

Rapport 9:2022

Film i Nord

Framtidig organisering av filmpolitiske virkemidler i Nord-Norge



Jostein Ryssevik

Malin Dahle

Jostein Ryssevik

Malin Dahle

Film i Nord

FRAMTIDIG ORGANISERING AV FILMPOLITISKE VIRKEMIDLER I NORD-NORGE

Ideas2evidence rapport 9/2022



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2022

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, mai 2022

ISBN: 978-82-8441-023-4

Forsidebilde: Scene fra kortfilmen Sensommer, regissør: Martin J. Edelsteen, produsent: Rein Film AS ved Aleksander Olai Korsnes

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence på oppdrag fra Filmfond Nord, Nordnorsk Filmsenter og Nordnorsk Filmkommisjon. Målet med arbeidet har vært å utrede hvordan det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge best kan organiseres for å nå målene for den regionale filmpolitikken?

En målrettet og effektiv strategi for å bygge en sterk nordnorsk filmbransje, krever god forståelse av den regionale bransjens forutsetninger og begrener. Men det krever også kunnskap om de ytre omgivelsene som denne bransjen fungerer innenfor. Utredningen har som mål å etablere et solid og gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag for de valgene som skal tas.

Vi har i løpet av prosessen hatt dialog med bransjen og eierne, og med de daglige lederne for de tre virksomhetene. Takk til alle som har bidratt med sin tid. En særlig takk til de tre daglige lederne som har vist stor vilje til nytenkning rundt sin virksomhet.

Bergen, mai 2022

Innhold

Forord	1
Kapittel 1: Bakgrunn, innhold, oppsummering	3
Handlingsrom, muligheter og trusler	3
Avgrensninger og metode	4
Rapportens innhold	5
Oppsummering av konklusjoner og anbefalinger	5
Kapittel 2: Statusrapport	8
Den nordnorske filmbransjen	8
Den nasjonale filmpolitikken	11
Det globale økosystemet for film i endring	17
Kapittel 3: Mål og strategier	22
Mål for den nordnorske filmpolitikken	22
Virkemidler	25
Sammenhenger mellom mål og virkemidler	27
Strategiske valg	28
Kapittel 4: Organisering av virkemiddelapparatet	33
Behov for endring?	33
Foreslåtte modeller	34
Handlingsrom	35
Konsekvenser av de foreslåtte endringene av regiontilskuddet	36
Ekstern synlighet og slagkraft	37
En ny og godt samordnet strategi	38
Økonomiske konsekvenser	39
En samlet vurdering	40
Regional balanse	41
Litteratur	43

Kapittel 1: Bakgrunn, innhold, oppsummering

Hvordan kan det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge best organiseres for å nå målene for den regionale filmpolitikken? Det er dette spørsmålet som Nordnorsk Filmsenter (NNFS), Filmfond Nord (FFN) og Nordnorsk Filmkommisjon (NNFK) har ønsket å få svar på, og som er tema for denne utredningen. Formålet med utredningen er å belyse om en tettere samordning av de tre institusjonenes organisasjon og virksomhet vil være hensiktsmessig for å løse de utfordringene som den nordnorske filmbransjen står overfor. Målet for en eventuell omorganisering er både å øke mulighetene for å påvirke den nasjonale filmpolitikken, og å bygge et effektivt og målrettet regionalt virkemiddelapparat som kan skape gode forutsetninger for en positiv utvikling i den regionale filmbransjen.

Handlingsrom, muligheter og trusler

Nord-Norge er den eneste filmregionen i Norge hvor alle de filmpolitiske virkemidlene har de samme eierne og dekker det samme geografiske området. Dette gir unike muligheter til å velge en organisasjonsmodell hvor hensynet til regionens egne filmpolitiske mål står i sentrum.

Handlingsrommet er stort, og muligheten mange.

