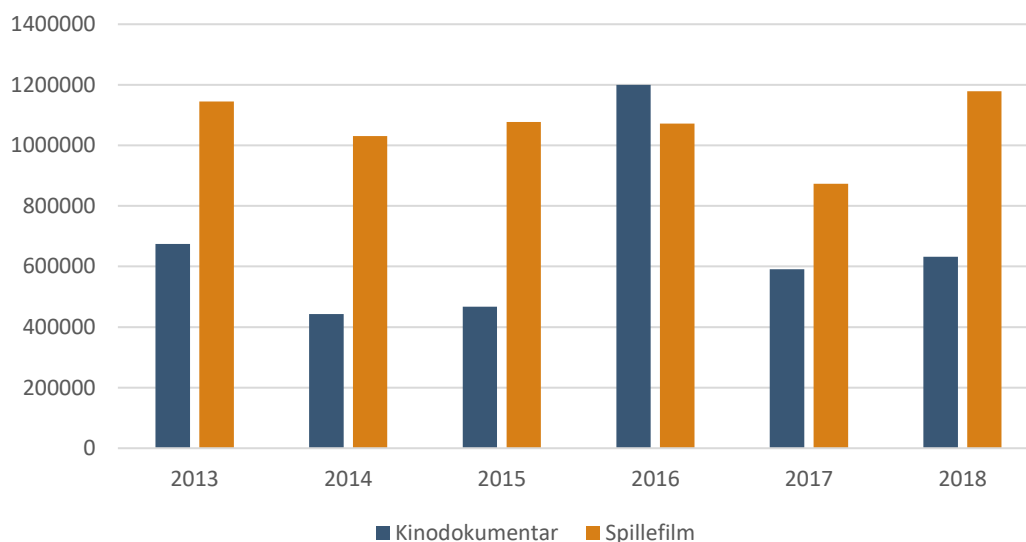
---

<sup>71</sup> NFI forvalter en rekke tilskuddsordninger for filmformidling, selv om disse ikke dekkes av denne evalueringen. <https://www.nfi.no/sok-tilskudd?id=3c28017d-1a05-4fb1-aa4b-0cc64c3b433d>

Figur 8-12 Lanseringstilskuddet for utland (gjennomsnitt tildeling i kroner)



Figur 8-13 Lanseringstilskuddet for lansering i Norge (gjennomsnitt tildeling i kroner)



### 8.3.1. Tilskudd for lansering i utlandet

Tilbakemeldinger fra intervjuobjektene trekker i retning av at tilskudd for lansering i utland har høy utløsningsgrad. Her kanaliseres det ressurser til en lang rekke produksjoner laget av mindre produksjonsselskaper med begrenset evne til å håndtere lanseringskostnader i utlandet. Vi får også nokså klare signaler om at den kompetansen som NFI besitter på lanseringskanaler i utlandet er verdifull og gjerne sterkere enn den kompetansen som hvert enkelt produksjons- eller distribusjonsselskap besitter. Det er derfor grunn til å fremheve at denne tjenesten tilbyr både etterspurt kapital og kompetanse som letter og forbedrer lanseringsarbeidet for de norske aktørene i utlandet, og særlig gjelder dette de mindre produsentene og distributørene.



Oppbygging av kompetanse knyttet til håndtering av internasjonale markeder er ofte ressurskrevende og det krever gjerne mye tilstedeværelse i markedene. Dette er årsaken til at man i andre næringer har bygget opp felles kompetansemiljøer knyttet til salg og promotering i eksportmarkedene. Eksempelvis har vi Norsk sjømatråd for salg av sjømat, NORWEP for salg av offshore-rettede produkter og teknologi for fornybar energi, samt felles promoteringstjenester for reiselivsprodukter. Disse aktørene får tilførsel av kapital enten fra staten, fra medlemsbedrifter, eller gjennom en pålagt bransjeavgift. Evalueringer viser at denne typen kompetansebygging skaper merverdier som næringen setter pris på og er villig til å medfinansiere. Det er god grunn til å forvente at tilsvarende kompetansebygging i filmnæringen kan kaste mye av seg.

Enkelte aktører peker på at NFI opererer med en litt for begrenset liste over festivaler som kvalifiserer til lanseringsstøtte og at NFI kan jobbe med en bredere portefølje av lanseringskanaler etc.

### 8.3.2. Tilskudd for lansering i Norge

i våre kvalitative undersøkelser har vi ikke opplevd at intervjuobjektene har vurdert sider ved dette tilskuddet som spesielt problematisk. Som «matching funds» gir lanseringstilskuddene mer markedsføring for norske filmer, som igjen gir et konkurransefortrinn i forhold til utenlandske titler i det norske markedet og som øker muligheten til å få en bred lansering i hjemmemarkedet. Dette oppfattes som viktig spesielt for de litt mindre titlene som ellers ville hatt veldig små lanseringsbudsjetter.

Det er som nevnt vanskelig å vurdere hvor addisjonell denne støtten egentlig er. For utvalgte produksjoner er det godt tenkelig at produsent og distributør ville ha valgt det samme lanseringsbudsjettet uten støtte. Vi har fått signaler i retning av at de større og markedsrettede produksjonene med stor sannsynlighet klarer seg godt uten denne typen markedsføringsstøtte og at NFIs lanseringsstøtte kan bidra til såkalt «crowding out». Sagt med andre ord, at NFIs tilskudd her ikke er nødvendig for å sikre en solid lansering. Ryssevik m.fl. (2014) konkluderte i sin evaluering at med at lanseringstilskuddet i Norge ser ut til å fungere etter hensikten, men at kinodokumentar og vanskelig salgbar fiksjonsfilm ofte lanseres på svært lave budsjetter og får dermed en smalere distribusjon enn ønskelig. Forfatterne av rapporten forventet at lanseringsmidler ville frigjøres framover på grunn av et lavere forventet antall filmer på kino, og anbefalte at disse midlene burde da benyttes til å styrke lanseringen av smalere filmer og til å premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller.

Et sentralt spørsmål knyttet til lanseringsstøtten her hjemme er i hvilken grad NFI faktisk bidrar med annen og/eller bedre kompetanse enn de velutviklede distributørene når det kommer til markedsføring av film. Dersom det hverken tilbys særskilt kompetanse som de store trenger eller tilskuddet er addisjonalt, er det liten grunn til å forvente sterke effekter av ordningen. Enkelte produsenter og distributører hevder at mange produksjoner sliter med dårlige lanseringsstrategier, og at dette særlig gjelder filmer med små budsjetter og konsulentbasert støtte. Dette trekker i retning av at NFI særlig bør rette lanseringsinnsatsen mot slike filmer, heller enn å tilføre større markedsbaserte filmer ressurser og kompetanse de i større grad allerede besitter. Dette perspektivet trekker i retning av at matchingordningen bør vurderes justert for i større grad å bistå de mindre og uerfarne produsent- og distribusjonsmiljøene.

## 8.4. Mål 3: Solid publikumsoppslutning

Solid publikumsoppslutning betyr at norskproduserte filmer og serier skal velges av publikum i Norge og internasjonalt. Det er flere indikatorer på at publikumsoppslutningen er økende både i Norge og i utlandet (se kap. 6), men det er vanskeligere å slå fast at den positive trenden er en følge av tilskuddsordningene, siden disse kun har en indirekte virkning på målene (se kap. 5.1.2).

Ut fra relevansevalueringene i forrige kapittel er det naturlig å forvente sterkest og mest direkte effekt fra ordningene for forhåndstilskudd etter markedsvurdering, etterhåndstilskudd og lanseringstilskudd. Denne hypotesen styrkes når vi analyserer forholdet mellom kinobesøk og tilskuddsordninger.

Tabellen nedenfor viser korrelasjoner mellom kinobesøk og ulike tilskudd (i kroner) for markedsfilm og konsulentfilm. Vi ser at det var en positiv korrelasjon mellom kinobesøk og alle former for tilskudd, men at den er sterkest for lanseringstilskudd og estimert etterhåndstilskudd. Den viser også at den positive samvariasjonen er sterkere for filmer som har fått produksjonstilskudd etter markedsvurdering enn for de som har fått gjennom konsulentvurdering. Forskjellen er størst for produksjonstilskuddet i seg selv. Men vi ser også at korrelasjonen mellom lanseringstilskudd og kinobesøk er sterkere for markedsfilmene enn for konsulentfilmene, og tilsvarende også for etterhåndstilskuddet.

**Tabell 8-9 Korrelasjoner mellom kinobesøk og tilskuddsformer for markedsfilm og konsulentfilm (basert på besøks- og finansieringsdata for norske spillefilmer med premiere i 2018)**

	<b>Besøk kino totalt</b>	<b>Tilskudd lansering</b>	<b>Tilskudd prod.</b>	<b>Totalt offentl. tilskudd</b>	<b>EHT ESTIMAT</b>
<b>Kinobesøk markedsfilm</b>	1	0,68	0,46	0,61	0,74
<b>Kinobesøk konsulentfilm</b>	1	0,56	0,32	0,49	0,62
<b>Differanse</b>	0	0,12	0,14	0,12	0,12

Tallene kan altså tolkes som om lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd har en klar positiv effekt på kino-besøket, og at produksjonstilskuddet har størst effekt på publikumsålet når det gis gjennom markeds-vurderingsordningen. Videre kan vi ut fra disse tallene anta at lanserings- og etterhåndstilskudd har større effekt når de utbetales til markedsfilmer enn til konsulentfilmer.

Likevel skal vi være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner, siden det er måleproblemer som følge av tilskuddenes indirekte effekt på måloppnåelsen, og spesielt for etterhåndstilskuddet som har et iboende «høna og egget»-måleproblem når det kommer til kinobesøk, siden det nettopp er kinobesøket som utløser etterhåndstilskuddet. Det er imidlertid sannsynlig at etterhåndstilskuddet påvirker både hvilke filmer som lages og hvordan de lages i retning av større publikumsoppslutning. Etterhåndstilskuddet bidrar til at produsenter, distributører og investorer tar større finansiell risiko siden de blir påført tap uten publikumsoppslutning. Noen vil argumentere for at generøse minimumsgarantier fjerner produsents og investorers risiko siden de i seg selv utløser etterhåndstilskudd så snart en film når minimumsterskelen på 35.000 (eller 10.000) besøkende, men i så fall vil distributørene som har stilt garantiene ta tapet. Det er derfor vanskelig å se realistiske scenarioer hvor produsenter, investorer og distributører tar risiko ved å finansiere produksjoner mot forventede etterhåndstilskudd uten at dette motiverer ekstra til å jobbe for større publikumsoppslutning.

For film og serier som har andre plattformer enn kino som sin primære distribusjonskanal er det vanskeligere å vurdere effekten av forskjellige tilskuddsordninger. For det første er ikke seertallene like transparente og pålitelige, og for det andre er variasjonen i tilskuddsordningene mindre. Disse plattformene kvalifiserer ikke til etterhåndstilskudd, og lanseringsinvesteringene foretas i større grad i plattformen og blir dermed mindre transparente. Vi har derfor ikke mulighet til å foreta systematiske og pålitelige analyser av effekten for disse produksjonene.

Vi har innhentet seertall for nyere norske dramaserier, og sammenliknet for serier som har fått tilskudd fra NFI og ikke. Seertallene er kartlagt ved hjelp av internettsøk, og de fleste tallene gjelder gjennomsnitt per sesong for lineær-tv og strømming totalt.<sup>72</sup>

Tabellen viser gjennomsnitt og annen deskriptiv statistikk for seertall i Norge, sortert på om seriene har fått tilskudd fra NFI eller ikke.

**Tabell 8-10 Deskriptiv statistikk for antall seere av dramaserier som har fått tilskudd fra NFI og ikke**

	Tilskudd	Ikke tilskudd
Gjennomsnitt	521 476	435 889
Standardavvik	366 907	334 297
Median	411 000	400 000
Antall	21	9
Min	80 000	67 000
Maks	1 200 000	933 000

Vi ser at gjennomsnittlig antall seere er høyest for dramaseriene som har fått tilskudd, med et gjennomsnitt på 521.000 seere, mot 436.000 seere for dramaseriene som ikke har fått tilskudd. Utvalget vårt er relativt smått, og forskjellen viser seg å ikke være signifikant (z-test).

Fra finansieringsplaner og NFIs årsrapporter vet vi at typisk tilskuddsandel av totalbudsjett blant de dramaseriene som får tilskudd har ligget rundt 10-15 prosent de siste årene, men med lavest andel de siste par årene. Andelen ligger mye lavere enn for de andre formatene. Tilskuddene bidrar i stor grad med toppfinansiering av prosjektene, mens i gjennomsnitt 50 prosent finansieres av primærkanal (bestiller, TV eller VOD).

NFI har totalt innvilget mellom 10 og 60 millioner kroner i tilskudd til dramaserier de siste årene, med en økende tendens. Parallelt med dette har nok både volumet av og kvalitet på norske dramaserier økt, og som vi har sett har publikums konsum av film og tv-drama økt, særlig gjennom strømmetjenestene. Tilskuddene fra NFI har trolig bidratt til å holde oppe produksjonen av norske dramaserier.

Det er vanskelig å påvise en årsakssammenheng mellom tilskudd fra NFI og seertall. På den ene siden kan tilskudd fra NFI utvilsomt bidra til bedre kvalitet og mer målrettet markedsføring for seriene, og det kan vippe produksjonene over «break-even». På den andre siden kan det tenkes at en forventning om høye seertall kan ha innvirkning på hvorvidt NFI innvilger tilskudd.

## 8.5. Mål 4: Profesjonell bransje med sunn økonomi

I kapittel 4.4 har vi redegjort for filmnæringens struktur og soliditet. Vi har vist at produsentene har blitt langt flere, men at veksten i all hovedsak har kommet i form av mange små aktører. Dette mønsteret er ikke forenlig med målet om en profesjonell bransje med sunn økonomi. Ryssevik mfl. (2014) trakk frem det samme utviklingsmønsteret frem mot 2014. Dette er med andre ord ikke en ny utviklingstrend.