I mandatet for utredningen ble vi bedt om å vurdere fire mulige modeller for framtidig organisering av det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge:

1. Et fortsatt godt og uformelt samarbeid (som i dag)
2. Et formalisert samarbeid
3. En overordnet felles organisering av selskapene
4. Sammenslåing av selskapene

Om vi ser bort ifra det første av disse alternativene, representerer de tre andre økende grad av samordning og samorganisering. Det mest vidtgående alternativet (alternativ 4) innebærer at de tre selskapene slås sammen til en felles juridisk enhet med ett styre, én daglig leder og felles administrasjon

Der er avgjørende at valget av en framtidig organisasjonsmodell er basert på relevant og oppdatert kunnskap. En målrettet og effektiv strategi for å bygge en sterk nordnorsk filmbransje, krever god

forståelse av den regionale bransjens forutsetninger og begrener. Men det krever også kunnskap om de ytre omgivelsene som denne bransjen fungerer innenfor. Nordnorsk filmproduksjon er en liten brikke i et stort spill, og en rekke nasjonale og globale faktorer er av betydning for den videre utviklingen. Målet for en endringsprosess bør være å skape filmpolitiske virkemidler som er godt posisjonert for å håndtere denne utviklingen - både til å utnytte mulighetene og til å forsvare seg mot truslene. Utredningen har som mål å etablere et solid og gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet.

Avgrensninger og metode

Det har vært satset på film i Nord-Norge i over 40 år og det finnes en rekke institusjoner, virksomheter og tiltak som på ulike måter jobber for å fremme nordnorsk film. Denne utredningen er avgrenset til de tre virksomhetene som eies av begge fylkeskommunene og som har hele landsdelen som virkeområde, dvs. Nordnorsk Filmsenter (NNFS), Filmfond Nord (FFN) og Nordnorsk Filmkommisjon (NNFK).¹ Virksomheter som FilmCamp i Målselv og ungdomssatsningen Tvibit i Tromsø er holdt utenfor. Det samme er Internasjonalt Samisk Filminstitutt (ISF) i Kautokeino, som har fremme av samisk film fra hele nordkalotten, samt Nord-Vest-Rusland som sitt ansvarsområde.

Det har ikke vært et mål for denne utredningen å gjennomføre en systematisk *evaluering* av de tre virksomhetenes arbeid. Dette vil krevd en langt mer omfattende datainnsamling enn det har vært mulig å få til innenfor rammene av dette prosjektet. Men vårt arbeid bygger på tidligere studier av filmbransjen og de filmpolitiske virkemidlene i Nord-Norge, først og fremst *Historiefortellerne* (Olsen, 2021), *Større enn kval* (Ryssevik og Dahle, 2015a) og *Filmfond Nord - evaluering av de tre første årene* (Ryssevik og Dahle, 2015b). Utredningen henter også kunnskap fra våre tidligere studier av regionale filminstitusjoner i Norge, blant annet evalueringen av den statlige støtten til regionale filmfond: *For en neve dollar mer* (Ryssevik og Vaage 2011).

Vi har i tillegg gjennomført to gruppesamtaler med representanter fra den nordnorske filmbransjen, den ene gruppen bestående av relativt unge og nye filmskapere, og den andre av mer etablerte. Vi har også intervjuet sentralt plasserte, administrativt ansatte representanter for de to fylkeskommunene, samt hver av de daglige lederne for de tre virksomhetene, både sammen og hver for seg. I tillegg har vi intervjuet Charlotte Appelgren, mangeårig generalsekretær i Cine-Regio, paraplyorganisasjonen for regionale europeiske filminstitusjoner. Intervjuene er brukt som generelt bakgrunnsmateriale for beskrivelser og konklusjoner, men siteres bare unntaksvis i teksten.

Ut over dette, bygger rapporten på analyser av dokumenter fra de tre virksomhetene, blant annet strategier, retningslinjer, årsrapporter og regnskap.

Vi har i arbeidet med utredningen og anbefalingene hatt som forutsetning at de to fylkeskommunenes økonomiske satsning på film ikke vil endre seg radikalt i de nærmeste årene. Dette betyr at nordnorsk filmbransje- og filmproduksjon vil være avhengig av en betydelig tilføring av midler og stimuli utenfra, både via den nasjonale filmpolitikken og andre kilder. Å legge forholdene til rette for å oppnå dette, har derfor vært en grunnforutsetning i våre analyser.

¹ NNFK er opprettet som et prosjekt med en foreløpig periode på 3 år.

Nordnorsk filmbransje har, som all annen kulturnæring, vært sterkt påvirket av to og et halvt år med pandemi. I denne utredningen, som har den nære framtiden som tema, har vi i all hovedsak valgt å se bort fra de spesielle utfordringene som bransjen ble påført i denne perioden. Vi er opptatt av de mer grunnleggende utviklingstrekkene som også har vært virksomme gjennom pandemien, men ikke av de mer spesifikke pandemi-relaterte utfordringene. I den grad vi bruker tall og fakta for å underbygge argumentasjonen, er disse i all hovedsak hentet fra 2019 som er det siste normalåret før pandemien.

Rapportens innhold

Rapporten er delt i tre kapitler:

I kapittel 2 beskriver vi viktige kjennetegn ved den nordnorske filmbransjen, og vi ser nærmere på det nasjonale og globale landskapet som nordnorsk filmbransje og filmpolitikk beveger seg innenfor. Vi presenterer blant annet en analyse av utviklingen av den nasjonale filmpolitikken og forholdet mellom sentrum og periferi i norsk filmproduksjon. I tillegg ser vi nærmere på de store globale utviklingstrekkene som er i ferd med å skape radikalt nye muligheter, men også utfordringer, for filmbransjen over hele verden, inkludert den nordnorske.

I kapittel 3 ser vi nærmere på målene for den nordnorske filmpolitikken og hvordan virkemidlene er rigget for å nå disse målene. Vi diskuterer også sammenhengene mellom mål og virkemidler og hvilke strategier som det regionale filmpolitiske virkemiddelapparatet kan benytte for å nå sine mål. Vi er særlig opptatt av hvordan ulike virkemidler virker sammen og av eventuelle synergier av en tettere samordning.

I kapittel 4 trekkes trådene sammen og vi beskriver både hvilke handlingsrom Nord-Norge opererer innenfor, og hvilke argumenter som taler for å se på organisasjonsmodellen med et friskt blikk. Kapittelet avsluttes med en diskusjon av fordeler og ulemper med de ulike modellene og en anbefaling av hvilken modell vi mener gir de beste forutsetningene for en positiv utvikling av nordnorsk filmproduksjon og filmbransje i årene framover.

Oppsummering av konklusjoner og anbefalinger

- ◆ Nordnorsk filmbransje preges av kreativitet, idealisme og fortellertrang, men er samtidig lite lønnsom, underkapitalisert, fragmentert og for lite spesialisert. Utviklingen preges av et syklisk mønster hvor perioder med vekst avløses av tilbakegang, og hvor det ikke oppnås et nivå av produksjonsaktivitet som kan gi en bærekraftig bransje over tid.
- ◆ Bransjen er derfor dårlig rigget for å utnytte de mulighetene som kan komme i årene framover, og det vil kreve filmpolitiske grep for å komme ut av denne situasjonen.
- ◆ Nord-Norge er, som andre filmregioner, avhengig av den nasjonale filmpolitikken. Spenningene mellom staten (ved NFI) og filmregionene har tiltatt de siste årene og en rekke reformer og endringsforslag truer med å svekke regionenes muligheter og maktposisjon. Dette gjelder blant annet den nylig gjennomførte endringen av etterhåndstilskuddet, den foreslåtte endringen av fordelingen av statlige tilskudd mellom senter og fond, og usikkerheten rundt regionbegrepet.