<sup>72</sup> Unntak: Viaplay og strømmetjenestene publiserer ikke seertall.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om NFI gjennom sine tildelinger av tilskudd bidrar til å øke aktiviteten i de små foretakene eller om tilskuddene i dominerende grad går til større aktører og gjennom dette bidrar til konsolidering og styrking av de større aktørens økonomi. Både en styrking av de små og en styrking av de store kan bidra til en sunnere økonomi i bransjen, men sett i lys av det store og økende antallet små produsenter, fremstår det som mest effektivt dersom NFI velger å rette sine virkemidler mot de litt større aktørene. I tabellen nedenfor rapporterer vi størrelsen på de produsentene som er registrert med støtte fra NFI i årene vi ser på.

**Tabell 8-11 Nøkkeltall for omsetning hos produsenter som har fått tilskudd gjennom NFI (tall i mill. kroner)**

	Antall	Sum	Median	Gjennomsnitt	p90
2013	100	1850,9	4,9	18,5	71,7
2014	104	2178,3	3,6	20,9	54,2
2015	118	1505,7	3,2	12,8	21,1
2016	116	1540,3	3,4	13,3	47,9
2017	113	1292,7	3,1	11,4	32,1
2018	141	2653,9	3,2	18,8	50,5

Sett opp mot tilsvarende tall for hele populasjonen av produsenter slik den er beskrevet i kap. 4.4., finner vi at NFI er i kontakt med produsenter som utgjør om lag 2/3 av omsetningen i bransjen. Både verdiene for median, gjennomsnitt og p90 ligger markant høyere for disse produsentene (med tilskudd) enn for alle produsenter samlet. Dette indikerer at NFI gjennom sine tilskuddsordninger retter seg mot de større produsentene og dermed kan ha bidratt til å styrke økonomien i de større miljøene. Vi anser dette som et egnet tiltak for å skape sunnere økonomi i en næring som blir stadig mer preget av mange små og ulønnsomme foretak.

### 8.5.1. Incentivordningens måloppnåelse

Under vurderingen av relevans har vi særlig fokusert på relevans for målet om en mer profesjonell og solid filmnæring. I vurderingen av grad av måloppnåelse må man se på hvor omfattende aktivitet som skapes i Norge gjennom produksjonenes lokaliserte aktivitet.

Olsberg SPI (2017) peker på store ringvirkningseffekter gjennom kjøp av varer og tjenester i Norge. Det er imidlertid et problem at slike ringvirkningsanalyser ofte inkluderer effekter som ville kommet uansett. Sagt med andre ord, mange av de som leverer varer og tjenester til produksjonene som nyter godt av incentivordningen ville levert varer og tjenester til andre. Dette resonnementet er særlig relevant i markeder eller regioner der det er lite eller ingen arbeidsledighet, noe vi særlig ser i Oslo-regionen. Ringvirkningsanalyser kan derfor være en dårlig metode for beregning av nettoeffekter av en ordning.

Som nevnt i kapittel 7 opplever mange det som uklart hvor mye av aktiviteten som tilfaller norske produksjonsmiljøer og andre relaterte leverandører. Olsberg SPI peker på at de direkte kjøpene står for om lag halvparten av kjøpene og dette er kjøp av tjenester i bransjen. Andre studier fra andre land viser at effektene er moderate eller små, litt avhengig av metode. Studiene som ligger tettest opp til samfunnsøkonomiske vurderinger av nettoeffekter trekker i retning av at effektene er moderate, særlig der kapasiteten i den nasjonale næringen er lav.

Ordningens krav til internasjonal finansiering og internasjonal lansering preger utvalget av norske produksjoner som blir tildelt støtte. Dette er produksjoner som primært distribueres utenom kino og som i stor grad får sin lansering i utlandet gjennom strømmeplassformer. Dette er dermed en ordning som retter seg mot salgs- og

lanseringskanaler hvor andre ordninger, og særlig EHT, ikke egner seg. Som vi kommer tilbake til i kapittel 10 er det stadig viktigere å støtte opp om norske produksjoner med sterkt internasjonal forankring, kanskje heller enn å støtte opp om utenlandske produksjoner i Norge. Vi tror derfor det går an å vri seleksjonskriteriene i retning av at de i større grad rettes mot norske produksjoner som distribueres internasjonalt over strømmetjenester og lignende.

### 8.5.2. Aktivitetsbasert tildeling til regionale filmfond

Overordnet vurderer vi den aktivitetsbaserte fordelingen av midler mellom filmfondene som effektiv (se kapittel 5.8). Den gir sterke incentiver til å styre tilskudd og investeringer på en måte som skaper mest mulig økonomisk aktivitet i den regionale bransjen, vektet den regionale forankringen av prosjektene.

Vi stiller oss likevel tvilende til effekten av å vekte samproduksjoner med norsk hovedprodusent utenfor regionen med kun 10 prosent. Slike samproduksjoner kan bidra til å gi mindre regionale produsenter muligheten til å bidra inn i større nasjonale prosjekter. Det kan være i form av å utvikle prosjekter med røtter i regionen som er for store for selskapet selv å bære som hovedprodusent, eller det kan være mer i form av lokal tilrettelegger og samarbeidspartner for prosjekter som helt eller delvis har sin forankring andre steder i landet. Uansett kan slike samproduksjoner ha stor verdi i form av læring og profesjonalisering av den regionale bransjen. De gir en mulighet for konsolidering i form av et strukturert samarbeid på prosjektnivå. Også der samarbeidet er mellom mindre aktører fra forskjellige regioner vil det ha positive effekter i form av erfaringsutveksling, læring og nettverksbygging. Vår vurdering er derfor at den lave vektning på 10 prosent av samproduksjoner med norsk hovedprodusent utenfor regionen har en negativ effekt på målet om en profesjonell bransje med sunn økonomi.

I dagens modell vektet også aktiviteten mot fondets samlede tilskudd og investeringer i løpet av hvert år. Dermed ligger det et ekstra incentiv i modellen for fondene å investere midler fra eiere og investorer. Effekten av dette er høyst sannsynlig positiv i forhold til aktivitetsnivået i den regionale bransjen. Men i denne vektingen bør fondets tilskudd fra statlige midler holdes utenfor. Når de inkluderes, slik det praktiseres i dag, får det en uheldig selvforsterkende effekt ved at de fondene som mottar mest statlige midler kommer bedre ut i fordelingsnøkkelen som en følge av at de allerede mottar mest. De som mottar minst sendes likeledes ut i en negativ spiral.

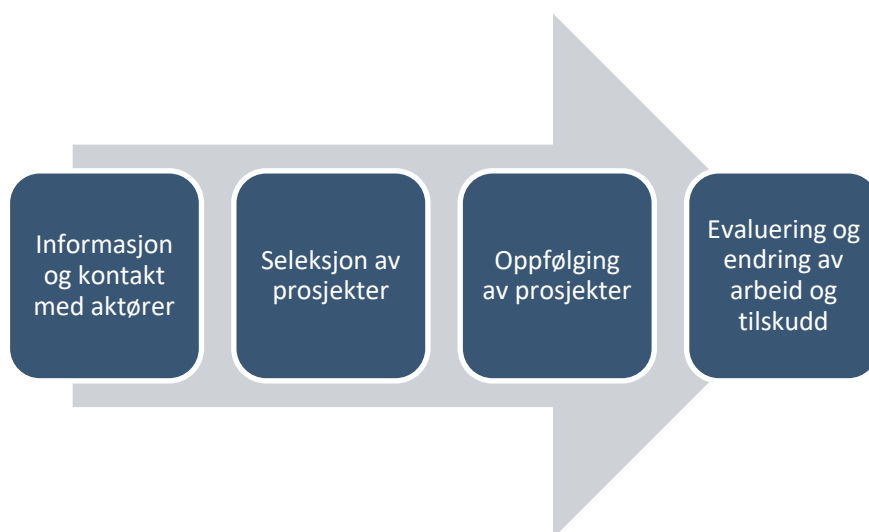
Fordelingsmodellen er ny og vi har derfor ikke vært i stand til å teste den empirisk mot aktiviteten i den regionale bransjen.

## 9. Vurdering av forvaltning, organisering og effektivitet

Relevante virkemidler kan vise seg å skape dårlige effekter dersom forvaltningen av virkemidlene er dårlig utformet og gjennomført. Det er dette som gjerne betegnes som effektiviteten i tilskuddsforvaltningen. Både Riksrevisjon og konsultentselskapet Deloitte har tidligere vurdert NFIs arbeid med styring og forvaltning, og organisasjonen fikk tilbakemeldinger som trakk retning av at både styring og kontroll måtte utbedres. NFI har skissert hvordan disse tilbakemeldingene blir håndtert på side 82-93 i årsrapport for 2018.

Slik vi ser det består forvaltningen av disse ordningen av følgende fire sentrale oppgaver:

Figur 9-1 Kilder til effektiv forvaltning av virkemidlene



Forvaltningen skal mest mulig effektivt holde næringen **informert** om hvilke muligheter man har gjennom de ulike tilskuddsordningene. NFI spiller en helt sentral rolle i dette arbeidet, men de regionale aktørene har også en tydelig oppgave i arbeidet med å holde aktørene oppdatert på virkemiddelapparatets tjenester.

Prosjekter får tilskudd gjennom ordningene basert på ulike typer **seleksjon**. For at NFIs tilskuddsordninger skal kunne virke etter målsettingen er man avhengig av at seleksjonsprosedyrene er godt utformet.

NFI skal som virkemiddelaktør påse at prosjektene blir gjennomført i henhold til kontrakten. Et slikt **oppfølgingsarbeid** kan være ressurskrevende og virkemiddelaktører som eksempelvis Innovasjon Norge, Kulturrådet, Forskningsrådet og Enova arbeider systematisk med å finne arbeidsformer som gjør det enkelt for dem å følge opp og tilskuddsmottakere uten at kvaliteten på oppfølgingen svekkes. Det er lagt mye innsats inn i dette forenklingsarbeidet de senere årene, ikke minst gjennom digitale løsninger.

I siste instans skal forvaltningen forsøke å lære av erfaringen man høster gjennom daglig drift for å eventuelt foreslå endringer i virkemidler og tilskudd. Dette handler med andre ord om eget evalueringsarbeid og påfølgende endringsarbeid.

I dette kapittelet fokuserer vi hovedsakelig på seleksjon og oppfølging.

## 9.1. Riksrevisjonens gjennomgang

Før vi presenterer våre egne vurderinger med hensyn til effektiv forvaltning er det hensiktsmessig å knytte denne evalueringen opp til Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av NFI for perioden 2014–2017, der det ble pekt på tre forhold som er av særlig interesse for denne evalueringen. Vi tar ikke direkte stilling til i hvilken grad Riksrevisjonens vurderinger er relevante eller ei. Hensikten med koblingen til virksomhetsgjennomgangen er å sikre at evalueringen berører tidligere drøftede temaer knyttet til effektiviteten i NFIs forvaltning av tilskuddsordningene. Forvaltningsrevisjonen av NFI ble avsluttet i januar 2019 gjennom Stortingets behandling, jf. Innst 125 (2018–2019) der det blant annet vises til at "statsråden opplyser at svakhetene er rettet opp. Komiteen uttalte at den er tilfreds med at departementet følger virksomhetsstyringen tett."

For det første ble det påpekt at NFI i liten grad har rettet seg etter innstillingen fra filmmeldingen om **å gjøre tilskuddsordningene plattformnøytrale og mer fleksible**. I Innst. 83 S (2015–2016) forutsetter Stortinget at filminstituttet etablerer et enkelt, effektivt, transparent og plattformnøytralt tilskuddssystem der ordningene både er fleksible og forutsigbare for søkerne. Ifølge Riksrevisjonen har NFI i samarbeid med departementet revidert og forenklet forskrifter i etterkant så tilskuddssystemet kan være fleksibelt og plattformnøytralt, men de innvender at NFI i all hovedsak fortsatt bruker de samme ordningene som før filmmeldingen. Fordelingen av midler mellom ordningene har i liten grad endret seg.

For det andre påpekte man at NFI ikke måler ressursbruk eller effekter av effektiviseringstiltak. Ifølge Riksrevisjonens rapport har ledelsen i NFI i **liten grad sørget for innhenting av informasjon om tids- og ressursbruk for ulike arbeidsoppgaver**. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke etablert gode prosesser for å vurdere ressursbruk og utvikling eller forbedring i virksomhetens oppgaveløsning. Det finnes ikke mål for hvilke effektiviseringsresultater som skal oppnås, og det finnes ikke noen informasjon i styringsdokumentene om hvordan virkninger eller oppfølging av effektiviseringstiltak skal rapporteres til ledelsen.

Til sist ble det løftet frem at NFI har tydelige **habilitetsutfordringer i konsulentordningen** uten definerte kvalitetskriterier. Riksrevisjonens vurdering forutsatte at det av hensyn til å opprettholde legitimiteten til ordningen bør stilles strenge krav til habilitetsvurderinger. Statsråden har opplyst til Stortinget at svakhetene Riksrevisjonen påpekte er rettet opp .

I denne evalueringen er det naturlig å berøre disse tre forholdene og redegjøre for våre og markedets perspektiver.

## 9.2. Prinsipper om utforming av enkle og effektive virkemidler

Den finnes ingen formel for hvordan man skal utforme et virkemiddelapparat som skal dekke et bredt utvalg av aktiviteter. Virkemiddelaktører som Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Enova og Kulturrådet møter mange av de samme problemstillingene som NFI når man skal sette sammen porteføljer av virkemidler i en virkelighet der man er satt til å oppnå en rekke mål og ikke bare ett.