- ◆ Globaliseringen av filmproduksjon har skapt en sterk konkurranse mellom alle verdens filmregioner om å tiltrekke seg internasjonale produksjoner. Nord-Norge har flere av forutsetningene for å lykkes i denne konkurransen, men står svakere når det gjelder andre. Det gjelder blant annet en lite konkurransedyktig norsk incentivordning, men også at den regionale filmbransjen er svakt rustet for å bidra i eksterne produksjoner.
- ◆ Som en følge av de globale strømmetjenestenes inntog, har markedet for finansiering av filmproduksjon endret seg radikalt. Internasjonale kommersielle aktører pøser penger inn i det europeiske markedet, og har skapt en produksjonsboom som har gitt kapasitetsproblemer i store deler av filmbransjen. Utviklingen åpner muligheter også for filmbransjen i en region som Nord-Norge. Men det krever styrke og handlekraft å delta i denne konkurransen og resultatet kan like gjerne bli en forsterkning av sentraliseringstendensen i norsk filmproduksjon.
- ◆ Det finnes ingen oppdatert, samlet og omforent målformulering for den nordnorske filmpolitikken. Men analyser av strategidokumentene til de tre filminstitusjonene viser at målbildet er sprikende og strekker seg fra formidling av kultur og historier, til arbeidsplasser og bærekraftige lokalsamfunn. Tyngdepunktet ligger på den næringspolitiske siden.
- ◆ NNFS, FFN og NNFK retter seg mot ulike deler av dette målbildet, men sammenhengene mellom mål og virkemidler er ikke alltid like eksplisitt formulert.
- ◆ I prinsippet står valget mellom to strategiske idealtyper; *organisk vekst* eller *ekstern stimulans*. I en strategi for organisk vekst kanaliseres det meste av ressursene til regionens egne filmskapere som steg for steg bygger kompetanse og utvikler filmprosjekt og produksjonsaktivitet som kan drive bransjen framover. Dette krever mye ressurser og en spissing av ressursbruken. Utfordringen er å skape nok produksjonsaktivitet til å gi bærekraft.
- ◆ I en strategi for ekstern stimulans benyttes hovedtyngden av ressursene til å trekke ekstern produksjonsaktivitet til regionen som i neste omgang kan gi utviklings- og arbeidsmuligheter til den regionale filmbransjen. Dette er en usikker strategi og utfordringen er å skape gode koblinger til den regionale bransjen som kan stimulere til vekst. Det er også en strategi hvor det lett oppstår målkonflikter mellom bygging av lokal filmbransje og generell næringsutvikling.
- ◆ Vi tror ikke det er formålstjenlig for en filmregion som Nord-Norge å rendyrke den ene eller andre av de to strategiene. Målet bør heller være å finne en optimal balanse, hvor de ulike elementene er godt samordnet og forsterker hverandre.
- ◆ Det er tre hovedgrunner til å se på organiseringen av det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge med friske øyne:
 - utviklingen i den nordnorske filmbransjen er, til tross for en langvarig og betydelig satsing, ikke optimal,
 - det nasjonale og globale landskapet som den nordnorske filmbransjen opererer innenfor, er i endring og har skapt radikalt nye muligheter, så vel som trusler,
 - det er grunner til å tro at en tettere samordning av virkemidler og kompetanse vil kunne gi synergier og resultater som er vanskeligere å oppnå så lenge de tre virksomhetene opererer hver for seg.
- ◆ Delingen av de ulike filmpolitiske funksjonene på ulike organisasjoner, er en særnorsk modell, og har bidratt til å fragmentere og svekke filmpolitikken i regionene.
- ◆ En tettere samordning av virksomhetene vil gi større synlighet og slagkraft, både overfor nasjonale myndigheter og i den globale konkurransen om finansiering og produksjonsaktivitet. Det vil også gi Nord-Norge et unikt fortrinn framfor de andre norske regionene hvor en tilsvarende organisering er langt vanskeligere å få til.

- ◆ En overordnet strategisk disponering av alle tilgjengelige tilskudds- og investeringsmidler vil kunne:
 - øke sjansene for å få frem flere produksjoner fra den regionale bransjen som kan vinne fram i konkurransen om ekstern finansiering.
 - bidra til en mer optimal fordeling av midler mellom film i ulike formater
 - øke mulighetene for å utvikle en mer differensiert regional filmbransje med flere lokomotiver som kan skape produksjonsaktivitet og gode investeringsobjekter
- ◆ Tettere koblinger mellom kommisjonsvirksomhet og regional finansiering kan øke sjansene for å trekke interessante produksjoner til regionen.
- ◆ Tettere koblinger mellom kommisjonsvirksomhet og bransjebygging vil også kunne bidra til å realisere de synergiene mellom importert produksjonsaktivitet og lokal filmbransje som er ønskelig å få til.
- ◆ Dersom den foreslåtte endingen i regiontilskuddet gjennomføres i tråd med høringsdokumentene, er en tett samorganisering eller sammenslåing av senter og fond eneste farbare vei.
- ◆ De direkte økonomiske besparelsene ved en tettere samorganisering av selskapene er marginale og bør i seg selv ikke være et avgjørende argument.
- ◆ *Vi mener at det alt i alt er svært mye som taler for at det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge samordnes langt tettere enn i dag. Dette kan oppnås gjennom en organisatorisk overbygning (modell 3) eller en fullstendig sammenslåing av selskapene (modell 4). Vi heller i retning av det siste alternativet fordi dette gir en enklere og mer kostnadseffektiv organisasjon.*
- ◆ *Det er fullt mulig å kombinere en slik modell med opprettholdelsen av to geografiske lokasjoner.*

Kapittel 2: Statusrapport

I dette kapittelet beskriver vi den nordnorske filmbransjen. Men vi ser også nærmere på det nasjonale og globale landskapet som nordnorsk filmbransje og filmpolitikk beveger seg innenfor. En regional filmbransje i utkanten av en liten filmnasjon i periferien av Europa, vil alltid være påvirket av ytre faktorer og utviklingstrekk. Dette er faktorer som byr på muligheter, men som også reiser barrierer og utfordringer. En målrettet og effektiv strategi for å bygge en sterk nordnorsk filmbransje, krever en god forståelse av den regionale bransjens forutsetninger og begrensninger, men også av hvilke handlingsrom disse ytre faktorene representerer.

Den nordnorske filmbransjen

I den ferske utredningen *Historiefortellerne* (Olsen, 2021) beskriver Bjørn Eirik Olsen en nordnorsk filmbransje preget av kreativitet, idealisme og fortellertrang. Rekrutteringen er god, utdanningsnivået høyt og aktørene er drevet av et lidenskapelig ønske om å skape interessant film og formidle de gode (nordnorske) historiene.

Men utredningen tegner samtidig et bilde av en bransje som er lite lønnsom, underkapitalisert, fragmentert og for lite spesialisert. Lønnsnivået for de som arbeider med film er lavt, og mange må kombinere filmarbeid med inntekt fra annen virksomhet. Samtidig kjemper selskapene for å overleve og reduserer fast stab til et absolutt minimum. Resultatet er en bransje som består av mange små selskap og uavhengige filmarbeidere og en flytende overgang mellom film som levevei og som hobby. År med antydning til vekst følges av år med tilbakegang, og mange forlater den nordnorske filmbransjen, enten fordi de gir opp eller fordi de fristes av større muligheter utenfor landsdelen, først og fremst i Oslo.

Den samme kontrasten mellom ambisjoner og økonomiske realiteter ble beskrevet i den forrige utredningen om filmbransjen og filmpolitikken i Nord-Norge, *Større enn kval* fra 2015 (Ryssevik og Dahle, 2015a). Også her fortelles det om en regional filmbransje som kan og vil mye, men som framstår som økonomisk svak og fragmentert. Gitt at denne utredningen bygger på data som går så langt tilbake som til 2008, er det mye som tyder på at den nordnorske filmbransjen langt på vei har stått på stedet hvil over mange år, og at den ønskede utviklingen har uteblitt.

Basert på beskrivelser og data fra de to rapporten, mener vi at følgende tre kjennetegn er viktige for å forstå de utfordringene som den nordnorske filmbransjen står overfor:

Fragmentering

Ser vi hele perioden 2008-2019 under ett, er antallet personer som lever av film mer eller mindre konstant (i underkant av 200). Tallet på aksjeselskap har imidlertid økt fra rundt 60 i 2013 til rundt 90 i 2019. Dette betyr at selskapene er blitt mindre, noe som blant annet er illustrert med at den gjennomsnittlige omsetningen per aksjeselskap har falt fra i underkant av 1,6 millioner NOK til 1,3 millioner NOK.² Bare to selskap har en omsetning på over 10 millioner i 2019, og i to tredjedeler av selskapene er omsetningen under 1 million.

Organisering av virksomheten i enkeltpersonforetak og aksjeselskap med 1-2 ansatte kan være en relevant og rasjonell overlevelsestrategi for den enkelte aktør i situasjoner med lav inntjening og stor økonomisk usikkerhet. Ved å redusere lønnet stab til et absolutt minimum, holdes de faste utgiftene lave og aktørene blir i stand til å takle perioder hvor inntektene uteblir.

Men for bransjen som helhet, er fraværet av større selskap med ressurser og økonomisk ryggrad til å drive fram større produksjoner, en utfordring. En bærekraftig filmbransje består typisk av en gruppe mellomstore produksjonsselskaper, og en underskog av enkeltaktører og mindre selskap som kan fylle alle de fagfunksjonene som må til for å gjennomføre en filmproduksjon. Uten lokomotiver som kan dra lasset, mobilisere ressurser og skape produksjonsaktivitet, vil enhver regional filmbransje slite.

Lite spesialisering

Den nordnorske filmbransjen er i tillegg lite differensiert. Ifølge spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med *Historiefortellerne* (Olsen, 2021), oppfatter hele 58 prosent av selskapene seg som produsenter, og nesten like mange oppgir at de er regissører eller manusforfattere. Bransjen er med andre ord sterkt overrepresentert av filmskapere og generalister med ambisjoner om å få realisert sine egne prosjekter, heller enn av aktører som har spesialisere seg innenfor en av de mange fagfunksjonene som det er bruk for i en filmproduksjon (foto, lyd, lys, etterarbeid osv.).