### 9.2.1. Unngå overlapp mellom virkemidler

I Menon og Deloitte's (2019) områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet var man særlig opptatt av at virkemidlene ikke skal overlappe hverandre, dersom dette ikke da har en helt eksplisitt hensikt. Det er vårt klare inntrykk at man i NFI også er opptatt av å skille klart mellom ordninger med hensyn til nedslagsfelt. Samtidig finnes det grensdragninger som er uklare eller åpninger for å søke under flere ordninger med samme prosjekt. Eksempelvis vil man kunne søke seg både til konsulentbasert utviklingsstøtte for dramaserier og

markedsbasert utviklingsstøtte gjennom matchingordningen. Spillefilmproduksjoner vil kunne både søke om produksjonstilskudd som er konsulentbasert og det som er markedsvurdert. Både spillefilmer og dramaserier kan også finne en alternativ finansiering gjennom insentivordningen, så lenge prosjektet er godt forankret internasjonalt gjennom tilgang på utenlandsk finansiering og internasjonal distribusjon. En produsent kan dermed stå overfor tre valg i produksjonsfasen. Da er det viktig at seleksjonskriteriene er tydelige og dermed vil trekke produksjonen klart i retning av én av ordningene: Skal det kunstneriske/kvalitetsmålte styre, skal norsk markedspotensial være styrende (med kinodistribusjon og EHT), eller skal en sterk internasjonal eksponering være styrende?

Gjennomgående er det vårt inntrykk at overlapp ikke er et stort problem mellom disse ordningene. Det er nok et resultat av at NFI har brukt mye ressurser på å styre virkemiddelutforming og retningslinjer gjennom en detaljert strukturering av ordningene ned på format.

### 9.2.2. Ett virkemiddel, ett mål

Som beskrevet i kapittel 4 skal tilskuddsordningene bidra til å oppnå fire separate mål, i tillegg til at det legges klare føringer i retning av en bred representasjon med hensyn til kvinneandel, kulturelt mangfold og regional spredning. Å legge så mange føringer/mål til ett enkelt virkemiddel er ikke formålstjenlig. Det blir alt for komplisert å svare ut på disse målene innenfor én tilskuddsordning, og slik sett er det en stor fordel at NFI har en lang rekke virkemidler til disposisjon og samtidig har mandat til å justere ordninger slik at man effektivt kan bedre evnen til måloppnåelse.

Kompleksiteten knyttet til det å oppnå mange mål samtidig med ett eller noen få virkemidler har de senere år fått mye fokus i offentlig sektor, der man i økende grad har innført systemer for målstyringsledelse. Det krever en systematisk og streng vurdering av hvordan man arbeider for å oppnå og identifisere mål. Aktører som Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Enova, etc. har både klargjort hva som er målene og hvilke virkemidler som kan forventes å bidra til målene. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted har behovet for å begrense antall mål per virkemiddel vært synliggjort helt tilbake til Leif Johansens banebrytende arbeid i boken «Offentlig Økonomikk» fra 1969.

I kapittel 7.2 viste vi at ikke alle ordninger vi ser på er relevante for de ulike målene. Det er derfor viktig at man ikke påfører en ordning en ambisjon som den ikke kan oppfylle. Ved å legge for sterke mål knyttet til billettsalg eller publikumsopplutning på spillefilmer under konsulentordningen, vil man fort ende opp med såkalte hybridfilmer som ikke tør å ta nyskapende og utfordrende grep. Det bør man unngå. Dette er også noe vi løfter frem i kapittel 4.6. Tilsvarende bør man ikke pålegge for sterke føringer knyttet til regional forankring, kjønnsbalanse og flerkulturell representasjon i produksjoner som er markedsbasert, nettopp fordi disse andre målene ikke nødvendigvis trekker i samme retning når det kommer til omsetning i markedet. Målkonflikter er derfor viktige å unngå på prosjektnivå. På porteføljenivå derimot er det enklere å tenke alle fire mål under ett. Da handler det om å sette sammen en portefølje av prosjekter som til sammen bidrar til å oppfylle de fire målene.

I våre samtaler med ansatte i NFI opplever vi at behovet for å vektlegge ett mål per prosjekt ikke møter forståelse. Det legges gjennomgående tilleggsføringer på mange av virkemidlene, og både kvalitet og markedspotensial har en markert plass i vurderingen av de fleste prosjektene. Som vi viste i kapittel 4 er det lav korrelasjon mellom besøkstall og kvalitetsmål i form av rating, relevans og festivalord-bruk. Dette må man være bevisst på når man setter mål for de ulike prosjektene.

Vi ser et klart behov for å i større grad rendyrke ett mål for hvert prosjekt i utviklingsfasen. I produksjonsfasen bør man tenke hovedmål for ordninger. Det vil si at de markedsvurderte produksjonsordninger bør ha



kommersielle inntekter og antall seere som et helt klart hovedmål. Tilsvarende bør insentivordningen være tydelig rettet mot internasjonal lansering og tette koblinger til utenlandske miljøer. Det er et sentralt poeng at ordningen også skal bidra til aktivitet i bransjen her hjemme, men det må ikke gå på bekostning av den internasjonale dimensjonen i distribusjon og salg.

Vi er fullt klar over at dette perspektivet utfordrer det mer innarbeidede perspektivet i forvaltningen i dag, der man ønsker å sette tydelige krav til både kvalitet og økonomisk inntjening/publikumsoppslutning. Erfaringene tilsier eksempelvis at spillefilmer med konsulentbasert produksjonsstøtte gir for lav publikumsoppmerksomhet. Det produseres en lang rekke slike filmer som gis høy kvalitetsvurdering og som inviteres til en rekke festivaler, men de når ikke publikum på kino i særlig grad. Spørsmålet er om slike filmer kan oppnå høyere besøkstall dersom de får større vektlegging på denne dimensjonen, og hvordan man skal klare å få dette til i praksis. Vi klarer ikke å se at dette er mulig å styre tungt langs begge disse dimensjonene samtidig. Da kan man like gjerne fokusere på kvalitet under konsulentordningen og akseptere at det vil være store variasjoner i publikumsoppslutning.

### 9.2.3. Målbarhet /evaluerbarhet

Effektive virkemidler må kunne måles i lys av deres evne til å oppnå målene. Målene må være tellbare og evaluerbare. Inntrykket vårt er at de i stor grad er det, bortsett fra målet om bredde og høy kvalitet. Dette målet er det gjennomgående vanskelig å vurdere etter en skala ettersom kvalitetsbegrepet er såpass normativt og skjønnsbetinget. Gjennom våre forslag til alternative kvantifiserbare kvalitetsmål har vi forsøkt å videreutvikle målbarheten for dette komplekse målet.

Ordningenes spesifikke bidrag til effekt bør også kunne identifiseres. Det innebærer at ordningene helst ikke skal ha for tette bindinger til andre ordninger. De må kunne vurderes selvstendig. Det er et problem at mange ordninger virker inn på samme produksjon, for da er det ikke mulig å skille mellom effektene av ulike tilskudd. En måte å løse dette problemet på er å tillate bruk av randomiserte vurderinger. Gitt at noen tilskudd følger et tilfeldig mønster i form av seleksjon og oppfølging, så kan man få frem sammenligningen av prosjekter med eller uten ett spesifikt tilskudd. Slike randomiserte eksperimenter er særlig viktige i nettopp slike tilskuddssystemer som NFI representerer.

## 9.3. Nærmere om seleksjonsarbeidet og oppfølging

Ordningene må være transparente i form av at man må lett kunne få innsikt i hva saksbehandlere/konsulenter gjør av aktiviteter og setter som betingelser for å oppnå suksess. Tilbakemeldinger fra aktører i næringen og informasjon hentet inn fra internt trekker i retning av at NFI har gjort et betydelig arbeid for å strukturere aktivitetene, seleksjonsprinsippene og rapporteringen slik at dette blir mulig.

### 9.3.1. Behov for tydelige og identifiserbare seleksjonskriterier

For spillefilmer med markedsvurdering benytter man i hovedsak et **poengvurderingssystem** og seleksjonen er derfor mer objektiv i sin form. Også her har man hatt tradisjon for å la en komité innstille og dermed åpne for visse subjektive kvalitetsvurderinger. Etterhåndsstøtten er en **rettighetsbasert** ordning og har derfor også en fleksibel ramme. Tilsvarende er dagens markedsbaserte ordning for utviklingsstøtte til dramafilmer en rettighetsbasert matchingordning. Også lanseringsstøtte i Norge er basert på matching og seleksjonen er derfor tydelig. Insentivordningen og ordningen for tildeling av rammetilskudd følger en relativt detaljert og til dels

matematisk seleksjonsrutine. De er derfor preget av tydelige og identifiserbare seleksjonskriterier. Søknadene konkurrerer med en felles søknadsfrist.

### 9.3.2. Konsulentens multiple roller som selektør og veileder

I våre samtaler med aktørene i bransjen og ansatte ved NFI har ikke vi klart å identifisere faktiske habilitetsutfordringer i konsulentordningen. Riksrevisjonens påpekning synes derfor å være lite kritisk i vår gjennomgang. Derimot har vi gjennom våre kartlegginger sett tegn til at konsulentordningens oppgaver og arbeidsform kan skape uheldige relasjoner og bindinger mellom konsulent og tilskuddssøker som kan redusere effektiviteten i ordningene.

Ordningsen med filmkonsulent ble innført i 1992. Den gang erstattet den Statens produksjonsutvalg for film, som hadde medlemmer oppnevnt av departementet. Ordningen skulle sikre at tildeling ble foretatt på tilstrekkelig faglig og kunstnerisk grunnlag, av en person med nær kjennskap til bransjen. Da Norsk filmfond ble etablert i 2000 var det et poeng at man hadde tre konsulenter for spillefilm, slik at produsentene hadde tilstrekkelig med alternativer når de søkte om støtte. I tillegg var det egne konsulenter for dokumentar- og kortfilm. Siden har antall spillefilmkonsulenter blitt redusert til to, blant annet som følge av innføringen av ordningen med markeds-tilskudd, samt at fordelingen av etterhåndstilskudd har redusert budsjettet tilgjengelig for konsulentvurderte filmer.

Filmkonsulenten sitter på åremål, og har ofte egen erfaring fra bransjen. For spillefilm har konsulenten ofte hatt bakgrunn som manusforfatter eller produsent, men også regissører, klippere og distribusjonserfaring har vært representert. Konsulenten samarbeider tett med produksjonsrådgiver og til dels lanseringsrådgiver for å evaluere soliditeten i prosjektet og markeds potensial. Denne delen av vurderingen er i stor grad et lagarbeid, med konsulenten som ansvarlig beslutningstaker.

En filmkonsulent følger gjerne et prosjekt helt fra tidlig fase og frem til kinovisning. I dette løpet utøver konsulenten flere roller. Disse kan litt skisseaktig fremstilles som følger: Først som portvokter ved filmens første fase, der det tildeles utviklingstilskudd. Her foretar konsulenten en utvelgelse blant annet basert på prosjektenes mulige kunstneriske kvalitet, originalitet i tematikk og tilnærming, og sammensetning av talent. Etter utviklingstilskudd er gitt går konsulenten over til å bli sparringspartner for filmprosjektet, dersom produsenten ønsker dette. Nå skal prosjektets potensial optimaliseres. Kunstnerisk skal viktige valg avklares slik at prosjektet finkalibreres, ambisjoner og budsjett skal samstemmes, og alle bærende funksjoner bestemmes. Deretter inntar konsulenten rollen som dommer, ved å enten gi avslag eller tilsagn til produksjonstilskudd. Ved tilsagn fortsetter konsulenten som sparringspartner frem mot produksjon.

To typer problemer er tilbakevendende når konsulentrollen diskuteres i bransjen. For det første er konsulenten forbundet med en smaksdommer. Konsulenten blir sett på som en person med bestemte preferanser, og disse preferansene er styrende – bevisst eller ubevisst – når konsulenten avgir sitt «ja» eller «nei». I tillegg har konsulenten en iboende dragning mot å sette sitt preg på norsk filmproduksjon gjennom sine valg. Denne fremstillingen av konsulentens smaksutøvelse – som ofte dukker opp i debatter om konsulentrollen – strider mot ideen om at det er mulig å utøve kvalifisert skjønn basert på utdanning og erfaring. Utfordringen oppstår hvis tilstrekkelig mange oppfatter fremstillingen som riktig. Da risikerer man at filmprosjektene tilpasses det man antar konsulenten liker. I verste fall er prosjektene ikke drevet frem av en kunstnerisk visjon eller et behov for å formidle noe til et bestemt publikum, men med tanke på å tilfredsstille en konsulent.

Det andre problemet er at for mange prosjekter befinner seg i utviklingsfasen i for lang tid, gjerne omtalt som «utviklingshelvete». Fordi de som står bak prosjektet har et så sterkt ønske om å få det realisert, er de også villige

til å gå stadig nye runder med utvikling basert på innspill. Innen prosjektet termineres kan det ha gått flere år, og prosjektet kan ha beveget seg et godt stykke unna det som var den opprinnelige kjerne. Prosjektet kan også ha blitt så bra som tenkes kan, og likevel få avslag grunnet hard konkurranse. I begge tilfelle kan de ansvarlige bak prosjektet føle at de har arbeidet forgjeves basert på hva de har ansett som signaler om fremtidig produksjonsstøtte.

Problemet forbundet med utvikling kan leses ut av forhåndstallene mellom søknad og tilskudd til utvikling og produksjon. Her ser man at for spillefilm tildeles ca. 50 prosent av prosjektene som søker utviklingstilskudd. Ca. 70 prosent av de som mottar utviklingstilskudd søker deretter produksjonstilskudd. 25 prosent av denne puljen oppnår bevilgning, hvilket tilsvarer i underkant av 10 prosent av den totale søkermassen. Dette viser at det er et høyt antall prosjekter som enten er i utvikling eller posisjonerer seg for produksjon.