Også på dette området er enkeltaktørenes valg forståelige, og på kort sikt kanskje også rasjonelle. I en bransje hvor produksjonsaktivitet er mangelvare, vil etterspørselen etter spesialiserte fagfolk være lav og sporadisk. Den individuelle risikoen ved spesialisering er derfor høy, og fagarbeiderne som tar sjansen, risikerer å stå uten arbeid i kortere eller lengre perioder.

For bransjen som helhet, er mangelen på spesialisering likevel et problem. En filmbransje hvor de fleste konkurrerer om å få realisert egne prosjekter, oppfordrer til småskalaproduksjon i form av kortfilm og mindre dokumentarfilmprosjekt. Konkurransen om knappe tilskuddsmidler blir stor og fører som regel til at ressursene blir spredd tynt utover. Mulighetene for å få frem større produksjoner som kan gi sysselsetting til flere over lengre perioder, blir dermed redusert.

Mangelen på spesialisering går også ut over kompetansebyggingen, og på sikt derfor også kvaliteten. Dette synspunktet er klart og tydelig oppsummert i følgende sitat fra en lokal filmarbeider:

² Olsen, 2021, s. 17.

«Man må være potet. Det kan være morsomt i en periode fordi man får prøvd mye forskjellig, men på sikt blir man ikke skikkelig god i annet enn nettopp det – å være potet!».³

En annen følge av manglende differensiering, er at landsdelen ikke får utviklet den spesialiserte ekspertisen som skal til for å bidra i eksterne produksjoner som spilles inn i Nord-Norge. Norske eller internasjonale produksjoner som legges til landsdelen, vil normalt ikke etterspørre generalister, men dyktige fagfolk som kan fylle ulike spesialfunksjoner.

I utgangspunktet er mangelen på spesialisering derfor et «høna-og-egget-problem». Aktørene vegrer seg for spesialisering på grunn av lav etterspørsel etter fagfolk. Samtidig er den manglende spesialisering en sterkt medvirkende årsak til at denne etterspørselen forblir lav.

Geografisk spredning

Den nordnorske filmbransjen er også geografisk spredd over en landsdel hvor avstandene i utgangspunktet er svært store. Ifølge *Historiefortellerne* (Olsen, 2021), var de 96 aksjeselskapene som var engasjert i film i 2019 lokalisert i hele 27 enkeltkommuner. Den største konsentrasjonen er i Tromsø, hvor rundt en tredjedel av selskapene og omsetningen er lokalisert, men også Bodø, Vågan, Målselv (med FilmCamp) og Sortland har mindre konsentrasjoner av filmvirksomhet. Resten, som også utgjør rundt en tredjedel av omsetningen i 2019, er spredd rimelig tynt ut over hele 22 enkeltkommuner.

Det kan være mange gode argumenter for et slikt lokaliseringsmønster, blant annet at det fremmer en tett tilknytning til lokal kunnskap, kultur, landskap og historier. Samtidig kan de store avstandene mellom aktørene være et hinder for utviklingen av en bærekraftig bransje. Filmproduksjon har alltid vært en prosjekt- og nettverksbasert virksomhet, hvor mange uavhengige aktører og ressurser må bringes sammen for at idéer og planer skal kunne utvikles og realiseres. Korte avstander mellom selskap, filmarbeidere og kompetanse er en nødvendig forutsetning for at en slik produksjonsmodell skal kunne fungere. Filmbransjen preges derfor ofte av en naturlig sentraliseringsprosess der aktørene klumper seg sammen i tette geografiske klynger.

Konsentrasjonen av en betydelig andel av den norske filmbransjen i Osloregionen er et resultat av en slik prosess, og den hovedstadsbaserte filmklyngen fungerer som en magnet på dyktige filmarbeidere, og til dels også selskap, fra andre deler av landet.⁴ En sterkt desentralisert bransje, som den nordnorske, vil være særlig utsatt for denne trekraften. Uten sterke regionale tyngdepunkt som kan fungere som en motvekt, vil regionene kontinuerlig stå i fare for å tappes for den beste kompetansen.

Samlet vurdering

Det finnes, som vi har sett, mange grunner til at strukturen i den nordnorske filmbransjen er som den er. Mønsteret er et resultat av en rekke individuelle valg som fra aktørenes ståsted kan være rasjonelle, men som likefullt er hemmende for den videre utviklingen av bransjen. Enkelt sagt: en

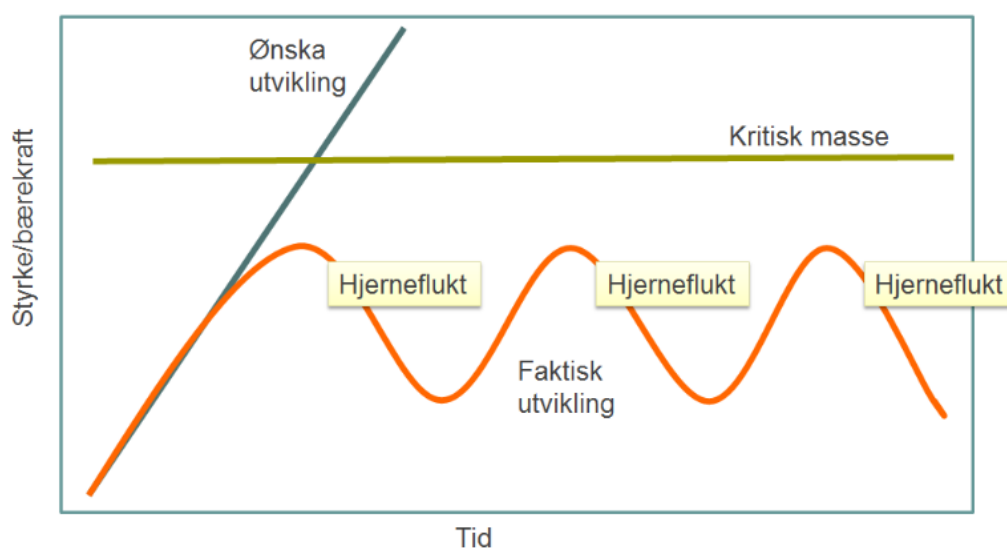
³ Ibid., s. 55.

⁴ Rein Film, som ble etablert i Kirkenes i 2010, viser at også produksjonsselskapene trekkes mot de sterke klyngene. Rein Film har valgt å flytte virksomheten til Oslo selv om mye av produksjonsaktiviteten fortsatt foregår i Nord.

fragmentert, lite differensiert og geografisk spredd regional filmbransje er dårlig skodd, både for å takle utfordringene og for å utnytte de mulighetene som kan komme i årene framover. Dersom målet er å utvikle en mer bærekraftig regional filmbransje i Nord-Norge, bør det tas filmpolitiske grep for å bryte dette mønsteret.

Bransjeaktørene vi har snakket med, ser rimelig positivt på utviklingen. De samme gjør lederne av de tre filminstitusjonene som observerer flere tegn på voksende aktivitet i bransjen. Spørsmålet er om dette er starten på en prosess som på sikt vi gi en mer bærekraftig situasjon, eller om det er en mer kortvarig fase i det sykliske utviklingsmønsteret som ofte særpreger filmbransjen i regionene. Et slikt syklisk utviklingsmønster er illustrert i figur 2.1:

Figur 2.1: Syklisk og sidelengs utvikling av en regional filmbransje



Dette er et mønster der perioder med fremgang avløses av tilbakegang, ofte initiert av at viktige nøkkelpersoner flytter ut av regionen på grunn av perioder uten produksjonsaktivitet. Bransjen når derfor ikke den kritiske masse av aktivitets- og arbeidsmuligheter som skal til for å skape langsiktig bærekraft.

Den nasjonale filmpolitikken

Filmproduksjon er kostnadskreven og forutsetter en betydelig grad av offentlig medfinansiering, særlig i et lite marked som det norske. En betydelig del av disse midlene kommer fra staten, og den statlige filmpolitikken blir dermed en kritisk premissleverandør for det meste av det som skjer på filmområdet, også i regionene.

Tradisjonelt har filmpolitikken i Norge, som i Europa for øvrig, blitt sett som et nasjonalt anliggende. Alle viktige filminstitusjoner har vært nasjonale og nesten uten unntak lokalisert i hovedstadsområdet. Film har vært en brikke i det norske nasjonsbyggingsprosjektet – et virkemiddel for å fremme norsk kultur og språk som en motvekt mot internasjonal kulturdominans.