Vår vurdering er at det er uheldig at samme person som møter prosjektet tidlig i idéfasen og stimulerer til videre utvikling også skal ta avgjørelsen om prosjektets endelige skjebne i forbindelse med vurdering av produksjonstilskudd. Der man etablerer lange utviklingsløp vil man av erfaring ofte oppleve at det oppstår en tett relasjon mellom prosjekteieren (agenten) og den som eventuelt skal sikre prosjektets videre overlevelse og utvikling (prinsipalen) gjennom finansiering. I entreprenørskaps litteraturen er dette et velkjent problem<sup>73</sup>. Investorer (prinsipalen) som finansierer forretningsprosjekter i deres tidlige fase klarer ikke å avslutte prosjektene tidlig nok fordi det er ubehagelig å formidle avgjørelsen til agenten. Dermed blir investorene sittende med en stor portefølje av prosjekter som til syvende og sist ikke skal videreføres. Dette er et helt parallelt fenomen med hva som betegnes som «utviklingshelvete». Det kan godt hende at konsulenten har den faglige tyngde til å innta en nødvendig distanse, men det sikrer ikke at problemet løses.

Dersom en annen person er satt til å ta avgjørelsen om videreføring av prosjektet vil det bli lettere for konsulenten å gi signaler om at man nå må bevege seg inn mot en vurdering av produksjonstilskudd. Når konsulenten selv må forsvare et avslag får konsulenten fort et forklaringsproblem overfor prosjekteieren rundt hvorfor man ikke valgte å ta flere runder i utvikling. Når en annen person (eller flere) skal foreta vurdering knyttet til produksjonsstøtte vil man også kunne få den effekt at konsulenten tar hensyn til flere forhold som preger kvaliteten på prosjektet enn kun de som konsulenten selv personlig setter sentralt.

Et alternativ til å benytte en annen ressursperson i vurderingen av produksjonsstøtte er å sette en langt tydeligere ramme for støttebeløp til og lengde på utviklingsfasen for hvert prosjekt. I Forskningsrådet – som også arbeider med utviklingsprosjekter – tildeles en gitt ramme og en gitt tidsfrist ved prosjektets oppstart. Denne rammen blir tildelt i posjoner over tid dersom prosjekteier klarer å nå forhåndsdefinerte milepæler langs veien. En slik løsning gir større frihet og forutsigbarhet til prosjekteier i utviklingsfasen, men begrenser samtidig virkemiddelaktørens (les NFIs) mulighet til å styre prosjektet basert på egne og oppdaterte vurderinger langs veien.

Et annet alternativ er å tone ned konsulentens rolle som veileder og sparringspartner for prosjektet i utviklingsfasen. Slik vi forstår det opererer konsulenten nokså ulikt mht. hvor aktivt de fyller denne rollen. Det varierer fra prosjekt til prosjekt, mellom formater og mellom konsulenter. Dersom man gjennomgående klarer å flytte mer av ansvaret for prosjektutvikling, og da særlig i tidlig utvikling, over på produsenten, vil man løse opp i de nevnte bindingene. Eksempelvis kan man stille tydeligere krav til at prosjektet drar inn en ekstern dramaturg

---

<sup>73</sup> Gompers P. and J. Lerner (1999): *The venture capital cycle*, MIT-press, Cambridge, Massachusetts,

eller annen form for ekspertleser. På den måten vil også bransjen ble mer ansvarlig for å fremskaffe deler av de tjenesten som NFI nå yter gjennom dagens utviklingsordninger.

NFI gir uttrykk for at det allerede i dag forventes at produsent anskaffer kompetanse selv etter mottatt utviklingstilskudd. Spørsmålet blir da i hvor stor grad man vektlegger at miljøene satser på kompetanseutvikling, og hvordan dette dokumenteres. Rammeavtalene er en type tiltak som skal gi insentiver til slik egendrevet kompetanseutvikling.

NFI er tydelig i sin tilbakemelding på dette temaet om innføring av en ny konsulentvurdering ved vedtak om produksjonstøtte. De hevder at dette vil bli ressurskrevende fordi det vil kreve flere ansatte. De henviser også til at verdien av at en konsulent følger prosjektet fra start til slutt. Vår vurdering er at så lenge det er et tilstrekkelig antall med konsulenter – NFI har i dag 7 fordelt på ulike ordninger – behøver ikke kravet om ny konsulentvurdering bety flere ansatte. Når det gjelder gevinsten av nært kjennskap til prosjektet gjennom hele livsløpet må dette veies opp mot de fordeler som skapes av at man får et tydeligere skille mellom rådgiver og selektør. I andre deler av virkemiddelapparatet opererer man med ulike løsninger, men gjennomgående er man opptatt av at ikke relasjonsbaserte bindinger skal påvirke forløpet og beslutninger om veien videre. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen i kapittel 10.3.

## 9.4. Samspill mellom ordningene: Samlet programlogikk

Samlet skal tilskuddsordningene bidra til å nå de filmpolitiske målene gjennom å dekke forskjellige behov som kan organiseres ut fra de to dimensjonene vi introduserte innledningsvis i dette kapitlet: prosjektets fase og prosjektets markedsorientering. I praksis ser vi at ordningene er innrettet slik at format (plattform/sjanger) kan ses som en tredje dimensjon.

### 9.4.1. Samlet programlogikk ut fra prosjektenes faser

Tilskudd til finansiering kan påvirke om og eventuelt hvordan et prosjekt realiseres. Siden de forskjellige fasene fra ide til lansering typisk finansieres hver for seg virker tilskuddene på denne måten i forhold til alle fasene. Utviklingstilskuddene påvirker om og hvordan en ide eller et prosjekt utvikles, produksjonstilskudd påvirker om og hvordan prosjektet eventuelt går videre til produksjon, og så videre. Gjennom kriteriene som stilles for hvert tilskudd kan forvalter påvirke prosjektene i retning av de filmpolitiske målene gjennom alle faser i løpet det bevilges tilskudd til. For de fleste tilskudd vil effektene ikke være begrenset til den fasen de gis, men påvirke hele prosjektet. Hvert prosjekt påvirkes gjennom summen av kriteriene for alle tilskudd det mottar i løpet fra utvikling til lansering.

Tilskuddsordningene er lagt opp slik at de kan tilby finansiering for alle faser frem til og med lansering for alle formater. I omsetningsfasen er ordningene begrenset til kinofilm, men søknad om etterhåndstilskudd må sendes før opptaksstart og kriteriene påvirker valg og beslutninger gjennom alle prosjektets faser.

Mange prosjekter er avhengige av tilskudd i alle faser, mens noen realiseres med tilskudd til bare én eller noen faser. Det vil naturlig være de minst kommersielle prosjektene som mottar tilskudd i alle faser, og for disse er det da viktig at kriteriene som stilles i hver fase er godt samkjørte slik at de unngår målkonflikter (se kapittel 4.6). Muligheten for å følge én ordning, eller én type ordning, gjennom løpet bidrar til dette (for eksempel konsulentordning eller Nye veier).

For prosjekter som må skifte mellom type ordninger på sin vei gjennom de forskjellige fasene øker sannsynligheten for målkonflikter. Et eksempel på dette kan være filmer som utvikles med tilskudd etter

konsulentvurdering og produseres med tilskudd etter markedsvurdering. Her må kriteriene for utviklings-tilskuddet være fleksible nok til at de også treffer og rommer prosjekter som sikter mot markedsvurdering i sitt videre løp. Det kan også oppstå målkonflikter for dramaserier som utvikles etter markedsvurdering, men som blir avhengige av produksjonstilskudd etter konsulentvurdering. Også her vil man være avhengig av en fleksibel konsulentvurdering. For kunstnerisk ambisiøse filmer som utvikles og produseres gjennom et konsulentløp kan det tilsvarende være problematisk om produksjonsfinansieringen blir avhengig av etterhåndstilskudd. Det kan gi målkonflikt mellom kvalitets- og publikumsmål som bidrar til kompromisser som gir dårligere måloppnåelse i forhold til de kvalitetsmålene som styrte prosjektet gjennom de tidlige fasene. Dette siste eksemplet viser at selv der det finnes tilskuddsordninger for alle faser vil det ikke nødvendigvis være ønskelig å benytte eller gjøre prosjektet avhengig av alle.

Våre samtaler med produsenter gjennom dybdeintervjuer og workshops, samt samtalene vi har hatt med aktører i virkemiddelapparatet, gir et inntrykk av at de fleste mer erfarne produsentene er flinke til å navigere prosjektene sine gjennom tilskuddsordningene og i stor grad unngår alvorlige målkonflikter.

Tilskudd i alle faser er ikke nødvendig for å realisere alle prosjekter som er innom støtteapparatet. Både filmer og serier blir ferdigstilt uten forhåndstilskudd til produksjon. Tilskuddsordningene kan likevel spille en viktig rolle for å styre disse prosjektene i retning av de filmpolitiske målene. For kinofilm dreier det seg primært om prosjekter hvor produksjonen finansieres ut fra forventninger om etterhåndstilskudd, og som også kan motta lanseringstilskudd. Disse ordningene bidrar da til måloppnåelse spesielt for tilgjengelighets- og publikumsmål. For serier dreier det seg mest om prosjekter som mottar utviklingstilskudd og som så blir produsert uten produksjonstilskudd. Her er det sannsynlig at utviklingstilskuddet bidrar til bedre måloppnåelse for kvalitetsmålet. Bedre tilgang til utviklingsmidler for kinofilm som realiseres uten forhåndstilskudd til produksjon ville høyst sannsynlig også bidra til økt måloppnåelse for kvalitet i denne gruppen.

#### **9.4.2. Samlet programlogikk ut fra format**

Tilskuddsordningene og fordeling av midler er videre i stor grad organisert rundt format (spillefilm, dokumentar, kortfilm og dramaserie). Dette har vært naturlig ut fra både at formatene springer ut fra distinkte markeder og at de har forskjellige behov. Dermed er det også betydelige forskjeller i hvordan de forskjellige formatene finansieres, og organiseringen legger dermed til rette for at ordningene best mulig kan tilpasses hvert formats særegenheter. Det bidrar også til kontinuitet og forutsigbarhet for produsenter innenfor de forskjellige formatene.

En utfordring ved å gjøre denne typen nedbrekk av tilskuddsmidler og kriterier etter format er at noe kan falle utenfor de definerte formatene. Dette er spesielt relevant i en periode hvor det er store endringer i markedet, både i forhold til publikums seervaner og i forhold til hva som kan bli produsert. En annen utfordring er at noen prosjekter havner i grenselandet mellom to definerte formater, og videre kan formatinndelingen begrense innovasjon og nytenkning.

Basert på samtaler med manusforfattere, regissører, produsenter og aktører i virkemidelformatet opplever vi ikke utfordringene knyttet til formatorganiseringen som omfattende, men de kan være utfordrende for de relativt få prosjektene dette gjelder. Produsenter kan for eksempel føle at det må styre et prosjekt inn mot et definert format for å få tilskudd, selv om prosjektet ut fra filmskapernes visjon skulle ligge midt i grenselandet. NFI bemerker til dette at de ikke anser dette som et reelt problem. NFI mener de oppfordrer til sjanger-overskridende, formatoverskridende og plattformnøytrale prosjekter, og har gode ordninger som kan ta hånd om dem, men det er svært få slike søknader, om noen.

### 9.4.3. Samspill mellom ordningene og annen finansiering

I hvilken grad tilskuddsordningene kan påvirke film og serieprosjektene slik at de bidrar til å nå de filmpolitiske målene vil også avhenge av hvilke mål andre interessenter i prosjektene har. Utover skaperne selv – først og fremst forfatter, regissør og produsent – er de andre finansieringskildene en interessent-gruppe med stor innflytelse.

Hvordan denne investorgruppen ser ut vil naturlig nok variere ut fra fase og format, og det ville gå ut over denne evaluerings rammer å kartlegge alle disse. Vi har imidlertid kartlagt finansieringen for produksjon av spillefilmer siden forhånds- og etterhåndstilskuddene her utgjorde hele 57,5 prosent av NFIs samlede tilskudd i 2018 (se tabell 5.3 i kapittel 5.1.3 ovenfor). Godt over halvparten av tilskuddsmidlene går altså til prosjekter hvor disse andre investorene har betydelig innflytelse på prosjektene. Vår analyse av 106 finansieringsplaner viser at filmene i snitt har produksjonsfinansiering fra ni forskjellige kilder i tillegg til NFI, og at dette antallet varierer fra 2 til 25. Med få unntak må derfor produsentene forsøke å samordne egne mål med NFIs kriterier og kriterier fra et større antall andre investorer som bidrar til finansieringen av prosjektet.

Som diskutert i kapittel 4.6 ovenfor vil sannsynligheten for målkonflikter være forholdsvis høy med et såpass stort antall investorer i hvert prosjekt. Sannsynligheten vil imidlertid synke med økt homogenitet og fleksibilitet blant investorene i prosjektet.

Der tilskuddene bidrar til å gi prosjektene en entydig retning kan de bidra til økt homogenitet ved at andre investorer enklere kan plassere prosjektet opp mot sine egne mål. For eksempel vil prosjekter som mottar forhåndstilskudd til produksjon ved markedsvurdering ha en tydelig markedsorientert retning som kan gjøre det enklere å identifisere andre investorer med sammenfallende mål. Tilvarende vil det være for prosjekter som gjennom NFIs tilskudd er styrt i en tydelig kunstnerisk ambisiøs retning. Ellers vil det ofte være sammenfallende mål mellom offentlige tilskudd på regionalt, nasjonalt og overnasjonalt nivå slik at disse relativt enkelt kan kombineres uten målkonflikter.

NFI og de regionale tilskuddsforvalterne kan ikke påvirke andre investorers fleksibilitet, men kan selv bidra til fleksibilitet gjennom egne kriterier. For eksempel ser vi at mangel på territorialkrav knyttet til hvordan tilskudd fra NFI blir anvendt i prosjektene (med unntak av insentivordningen) gjør det enklere å kombinere NFIs finansiering med finansiering fra utenlandske kilder. Resultatet blir en relativt høy andel utenlandsk finansiering av norske produksjoner. Hvis NFI skulle kombinere territorialkrav med kriterier knyttet til andre målsetninger ville resultat blitt mindre fleksibilitet for produsentene i søken etter og forhandlinger med andre investorer. Territorialkravene fungerer derimot bedre for de regionale forvalterne siden dette fra deres side typisk er et av de primære kriteriene.

## 9.5. Forvaltningskostnader og kostnadseffektivitet

Kostnadseffektiv forvaltning er et sentralt styringsprinsipp i statlig forvaltning og skal gjennomgående vurderes i alle former for evaluering av forvaltningsvirksomhet. Riksrevisjonens klare og nokså kritiske vurdering av NFIs manglende evne og kapasitet til å redegjøre for ressursbruk i tilskuddsforvaltningen burde ha ledet til at organisasjonen i løpet av en toårs-periode fikk på plass et system for tids- og kostnadsføring knyttet til de ulike ordningene. Det er mulig at dette eksisterer, men vi har ikke fått tak i slik informasjon. Vi har derimot fått oversendt internbudsjettet til tilskuddsavdelingen UPA. Her finner vi relevant informasjon om overordnede driftskostnader som kan benyttes til å etablere grove estimater for kostnadseffektivitet.

### 9.5.1. Grovt overslag over forvaltningskostnader per tilskuddskrone

I regnskapet for 2018 fremkommer det at NFI opererer med regulære driftsutgifter på 113 millioner kroner og at tilskuddsmidlene samlet utgjør 630 millioner kroner (post 50 og post 72). Et forholdstall mellom drift og tilskudd tilsier at driftskostnadene per tilskuddskrone ligger på 18 prosent, men slik vi ser det er denne raten nokså irrelevant. En stor andel av driftsutgiftene i NFI er ikke knyttet til aktiv forvaltning av tilskuddsordningene, slik som markedsarbeid, informasjonsarbeid, Cinemateket og en rekke andre oppgaver. Avdelingen UPA har det primære ansvaret for tilskuddsforvaltningen og sysselsetter p.t. 21 personer. I tillegg bør man regne inn de ansatte som har ansvar for insentivordningen og lanseringsordningene som ligger i en annen avdeling. Samlet anslår vi at forvaltningen av disse ordningene legger beslag på 3,5 årsverk. Det er grunn til å forvente at disse ansatte benytter seg av sentrale administrative fellesressurser, men det er ikke mulig å lese direkte ut av budsjettet til UPA hvor mye dette utgjør. Dersom vi legger til grunn at dette utgjør 20 prosent av personellet som utelukkende driver tilskuddsforvaltning, finner vi at forvaltningen legger beslag på drøye 30 årsverk. Ifølge avdelingsbudsjettet til UPA operere man med drøye 20 millioner kroner i kostnader i 2018. Noe av dette kan knyttes til aktiviteter som ikke må anses som relatert til tilskuddsforvaltningen. Det er derfor grunn til å hevde at kostandene utenom administrasjonskost ligger noe lavere enn en million kroner per årsverk. Hvis vi da legger til 20 prosent i administrasjonskostnader vil et rimelig anslag på gjennomsnittskostnad per ansatt ligge på ca. 1 mill. kroner. Da ender vi med en driftskostnad per tilskuddskrone på ca. 5 prosent. Dette er naturligvis et svært grovt estimat, men bør kunne indikere i hvilket område forvaltningskostnadene ligger. I lys av våre erfaringer med forvaltningskostnader i virkemiddelapparatet ellers, er ikke dette nivået spesielt høyt. Denne vurderingen må også ses i lys av at dagens konsulentbaserte tilskuddsregime tilbyr nokså omfattende rådgivning og veiledning for prosjektene, særlig i utviklingsfasen. Slike tjenester er relativt ressurskrevende.

### 9.5.2. Forvaltningskostnader knyttet til etterhåndstilskudd

Forvaltningen av etterhåndsstøtten skal i seg selv være relativt lite kostnadskrevende, ettersom dette er en rettighetsbasert ordning med nokså strengt definerte kriterier for tildeling av støtte. Ettersom ordningen tillater at produksjonene gjør forhåndssalg og etablerer såkalte minimumsgarantier (MG) i samarbeid med distributører, har kontrollen med utbetaling av etterhåndsstøtten blitt langt mer komplisert. NFI argumenterer for at ordningen legger stadig større beslag på organisasjonens ressurser, ikke minst de juridiske. Nedenfor følger noen eksempler fra NFI på uklarheter som gjør det vanskelig å verifisere om det faktisk er etablert en MG eller ei:

- (1) Om en aktør både har investering og MG. For eksempel en MG på 8 millioner kroner og en investering på 8 millioner. Og investeringen har 0. prioritet i alle inntekter/EHT. Da vil de i realiteten ha en investering som får mye av/all EHT med en gang, det vil si en investering uten særlig risiko. Da er det vanskelig å vite om markedsmessige betingelser gjelder ved fastsettelse av MG. NFI har foreløpig ikke utfordret denne problemstillingen.
- (2) Et annet eksempel på et tilsvarende problem sett opp mot markedsmessige betingelser finner man ved internasjonale co-produksjoner der co-produsent får eierandel i filmen ut fra den finansiering de skaffer til veie. Dette er markedsmessig vanlig. Men det blir problematisk om de også er distributør i sitt land og kanskje også internasjonal co-produsent, eller eventuelt har disse to funksjonene i nærstående foretak, og det gis MG for distribusjon og/eller for intensjonalt salg. Da får de eierandel på grunn av størrelsen de setter på sine egne MG/nærstående selskapers MG. Det vil si at i realiteten blir MG sikret fra inntektsstrømmen også gjennom eierandel MGen gir. NFI har sagt MG ikke kan gi eierandel. Denne problemstillingen er utfordret/ikke godkjent.

- (3) For norsk distributør har NFI avslått MG der denne også har gitt eierandel. Dette er ikke foreløpig påklaget/utfordret av noen. For internasjonale avtaler har det vært klagesak med betydelig intern tidsbruk (mange ukeverk) og saksomkostninger/advokat.
- (4) Nok et case vil dukke opp dersom MG kjøpes av en part som kanskje ikke er en distributør, eller en distributør som ikke har tenkt å distribuere, og der kjøpt visningsrett til filmen ikke utnyttes for videre visning/salg. NFIs EHT på bakgrunn av MG blir den inntekt de to partene deler på en eller annen måte. Dette er testet/avslått på bakgrunn av at MG ikke er på markedsnormale betingelser. Mediaklagenemnda har imidlertid underkjent NFIs kompetanse på å avgjøre markedsnormale/normale forretningsmessige vilkår i denne sammenheng.
- (5) Problemer med identifikasjon vil også oppstå der distributør er nærstående til produsent på den måten at samme personer avgjør MG hos distributør som også er eier av produksjonsforetak. Og der produsent har betydelig eierandel av distributør. I slike tilfeller har NFI vunnet klagesak (overfor Kulturdepartementet som tidligere klageinstans) på at dette ikke er normale forretningsmessige vilkår til grunn for MG.

NFI er tydelig på at i slike case vil det normalt oppstå en klage med store saksbehandlingskostnader internt – fordelt på saksbehandler, jurist og avdelingsdirektør, pluss eventuelle eksterne advokatressurser ved behov, og at når forvaltningen bli så vidt komplisert trekkes ressurser bort fra NFIs kjerneoppgaver og stjeler oppmerksomhet fra organisasjonen.

Vår vurdering av det første eksemplet er at investeringen blir et lån sikret i EHT basert på egen MG, men at det fortsatt vil være en reell og normal risiko knyttet til MGen. I det andre og tredje eksemplet er vi enige med NFI i at MGen ikke skal defineres som ordinære investeringer. Den som utsteder en MG dekker denne inn gjennom den pengestrømmen de skaper ved å utnytte de distribusjonsrettighetene MGen er basert på. MGen er per definisjon et forskudd på produsentens andel av disse inntektene. Hvis MGen i tillegg skal sikres fra andre pengestrømmer inn i prosjektet kan den ikke lenger regnes som markedsinntekt, og da skal den heller ikke løse ut etterhåndstilskudd. I det fjerde eksemplet vil «distributøren» sitte med et tap tilsvarende MGens størrelse dersom rettighetene ikke utnyttes. Om produsenten på en eller annen måte tilbakebetaler «distributøren» med penger utløst av EHT må rettighetene også føres tilbake til produsent for at dette skal være en reell transaksjon. Da har det ikke lenger vært noe salg og grunnlaget for EHT faller bort. Scenariet slik det fremstilles må derfor anses som et forsøk på svindel. I det femte eksemplet med en integrert produsent/distributør blir denne aktørens finansiering av eget prosjekt tydelig mer fordelaktig når finanseringen defineres som en MG fra distributør fremfor investering fra produsent siden MGen utløser EHT.

Det er naturlig at rettighetsbaserte tilskuddsordninger blir utfordret i form av opportunistisk adferd, og at de derfor kan kreve langt mer administrative ressurser en man kanskje intuitivt ville forvente ut fra en tanke om at de i en ideell verden fungerer automatisk. Et sentralt spørsmål er derfor hva man kan gjøre for å løse opp i problemer av den typen som NFI beskriver ovenfor. Ut fra generelle transaksjonskostnadsøkonomiske vurderinger vil det være slik at mangelfulle kontrakter og sikringstiltak i forkant kan skape større kontroll og håndhevelseskostnader i etterkant. Resurser bør derfor settes inn i forskrifter og avtaleverk for EHT slik at rommet for opportunistisk adferd reduseres. Noe strengere definisjoner av forhåndssalg og MGen synes å kunne løse en del av utfordringene. Slik vi ser det er det mulig både praktisk og juridisk å snevre inn handlingsrommet til produsenter, distributører og andre for å redusere mulighetsrommet for slik atferd. Det bør blant annet vurderes å innføre begrensninger i forhold til godkjenning av transaksjoner mellom nærstående parter.



## 10. Avslutning og samlede vurderinger av ordningene

I dette avsluttende kapittelet trekker vi sammen trådene fra kapittel 7-9 og løfter frem noen områder der vi mener at evalueringen peker i retning av behov for betydelige endringer.

### 10.1. Innsikt fra evalueringspunktene

I kapittel 7 har vi vist at tilskuddsordningene gjennomgående er **relevante** for de overordnede filmpolitiske målene. Videre ser vi at alle ordningene er relevante for minst to av målene, og at de fleste er relevante for tre eller alle fire målene. I gjennomgangen av hver enkelt matrise ser vi at dette i noen tilfeller gjenspeiler samspill mellom målene. Dette gjelder primært for målene om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, solid publikumsoppslutning, og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, men vi ser også godt samspill mellom målene om høy kvalitet og en profesjonell filmbransje. I andre tilfeller avdekker analysen at man forsøker å oppnå flere mål med samme virkemiddel, selv om det kan medføre målkonflikter. Vi ser at insentivordningen bare i begrenset grad er relevant for synliggjøring av norsk kultur, historie og natur.

Mange av bransjeaktørene vi har snakket med etterlyser større fleksibilitet i tilskuddspraksisen. Det påpekes for eksempel at de selv innenfor samme format ønsker å jobbe på veldig forskjellige måter, og at de ønsker fleksibilitet og åpenhet og et system for ulike vis å lage film på. Selv om alle ordninger er relevante for de overordnede filmpolitiske målene ligger det et potensial for styrket relevans gjennom enten å spisse ordninger inn mot hvert enkelt mål eller ved fleksibel behandling av prosjektene i forhold til kriteriene slik at hvert enkelt prosjekt oftere kan spisses mot ett eller få mål innenfor en ordning som er relevant for flere. Dette har vi omtalt i kapittel 9. Nedenfor kommer vi nærmere tilbake til denne problemstillingen. Vi mener at en tilnærming til dette er å operere med stor grad av fleksibilitet i en stor og bred utviklingsordning, for deretter å følge opp med mer spissede produksjonstilskuddsordninger der ordningene har tydeligere målretting.

Evalueringen peker i retning av at NFIs tilskudd støtter opp om produksjoner som vurderes til høyere kvalitet enn andre produksjoner. **Målet om kvalitet** og høy kunstnerisk verdi er derfor ivaretatt gjennom NFIs tilskuddsordninger og praksis. Dette viser vi gjennom våre drøftinger i kapittel 8.2. Dette mønsteret er relativt stabilt over ulike kvalitetsmål, herunder våre nye mål for festivalbaserte kjennetegn og relevans. Disse målene utvider og fyller ut andre eksisterende kvalitetsmål som IMDb-rating og deltakelse på festivaler. Vurderingen av måloppnåelse i kapittel 8.5 trekker også i retning av at NFI gjennom sin tilskuddsforvaltning bidrar til å **styrke filmnæringens soliditet** ettersom tilskuddene kanaliseres til produksjonsmiljøer som er relativt sett store og lønnsomme. I en næring der det blir stadig flere små og ulønnsomme produsenter er det et sentralt poeng at NFI forsøker å ikke stimulere for sterkt til et stort antall nyetableringer som samlet sett bidrar til en mindre solid bransje.

Våre korrelasjonsanalyser i kapittel 8.4 kombinert med informasjon fra intervjuer kan tolkes i retning av at lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd har en positiv effekt på kinobesøket, og at produksjonstilskuddet har størst effekt på publikumsålet når det gis gjennom markedsvurderingsordningen. Likevel skal vi være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner om dette, siden det er store måleproblemer som følge av tilskuddenes indirekte effekt på måloppnåelsen, og spesielt for etterhåndstilskuddet som har et iboende «høna og egget»-måleproblem når det kommer til kinobesøk, siden det nettopp er kinobesøket som utløser etterhåndstilskuddet. For film og serier som har andre plattformer enn kino som sin primære distribusjonskanal er det vanskeligere å vurdere effekten av forskjellige tilskuddsordninger. Vi har likevel innhentet seertall for nyere norske dramaserier, og sammenliknet for serier som har fått tilskudd fra NFI og ikke. Vi ser at gjennomsnittlig antall seere er høyest for dramaseriene som har fått tilskudd, men forskjellene er ikke statistisk signifikante.

I kapittel 8 vektlegger vi også behovet for å sette av større ressurser for å **stimulere til økt internasjonal satsing**. Det er kun gjennom slik satsing at norsk filmbransje kan vokse markant og utnytte stordriftsfordeler. Vi har derfor tydeliggjort behovet for å øke tilskuddene til lansering i utlandet, samt å videreutvikle NFIs lanseringskompetanse i utlandet. Vi ser at slike tjenester har betydelig effekt i andre næringer. Vi ser videre et betydelig potensial i insentivordningen for å stimulere norske produsenter til økt satsing internasjonalt gjennom krav til utenlandsk finansiering og internasjonale lanseringsplaner. I vår gjennomgang av finansieringsstrukturen i norske produksjoner finner vi et ganske høyt innslag av utenlandsk finansiering, men det er særlig insentivordningen som kan vise til suksess på dette området. Vi er av den oppfatning at insentivordningens fokus på utenlandske produksjoner bør reduseres, særlig ettersom det er vanskelig å identifisere ordningens relevans for mål som retter seg mot synliggjøring av norsk natur, kultur og samfunnsliv. Dette drøfter vi nærmere i kapittel 7.

Det er i dag en omfattende og detaljert styring av tilskuddsordningene for utvikling og produksjon som i praksis har ledet til at man segmenterer ordningene med ulike pottter, rammer og vilkår for de ulike formatene. Dette drøfter vi i kapittel 5 og 9. Selv om det alltid vil være behov for å vurdere prosjektene opp mot sine respektive markeder, og de forskjellige mulighetene disse gir for annen finansiering, tror vi at denne praksisen er med på å **begrense NFIs fleksibilitet og effektivitet**. Så lenge NFI tar vare på og sikrer nødvendig kompetanse rundt utviklingen i de forskjellige markedene, mener vi at den eksisterende NFI-forskriften gir langt større rom for å tilby færre og mer fleksible pottter og rammer, og tilskuddsforvaltningene bør videreutvikles i denne retningen. Økt fleksibilitet gjennom færre særskilte rammer med gitte regler for tilskudd vil kunne gi større tilpasningsevne og høyere grad av måloppnåelse, ikke minst i lys av den raske utviklingen i nye markedskanaler og usikkerheten vi fortsatt ser i de etablerte kanalene. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor i kapittel 10.3.

Vår vurdering av **effektivitet** i kapittel 9 peker også i retning av at det er behov for å gå gjennom **konsulentens roller og oppgaver**. Det anbefales at konsulentene ikke både har ansvar for seleksjon inn til utviklingsstøtte og til produksjonsstøtte. Ettersom konsulentene har tett kontakt med tilskuddsmottaker gjennom utviklingsfasen vil det kunne skapes forventninger og bindinger som kompliserer seleksjonen inn i produksjonsfasen. Ved å skille konsulenten som gir utviklingstilskudd fra konsulenten som gir produksjonstilskudd unngår man opplevde bindinger mellom søker og konsulent. Trolig vil dette også kunne motvirke formålsløse ekstrarunder med utvikling som resultat av utydelige signaler mellom søker og konsulent.

## 10.2. Bør staten fortsatt tilby etterhåndsstøtte og eventuelt hvordan?

Etterhåndstilskuddet for kinofilm bidrar til å kompensere for ulempen norske produsenter har ved å produsere for et lite nasjonalt hjemmemarked, og dette er et argument som er blitt brukt også for tidligere former for omsetningsstøtte. At det regnes som et tilstrekkelig kriterium for å definere en film eller serie som «smal» at den har Norge som primærmarked underbygger den ulempen som ligger i å produsere for et lite marked.<sup>74</sup>

Etterhåndstilskudd matcher i utgangspunktet norske produsenters markedsinntekter slik at den samlede inntjeningen blir større og bidrar på den måten til å kompensere for et lite hjemmemarked. Argumentet om å bruke omsetningsstøtten til å kompensere for et lite hjemmemarked er derfor til stede. Men basert på dette argumentet alene og isolert kunne man også omdisponere tilskuddsmidler fra etterhånd- til forhåndstilskudd. Med en større andel av produksjonsbudsjettet dekket av forhåndstilskudd ville det være enklere å tjene inn det resterende gjennom markedsinntekter.

---

<sup>74</sup> Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, §1-3d

Etterhåndstilskuddet skiller seg imidlertid fra forhåndstilskudd ved å flytte produksjonsfinansieringen til markedet, og når den flyttes til markedet blir både risiko og beslutningsmyndighet overført til markedsaktører. Hvis de velger prosjekter som ikke i tilstrekkelig grad når et publikum får de *både* mindre inntekter og tilskudd. Dermed blir filmproduksjonen mer markedsstyrt, og mindre tilskuddsmidler går til produksjoner som ikke lykkes i å nå sitt publikum.

Gjennom ordningen med etterhåndstilskudd flyttes risiko og beslutningsmyndighet i første omgang fra NFI til produsent, som blir ansvarlig for en større andel finansiering fra andre kilder enn NFI. Produsenten deler så normalt risiko og beslutningsmyndighet med sine investorer. Siden eventuelle etterhåndstilskudd inntektsføres av produsentene bidrar de til å øke inntektsestimatene som vil ligge til grunn for investorenes vurderinger av prosjektet. Investorene påvirker produksjonsbeslutningen først gjennom valg av hvilke prosjekter de velger og eventuelt videre gjennom sine forhandlinger med produsenten om filmens utforming, og de tar en risiko relatert til størrelsen på sin egen investering.

Produsent og investorer vil naturlig søke å redusere sin risiko og gjør dette blant annet gjennom forhåndssalg til aktører i distribusjons- og visningsleddene. Distributørene betaler normalt en minimumsgaranti (MG) som et ugjenkallelig forskudd på produsentens andel av sine fremtidige inntekter fra filmen. Dersom distributøren deretter ikke greier å generere de markedsinntektene som ligger til grunn for beregningen av MGen vil den gå på et tap, mens produsent og investorer fortsatt vil sitte med hele MGen. Tilsvarende vil en TV-kanal eller strømmetjeneste kunne kjøpe visningsrettigheter før filmen går i produksjon basert på egne forventninger om den ferdige filmens kvaliteter og seertall. Hvis filmen ikke møter disse forventningene sitter de igjen med et tap, mens produsent fortsatt har de samme inntektene fra forhåndssalget. Forhåndssalg og MGen flytter altså risiko videre fra produsent til aktører i distribusjons- og visningsleddene. Disse får også beslutningsmyndighet gjennom valg av prosjekter og forhandlinger med produsentene (som typisk kan inkludere diskusjoner om manus og nøkkelpersonell). MGen og andre forhåndssalg blir spesielt attraktive med etterhåndstilskudd siden disse inngår i beregningen av filmens inntekter og dermed utløser etterhåndstilskudd samtidig som de reduserer markedsrisikoen for andre investorer.<sup>75</sup>

Gjennom disse mekanismene er etterhåndstilskudd en effektiv ordning for å overføre finansiering, risiko og beslutningsmyndighet fra støtteapparat til markedet.

En vesentlig fordel med en slik overføring er at aktørene i distribusjonsleddet normalt vil kjenne publikumsmarkedet bedre enn produsentene, og at de har store muligheter til selv å påvirke filmens resultater gjennom sitt lanseringsarbeid. Mange opplever at dette er blitt viktigere i et marked hvor stadig flere filmer kjemper om publikums oppmerksomhet og kinosjefenes saler, og hvor større amerikanske titler tar mye av begge deler.

Hovedutfordringen med ordningen er å styre hvilken andel av de totale tilskuddsmidlene man ønsker å allokere til den. Siden den er organisert som en rettighetsbasert ordning er utbetalingene avhengige av filmenes inntekter, og når ordningen skal forvaltes innenfor en gitt kostnadsramme vil den spise av andre ordninger i gode år og gi dem stort rom i dårlige år. Forutsatt at ordningen fortsatt skal ligge innenfor en fast ramme sammen med andre ordninger, vil NFI ha behov for verktøy til å styre ordningens omfang.

---

<sup>75</sup> Krav om kinobillettsalg over visse terskelverdier for å utløse etterhåndstilskudd gjør imidlertid at ingen matchende inntekter i form av etterhåndstilskudd er garantert av MGen og forhåndssalg før salget overstiger disse verdiene.

Det finnes flere måter å sikre at etterhåndstilskuddene ikke vokser utover det nivået som er ønskelig. Man kan justere minimumskravet knyttet til norske kinobesøk. Problemet knyttet til dette kravet er at det kun hviler på en inntektskilde. Får vi igjen et marked der inntektene i økende grad kommer fra andre kilder vil dette kravet bli gradavis mindre relevant som kriterie for publikumsoppslutning og markedsinntekt. Det er også verd å merke seg at median-filmen ligger allerede i dag på et besøk langt under normal terskel. Blir sannsynligheten for å nå terskelen for lav faller alle de positive sidene ved ordningen bort.

Et annet forslag har vært å avgrense ordningen til filmer som også mottar forhåndstilskudd til produksjon. Dette mener vi også er uheldig ut fra målene om bredde, variasjon og maktfordeling. Å produsere kinofilm uten verken forhåndstilskudd eller etterhåndstilskudd er ikke realistisk i det norske markedet, så forslaget ville i praksis gi NFI full kontroll over det norske repertoaret siden de regionale fondene ikke har tilstrekkelige midler til å ta en rolle tilsvarende NFIs i produksjonsfinansieringen.

Et annet alternativ er å justere maksimalt utbetalt EHT. Problemet med en eventuell nedjustering av utbetalingstaket er at man gir en disproportjonalt sterkt reduksjon i insentivene til å selge mye. Dette er ikke ønskelig hverken ut fra målet om høy publikumsoppslutning eller en solid bransje (les inntekter). I begge disse forslagene foretar man også justeringer av et knekkpunkt. Slike knekkpunkter skaper ofte uheldige tilpasninger rundt punktet. Eksempelvis vil aktørene legge stor innsats i å oppnå 10.000 eller 35.000 besøkende på kino, men når dette er oppnådd svekkes insentivene for videre markedsarbeid. Tilsvarende vil insentivene for å hente inntekter utover taket på EHT være langt lavere. Justeringer av slike knekkpunkter kan føre til mye uproduktiv tilpasningsaktivitet.

Vi mener at beste løsning for å la NFI styre omfanget på de samlede etterhåndstilskuddene vil være gjennom å justere prosentsatsen for tilskudd per krone markedsinntekter til produsent. Den ligger i dag på 200 prosent for barnefilm og 100 prosent for all annen film. For å sikre forutsigbarhet for investorer og andre som bidrar til finansiering av filmprosjektene må justeringene foretas før prosjektene får forhåndstilsagn om etterhåndstilskudd – altså før prosjektene går i produksjon. Dette medfører at justeringer i prosentsatsen først vil slå inn cirka 2 til 3 år etter at de foretas, men NFI har allerede godt etablerte systemer for å estimere fremtidige EHT-utbetalinger som vi mener vil kunne håndtere dette. Denne typen justering vil også egne seg godt for eventuelle vurderinger knyttet til om dagens sats for barnefilmer er for høy. Denne løsningen kan også kombineres med å heve utbetalingstaket slik at de negative effektene av takene beskrevet ovenfor reduseres. Det er vår vurdering av NFI selv bør få styre disse prosentsatsene for å sikre at man har kontroll over virkemiddelsammensetningen og at man får tatt høyde for vurderinger basert på markedsutviklingen. Hvor stor andel etterhåndsstøtten bør utgjøre av samlede tilskudd bør dog besluttes politisk.

### 10.3. Et enklere og mer fleksibelt tilskuddssystem

I Kulturdepartementets konkluderende merknader til innretningen av tilskuddssystemet i *En fremtidsrettet filmpolitikk* merker vi oss følgende punkter:

- Tilskuddssystemet gjøres fleksibelt og plattformnøytralt.
- Tilskuddssystemet innrettes etter type tilskudd, det vil si tilskudd før produksjon, tilskudd til produksjon og tilskudd etter produksjon. (Her har de tidligere i meldingen bemerket at de ønsker at før-produksjonsfasen styrkes).
- Tilskuddssystemet gjøres enklere med færre ordninger og mer effektiv tilskuddsforvaltning.
- Tilskudd før produksjon målrettes slik at en større del ender i produksjoner.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> *En fremtidsrettet filmpolitikk*, side 57.

Vi mener tilskuddsordningene kan bli mer relevante og effektive i forhold til de filmpolitiske målene ved å legge om til et enklere og mer fleksibelt system, uten å nødvendigvis gjøre særlige endringer i forskrift. Erfaringene fra Danmark (se kapittel 5.10) tilsier at dette er fullt mulig. En forenkling kan oppnås ved å organisere ordningene etter følgende prinsipper, hvor noen ligner grunnlaget for dagens ordninger:

- 1) Definer tilskudd ut fra fase: konseptutvikling, prosjektutvikling, produksjon, lansering og omsetning.
- 2) Slå sammen ordninger i utviklingsfasen slik at denne fasen blir mer format- og plattformnøytral med færre rammer og potter.

Fasene ligner de som blir brukt i dag, men de to utviklingsfasene kan defineres tydeligere. **Konseptutviklingsfasen** er det første steget for et prosjekts løp innenfor NFIs tilskuddssystem. Tilskuddene her rettes mot både skapere og produsenter. Med utgangspunkt i en intensjonsbeskrivelse søkes det om tilskudd til konseptualisering av prosjektet. Her utvikles filmens/seriens univers, sentrale karakterer, definerende tematikk og konflikter. Nivået på tilskuddet bør være fleksibelt, men romslig nok til å kunne dekke spesielle behov. Målet er et ferdig førsteutkast av manus eller lignende og et konseptdokument.

Tilskudd til **prosjektutvikling** er rettet mot produsenter. Terskelen for å motta prosjektutvikling er høy nok til at ordningen kan tilby tilstrekkelige midler til de som når igjennom, tilpasset format og prosjektets natur. I denne fasen spisses prosjektet slik at historien får sin optimale utforming. Målet er å ferdigstille prosjektet for en produksjonsavgjørelse, og det bør også foreligge en intensjonsavtale om samarbeid med distributør.

Vi tror det er nødvendig å legge større ressurser inn i fasen **for prosjektutvikling**, eventuelt på bekostning av de midler som settes av til de senere fasene. Vi tror at tilskudd til prosjektutviklingsfasen kan samles under en bred ordning. I dag finner man støtte til denne fasen gjennom konsulentordningen, Nye veier (som er en undergruppe av konsulentordningen) og utviklingsstøtte til dramaserier, som er en form for rettighetsbasert ordning. I tillegg opereres det med potter til ulike formater i denne fasen. Ved å samle alle midlene under en felles ordning der man ikke opererer med potter vil man oppnå høyere grad av fleksibilitet. Det vil også gi rom for innovasjon og nytenkning i forhold til sjanger, format og plattform. Det er et viktig poeng at man i utviklingsfasen finner en retning på prosjektet som knyttes til de filmpolitiske målene. Dersom prosjektet anses å ha et stort kommersielt potensial, så skal det utvikles i den retningen og stiles mot eventuelt produksjonstilskudd som egner seg for dette. Dersom prosjektet derimot har et tydelig innslag av høy kunstnerisk kvalitet, samfunnsmessig relevans m.m., bør prosjektet utvikles i en slik retning og stiles mot eventuell produksjonsstøtte gjennom konsulentordning. På denne måten kan tilskudd i utviklingsfasen håndtere alle målsettinger.

Et sentralt spørsmål knyttet til forvaltningen av virkemidler som rettes mot audiovisuelle produksjoner er i hvilken grad man klarer å bidra til høy publikumsoppslutning om produksjoner som gjerne defineres som av høy kvalitet. Statistikken fra Film og Kino viser at to av tre filmer selger mindre enn 35000 billetter på kino i Norge. Samtidig finner vi at en stor andel av filmene som får plass på programmet ved større internasjonale filmfestivaler og som får gode anmeldelser nettopp befinner seg i denne gruppen av filmer med lavt besøk på kino. Dette har vært et problem i mange år og vi ser ikke vesentlige tegn til at man har klart å løse dette de senere årene. Med høy vekst i strømmetjenester og VOD er det grunn til å forvente at salg av kinobilletter for slike filmer kan komme under ytterligere press. Samtidig representerer denne veksten i strømmetjenester en ny mulighet for å øke seeroppslutningen om slike produksjoner. Nyere tall fra USA viser nettopp at strømmetjenestene satser mer på produksjon og distribusjon av spillefilmer. Utfordringen for virkemiddelapparatet blir da å tilby tilskudd som gjøre det attraktivt for disse tjenestene, så vel som TV-kanalene, å plukke opp slike mer smale kvalitetsprosjekter som også representerer produksjoner med høy kunstnerisk verdi. Vårt forslag til en mer fleksibel og finansielt sterkere

ordning for utviklingsstøtte tror vi vil kunne gi større rom for å støtte opp om slike prosjekter der kinolansering av spillefilm ikke er eneste løsning. Det fordrer at NFI kan stille med relativt fleksible tilskudd til både konsept- og prosjektutvikling for slike produksjoner og at disse kan tas videre over i en produksjonsfase med konsulentvurdert tilskudd uten krav om kinolansering og tilpasset lansering i hjemmevideomarkedet. Å legge til rette for denne typen alternative lanseringsformer tror vi er et viktig steg i retning av å sikre at filmer med høy kvalitet også får mange seere. Å tviholde på kinoseere som primær målgruppe for denne typen produksjoner er sannsynligvis en kamp mot vindmøller.

Tilskudd til **produksjonsfase** er rettet mot produsenter, det er en betingelse at man har inngått avtale med relevant distributør tilpasset plattform og format. Målet er ferdigstilling av produksjon og leveranse til distributør. I produksjonsfasen kan man vurdere å tilby tre ordninger: Konsulentvurdering, markedsvurdering og insentivordning. Ved en slik tredeling går man i større grad over til en porteføljetankegang der alle prosjekter som faller inn under en produksjonstilskuddsordning skal være rettet inn mot definerte mål.

Tilskudd til **lansering** er rettet mot produsent for norsk og internasjonal lansering i primær plattform.

Tilskudd til **omsetning** er rettet til produsent av kinofilm og skal matche markedsinntekter i alle norske og internasjonale vinduer og plattformer i en viss periode etter premiere i primærplattformen. I omsetningsfasen videreføres dagens ene ordning med etterhåndstilskudd til kinofilm.

Når prosjekter innenfor forskjellige formater og sjangre skal konkurrere om de samme midlene innenfor større og mer fleksible ordninger for utvikling blir det et viktig prinsipp at fordelingene skal foregå ut fra søknadsfrister slik at det blir transparens i forhold til hvilke prosjekter som har konkurrert om hvilke midler for hver runde.

### 10.3.1. Gevinster ved å ha færre og mer fleksible ordninger

Modellen har flere åpenbare fordeler slik vi ser det, som løser utfordringer vi har indentifisert i dagens tilskuddssystem:

- En mer fleksibel håndtering av utviklingstilskuddene gir større muligheter for å tilpasse tilbudet etter kvalitet på søknader innen ulike formater og plattformer. Det gir også rom for å skalere opp enkelte utviklingstilskudd dersom det er behov for dette.
- De utøvende skaperne kan få en større grad av eierskap i prosjektene ved at de kan være ansvarlig søker i første fase.
- Ved å ha en høyere terskel mellom konseptutviklingsfasen og prosjektutviklingsfasen motvirker man opplevelsen av kø-ordning som dagens system av mange beskrives som.
- Modellen legger opp til en høy grad av sømløs fleksibilitet med tanke på format/sjanger og plattform i utviklingsfasen, og tilskuddene vil bedre kunne tilpasses prosjekter i formater og sjangre som ikke alltid passer inn i eksisterende ordninger (animasjon, nettsierier, og lignende) samt nyutviklede formater og sjangre.

### 10.3.2. Potensielle utfordringer ved den foreslåtte modellen

Modellen vil ha kvaliteter som av noen kan oppfattes som utfordrende, spesielt i overgangen fra dagens ordninger:

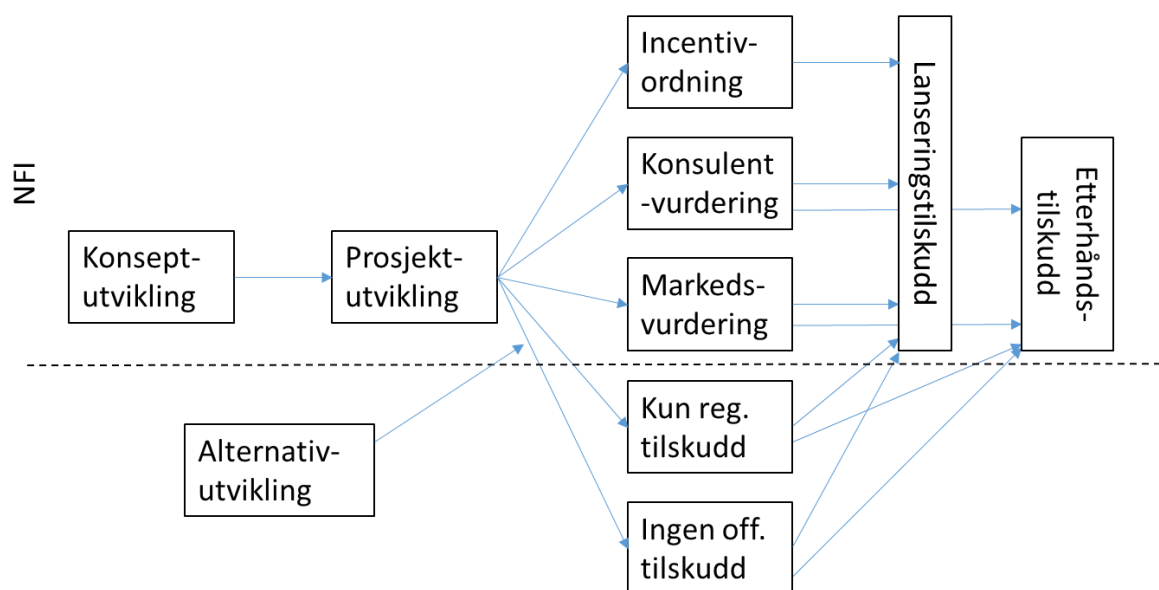
- Større fleksibilitet kan oppfattes som mindre rettferdighet og transparens når mer ulike prosjekter skal vurderes opp mot hverandre i konkurransen om de samme utviklings- eller produksjonsmidlene.

- Det kan bli noe mindre kontinuitet og større variasjoner i fordelingen av midler mellom prosjekter innenfor samme sjanger og format. For eksempel kan flere sterke søknader innen en sjanger i en periode gi færre tildelinger til prosjekter i andre sjangre i samme perioden.

### 10.3.3. Modellen satt inn i en større sammenheng

Vi kan enkelt illustrere hvordan den foreslåtte modellen kan ses i sammenheng med de øvrige ordningene innenfor tilskuddssystemet. Modellen gir fem alternative løp gjennom NFIs tilskuddsordninger fra ide til marked, som også inkluderer lanserings- og etterhåndstilskudd samt regionale tilskudd.

Figur 10-1 Trefasemodell satt inn i større sammenheng



### 10.4. Satsing/prioritering av faser

Mye taler for at det bør legges større vekt på tilskudd til produksjoner i utviklingsfasen, og at det spesielt for serier kan være rom for å redusere støtteintensiviteten i produksjonsfasen. Publikum bruker betydelig mer penger på konsum av film og serier gjennom hjemmevideokanalerne, og med en mer moden bransje i disse markedene kan aktørene nå selv i økende grad gjennomføre prosjekter på egen hånd. Tilskudd til produsenter i utviklingsfasen bidrar til å styrke deres eierskap og kontroll, og til at prosjektene blir godt utarbeidet for produksjonsfasen. God tilgang til tilskuddsmidler i utviklingsfasen er videre avgjørende for å skape et bredt og variert tilfang av gode prosjekter for den langt mer ressurskrevende produksjonsfasen. At mange prosjekter ikke går videre fra utvikling til produksjon er en naturlig følge av at kun de beste rettfærdiggjør risikoen som følger produksjonsinvesteringene. Alle utviklingsprosjekter bidrar likevel til utvikling av talent og kompetanse. Utviklingstilskudd bør tilpasses det enkelte prosjekt, også sett opp mot hvor langt prosessen skal gå og hva den skal omfatte. Under dagens ordninger kan utviklingsløpet for dokumentarer være langt og omfattende, men også for dramaserier og animasjon kan det for eksempel være behov for å inkludere produksjon av piloter i utviklingsløpet. Mer støtte i utviklingsfasen, både i form av antall prosjekter og tilskudd til hvert enkelt prosjekt åpner for både mer utprøving og bedre utviklede prosjekter før oppstart av produksjon. Vi tror også at det er behov for mer ressurser til tidlig utviklingsfase, herunder manus-, konsept- og ideutvikling. I denne fasen vil

ressursene hovedsakelig rettes mot manusforfattere og regissører. Midler i denne fasen gir disse utøvergruppene langt større frihet til å utvikle kreative konsepter, uavhengig av produsentene. I dag er det kun 9 millioner kroner tilgjengelig i denne fasen. Når dette er sagt tilbys det også midler til denne fasen gjennom Kulturrådets fond for lyd og bilde. Ressursene her er omtrent like store. Et mulig forslag her er å samordne NFIs og Kulturrådets midler mot denne fasen i prosjektene.



## Litteraturreferanser

Bille, Trine og Flemming Olsen, «Målinger af kvalitet og effekter af kunst og kultur», i Kvalitetsforhandlinger.

Deloitte, Menon Economics, Oxford Research og Struense (2019): Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet, Rapport for Nærings- og fiskeridepartementet.

Eliassen, Knut Ove og Øyvind Prytz, red. (2016), Kvalitetsforståelser. Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur.

Entertainment Partners (2019): The Guide, An Essential Resource for Global Production Incentives, St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren*

Familie og kulturkomiteen (Innst. 83 S (2015–2016)): Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om en framtidsrettet filmpolitikk.

Gaustad, T (2017) Det smale mangfoldet: kinomarkedet etter digitaliseringen. I Praktisk Økonomi og Finans, 33(2): 203-219

Gaustad, T. (2018) How Financing Shapes a Film Project: Applying Organizational Economics to a Case Study in Norway. I Murschetz, P.C., Teichmann, R. og Karmasin, M. (Eds) *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*. Springer.

Gaustad, T. (2018). "How Financing Shapes a Film Project: Applying Organizational Economics to a Case Study in Norway." I P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*: Springer

Gaustad, T., Espelien, A., De Paoli, D., & Theie, M.G. (2014). Som du ser meg. Menon-Publikasjon 32/2014. Oslo: Menon Economics

Gaustad, T., Theie, M.G., Eidsvold-Tøien, I., Torp, Ø., Gran, A.-B., & Espelien, A. (2018). Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier. Menon-publikasjon nr. 5/2018, Oslo: Menon Economics

Hovden, Jan Fredrik og Øyvind Prytz, red. (2018);, Kvalitetsforhandlinger. Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur (2018)

Kontroll og konstitusjonskomiteen, (Innst 125 S (2018-2019): Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2017

Kulturdepartementet (2012): Av om for et innspillsnotat om mangfold i kinofilm og tv-drama.

Kulturdepartementet (2016): Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk, FOR-2016-10-07-1196.

Kulturdepartementet (2016): Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, FOR-2015-12-16-1684, Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*

Menon Economics (2019): Film Capital Oslo, Utredning om filmfond for Oslo kommune, Menon-publikasjon nr. 6/2019

Norsk filminstitutt (2017): Ny fordelingsmodell for tilskudd til regionale filmsentre fra budsjettår 2017. NFI

Norsk filminstitutt (2018): NFIs underlagsrapport for 2018: <https://www.nfi.no/aktuelt/2018/den-kritiske-finansieringen-ved-innspillingsstart>

Norsk filminstitutt (2019): Relevans. Publikum. Bærekraft. Handlingsplan for inkludering og representativitet i norsk film og filmkultur 2019-2023. NFI.

Norsk Filminstitutt. Årsrapporter for årene 2001 til 2018.

NOU (2001:5): Kino i en ny tid. Kommers og kultur

NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*

Olsberg SPI (2017): Impact of the Norwegian Film Incentive, A Report to the Norwegian Film Institute from Olsberg SPI

Olsberg SPI (2019): GLOBAL INCENTIVE INDEX 2019, UK

Oslo Economics (2014): Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon, Oslo

Oslo Economics (2018): Den norske spillbransjen, Oslo Economics rapport nr 3/2018.

Prop. 1 S (2018-2019): Statsbudsjettet

Riksrevisjonen (2017): Revisjonsrapport for 2017 om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt

Ringstad, V. (2005). Kulturøkonomi. Cappelen Akademisk forlag

Ryssevik, J. og Turid Vaage (2011): For en neve dollar mer, En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond, Ideas2evidence rapport 9/2011

Ryssevik, J., Dahle, M., Høgestøl, A., & Myhrvold-Hanssen, T. (2014). Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen. Ideas2evidence rapport 7/2014

St.meld. nr. 22 (2006-2007): *Veiviseren*

St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk frem mot 2014*

St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk frem mot 2014*

St.meld. nr. 61 (1991-1992) *Kultur i tiden*

## Vedlegg 1: Produsentsurvey

### Produsentsurvey

Denne spørreundersøkelsen er sendt ut til Virke Produsentforeningens medlemmer, og retter seg mot produsenter av kinofilm, kortfilm og serier (drama og dokumentar). Hvis selskapet ditt utelukkende produserer spill, reklame eller TV-underholdning trenger dere ikke å svare.

#### 1) I hvilket fylke hører produksjonsselskapet hjemme?

- Østfold
- Akershus
- Oslo
- Hedmark
- Oppland
- Buskerud
- Vestfold
- Telemark
- Aust-Agder
- Vest-Agder
- Rogaland
- Hordaland
- Sogn og Fjordane
- Møre og Romsdal
- Trøndelag
- Nordland
- Troms
- Finnmark
- Annet

### Del 1: Opplevelse av dagens tilskuddsordninger

#### 2) I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad) vil du si at NFI tilbyr tilskuddsordninger som dekker:

	1	2	3	4	5	Kommentar
Alt det ditt selskap ønsker å utvikle?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Vet ikke
Alt det ditt selskap ønsker å produsere?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Alt lanseringsarbeid ditt selskap ønsker å gjøre?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

### Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet I hvilket fylke hører produksjonsselskapet hjemme? inneholder noen av disse alternativene

- Annet
- Finnmark
- Troms

- Nordland
- Trøndelag
- Møre og Romsdal
- Sogn og Fjordane
- Hordaland
- Rogaland
- Vest-Agder
- Aust-Agder
- Telemark
- Buskerud
- Oppland
- Hedmark

**3) I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad) vil du si at det regionale filmfondet tilbyr tilskuddsordninger som dekker:**

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Kommentar
Alt det ditt selskap ønsker å utvikle?							
Alt det ditt selskap ønsker å produsere?							
Alt lanseringsarbeid ditt selskap ønsker å gjøre?							

I de neste spørsmålene ber vi om informasjon knyttet til siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert (sist lanserte film/serie).

**4) Innenfor hvilket format var det siste prosjektet?**

- Spillefilm
- Kortfilm
- Dramaserie
- Kinodokumentar
- Enkeltstående dokumentar
- Film og serie (alle formater og sjangre) som minoritetsprodusent
- Annet, vennligst spesifiser:

**5) I hvilket år hadde den siste filmen/serien (prosjektet) premiere?**

- 2019
- 2018
- 2017
- 2016
- 2015
- 2014
- Tidligere, oppgi årstall:

**6) For siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert, fra hvilke av disse har dere:**

	NFI	Regionale fond	Regionale filmsentre
Søkt om tilskudd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fått tilskudd?

NFI

Regionale  
fond

Regionale  
filmsentre

**7) For siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert, har dere søkt om og/eller fått investering fra regionale fond?**

Har søkt, men ikke fått

Har søkt og fått

Nei, har ikke søkt

## Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Fått tilskudd? inneholder noen av disse alternativene

- Regionale filmsentre
- Regionale fond
- NFI

**8) Du oppgav på forrige side at dere fikk tilskudd til forrige prosjekt. Hva fikk dere tilskudd til?**

Utvikling

Produksjon

Lansering

Etterhåndstilskudd

Annet, vennligst spesifiser:

**9) For siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert: Omtrent hvor mange månedsverk ble brukt på å skrive og følge opp søknader om tilskudd (til utvikling, produksjon, lansering, etterhånd og annet) fra NFI, norske regionale fond og filmsentre?**

0-2

2-4

4-6

6-12

Mer enn 12

**10) For siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert: Angi ved å dra i slideren omtrent hvor stor andel (i prosent) av prosjektets totale budsjett som ble finansiert med tilskudd fra NFI, regionale fond og filmsentre?**

0 %

5 %

10 %

15 %

20 %

25 %

30 %

35 %

40 %

45 %

50 %

55 %

60 %  
65 %  
70 %  
75 %  
80 %  
85 %  
90 %  
95 %  
100 %

## Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Fått tilskudd? inneholder noen av disse alternativene

- NFI

og

Dersom spørsmålet Du oppgav på forrige side at dere fikk tilskudd til forrige prosjekt. Hva fikk dere tilskudd til? inneholder noen av disse alternativene

- Produksjon
- Utvikling

## Del 2: Tilskudd og annen finansiering

For de neste to spørsmålene ber vi deg svare for siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert.

**11) I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro forhåndstilskuddene fra NFI (produksjonstilskudd) til å utløse annen finansiering?**

	1	2	3	4	5	Vet ikke
Privat finansiering						
Investering fra norske regionale fond						
Andre offentlige tilskudd						
Utenlandsk finansiering						

## Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Innenfor hvilket format var det siste prosjektet? inneholder noen av disse alternativene

- Kinodokumentar

- Spillefilm

eller

Dersom spørsmålet Du oppgav på forrige side at dere fikk tilskudd til forrige prosjekt. Hva fikk dere tilskudd til? inneholder noen av disse alternativene

- Etterhåndstilskudd

**12) I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), bidro muligheten for etterhåndstilskudd til å utløse annen finansiering?**

1 2 3 4 5 Vet ikke

Privat finansiering

Investering fra norske regionale fond

Andre offentlige tilskudd

Utenlandsk finansiering

**13) Har dere de siste to årene fått etterhåndstilskudd i forbindelse med én eller flere produksjoner?**

Nei

For én produksjon

For to produksjoner

For flere enn to produksjoner

**14) Har dere etablert en minimumsgaranti (MG) i tilknytning til forventet etterhåndsstøtte fra én eller flere av disse produksjonene?**

Ja, én eller flere MG-er basert på norske visningsrettigheter

Ja, én eller flere MG-er basert på utenlandske visningsrettigheter

Nei

**15) Hva opplever du som mest utløsende for privat medfinansiering av prosjektene (tenk per kroner)?**

Forhåndstilskudd til produksjon

Etterhåndstilskudd

**16) For konsulentvurderte produksjoner, hvor viktig er etterhåndstilskudd i forhold til forhåndstilskudd til produksjon?**

Forhåndstilskudd er viktigere enn etterhåndstilskudd for konsulentvurdert produksjon

Forhåndstilskudd er mindre viktig enn etterhåndstilskudd for konsulentvurdert produksjon

Forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd er like viktige for konsulentvurdert produksjon

**17) For markedsvurderte produksjoner, hvor viktig er etterhåndstilskudd i forhold til forhåndstilskudd til produksjon?**

Forhåndstilskudd er viktigere enn etterhåndstilskudd for markedsvurdert produksjon

Forhåndstilskudd er mindre viktig enn etterhåndstilskudd for markedsvurdert produksjon

Forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd er like viktige for markedsvurdert produksjon

**18) Er insentivordningen en relevant tilskuddsordning for de neste prosjektene dere ønsker å gjennomføre?**

Ja

Nei

Vet ikke

**19) Hva synes du om dagens insentivordning?**

- Det er et godt tiltak som øker bransjens aktivitet her hjemme
- Det er et godt tiltak (gir norgesreklame eller liknende), men det påvirker ikke bransjen her hjemme
- Det er et virkningsløst tiltak, og bør avvikles
- Det er et virkningsløst tiltak som svekker vår konkurransevne som norske produsenter, og bør avvikles
- Vet ikke

### Del 3: Formidling og promotering

Svar her for siste film eller serie (prosjekt) selskapet har produsert og lansert.

**20) Når definerte dere første gang målgruppe blant publikum for prosjektet?**

- I forbindelse med manusutviklingen
- I forbindelse med prosjektutviklingen
- I forbindelse med produksjonen
- I forbindelse med lanseringen
- Vi definerte ikke målgruppe for dette prosjektet
- Vet ikke

**21) Gjennomførte dere (eller distributør/kanal) systematiske publikumsundersøkelser for prosjektet i forbindelse med:**

- |                          | Ja | Nei | Vet ikke |
|--------------------------|----|-----|----------|
| Utvikling av prosjektet? |    |     |          |
| Produksjon?              |    |     |          |
| Lansering?               |    |     |          |

**22) Gjennomførte dere (eller distributør/kanal) andre former for markedsundersøkelser?**

- Ja Nei Vet ikke

### Del 4: Totalvurdering

**23) Beskriv med tre stikkord hva du mener fungerer best med de statlige tilskuddsordningene på filmområdet (gjennom NFI, regionale fond og sentre) i dag:**

Stikkord 1

Stikkord 2

Stikkord 3

**24) Beskriv med tre stikkord hva du mener fungerer dårligst med de statlige tilskuddsordningene på filmområdet (gjennom NFI, regionale fond og sentre) i dag:**

Stikkord 1

Stikkord 2

Stikkord 3



**25) I hvilken grad, på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), er disse filmpolitiske målene relevante mål for ditt selskaps produksjoner?**

	1	2	3	4	5	Kommentar
At norske filmer og serier skal delta på prestisjefestivaler						<input type="text"/>
At norske produksjoner skal være kunstnerisk nyskapende og originale						<input type="text"/>
At norske produksjoner skal være samfunnsmessig og kulturelt relevante						<input type="text"/>

## **Del 5: Litt mer om ditt produksjonsselskap**

**26) Hvor mange filmer og/eller serier har selskapet produsert i perioden fra 2014 til og med 2019? Antall fullførte produksjoner hvor dere har vært hovedprodusent, i hver sjanger og format:**

Spillefilm/kinodokumentar

Kortfilm

Dramaserier og dokumentarserier

Enkeltstående dokumentar

Film og serier (alle formater og sjangre) som minoritetsprodusent

Andre

**27) Hvor mange filmer og/eller serier har selskapet produsert per år i 2017, 2018 og 2019? Antall fullførte produksjoner hvor dere har vært hovedprodusent:**

2014

2015

2016

2017

2018

2019

**28) Hvor mange heltidsansatte hadde selskapet i 2018? (Regn om evt. deltidsansatte til fulle stillinger):**

**29) Hvor mange heltidsansatte hadde selskapet i 2014, gitt at dere eksisterte da? (Regn om evt. deltidsansatte til fulle stillinger):**

**30) Har forholdet mellom fast heltidsansatte og deltid/midlertidig/freelance endret seg de siste fem årene?**

- Mye mer fast heltid
- Litt mer fast heltid
- Samme som for fem år siden
- Litt mindre fast heltid
- Mye mindre fast heltid
- Vet ikke

**31) Hvor mange månedsverk per år bruker dere på å følge opp kontakten med NFI og regionale sentre/fond i forbindelse med søknader og rapportering om tilskudd?**

- 0-2
- 2-4
- 4-6
- 6-12
- 12-36
- Mer enn 36

**32) Hvis du har utfyllende kommentarer til spørreundersøkelsen eller evalueringen, så kan du skrive det her:**

[Send]

100 % fullført

© Copyright [www.questback.com](http://www.questback.com). All Rights Reserved.

## Vedlegg 2: Filmer som definerer kvalitetsmålet

Filmer som benyttes som referanse for etablering av kvalitetsmålet «Festivalord». Det er adjektiver og adverb som benyttes i anmeldelser av disse filmene som utgjør festivalord som igjen inngår i målet som er beskrevet i kapittel 2.

<b>Filmtittel</b>	<b>Filmtittel</b>
1001 gram	Louder than bombs
Blind	Magnus
Blindsone	Mot naturen
Bølgen	Månelyst i Flåklypa
De nærmeste	Operasjon arktis
Dirk Ohm - Illusjonisten som forsvant	Oskars amerika
Drib	Pionér
Fra balkongen	Pyromanen
Frøken Julie	Skyggenes dal
Før snøen faller	Solan og ludvig - Herfra til Flåklypa
Hva vil folk si	Sonja
Jeg er din	Søvnjengeren
Kongens nei	Thelma
Kraftidioten	Utøya 22. juli