I løpet av de siste knappe 20 årene, har vi likevel sett en gradvis og forsiktig regionalisering av den norske filmpolitikken. To utviklingstrekk er sentrale for å forstå regionenes plassering og rolle i dette bildet.

Regional mobilisering

Det er for det første etablert regionale filminstitusjoner over hele landet. Disse er skapt av kommuner og fylkeskommuner som har ønsket å benytte filmproduksjon som verktøy for å nå egne lokal- og regionalpolitiske mål. Utviklingen starter med etableringen av Nordnorsk filmsenter i 1981 og avsluttes med Oslo Filmfond i april 2021. I løpet av disse fire tiårene, men hovedsakelig etter årtusenskiftet, har hele landet blitt dekket av både filmsentre og filmfond, alle med et mål om å bygge filmbransje og stimulere til filmproduksjon i sine regioner.

Regionenes filmsatsing har i noe mindre grad enn den nasjonale filmpolitikken vært styrt av kulturpolitiske motiver. Et viktig supplerende mål for arbeidet har vært å skape næringsaktivitet og arbeidsplasser, og å gjøre steder og regioner attraktive som bosted og turistdestinasjoner. De nye regionale filminstitusjonene skapte derfor ikke bare en spenning mellom sentrum og periferi på det filmpolitiske området. De introduserte også film som et næringspolitisk interessefelt i tillegg til det kulturpolitiske.

De regionale filminstitusjonene har etter hvert fått en plass i den norske filmpolitikken, men utviklingen har vært forsiktig og nølende og ikke skjedd uten av tautrekking. Den regionale filmsatsingen dukket for første gang opp på statsbudsjettet i 2005, men ble først formalisert med omleggingen av filmpolitikken i kjølvannet av *Veiviseren* (Meld. St. 22, 2006–2007). Fra dette tidspunktet økte tildelingene, og rollefordelingen mellom de statlige og regionale tilskuddsordningene ble tydeligere definert. Omleggingen falt sammen med Kulturløftet I som innebar en kraftig vekst i den samlede filmpotten på statsbudsjettet. Regionene kunne derfor få en plass på filmfeltet uten at det gikk ut over de statlig kontrollerte tilskuddsordningene.

Det neste steget ble tatt i 2015–2016, i etterkant av den siste stortingsmeldingen om filmpolitikken: *En framtidrettet filmpolitikk* (Meld. St. 30, 2014–2015). Denne omleggingen, ofte kalt *filmforliket*, kan fra ett perspektiv ses som et kompromiss eller kontrakt mellom staten og regionene. Staten ga regionene en mer tydelig rolle i gjennomføringen av de nasjonale filmpolitiske målene, kombinert med klare signaler om at filmbransjen og filmproduksjonen i regionene skulle styrkes. Til grunn for dette lå tydelig uttrykte målsettinger om maktspredning, innholds- og skapermangfold. For å oppnå disse målene, måtte regionene legge interne motsetninger til side og godta en omfattende konsolidering og konsentrasjon av ressursene. Heller enn å spre midlene for tynt ut over hele landet, skulle det legges til rette for etablering av regionale tyngdepunkt som kunne fungere som en reell motvekt mot en i all hovedsak Oslo-dominert filmbransje.

Gjennom hele dette utviklingsløpet, har det vært sterke spenninger mellom en sentrumsorientert og en mer regionvennlig retning. Dette har for det første handlet om hva de regionale filminstitusjonene skulle få bruke tilskuddsmidlene sine til. Særlig har den sentrumsorienterte retningen ønsket å holde regionene unna de lange formatene. Helt fram til i dag har det vært lagt begrensninger på filmsentrene muligheter til å gi tilskudd til spillefilmprosjekter, og ved innføringen av prøveordningen med statlig støtte til regionale filmfond i 2007, kunne ikke fondene benytte statstilskuddet til spillefilm

som allerede hadde fått støtte fra Norsk filminstitutt (NFI).⁵ Følgen av alle disse begrensningene og detaljstyringen, ble en sementering av det særnorske skillet mellom filmsenter og filmfond - en organisasjonsstruktur som det knapt finnes paralleller til i noe annet europeisk land.

For det andre, har det vært betydelig uenighet om hvor stor andel av de statlige midlene som skulle gå til regionene. I den første perioden, fra tiden rundt *Veiviseren* til 2014, økte denne andelen steg for steg fra rundt åtte til vel 12 prosent (Ryssevik, 2014b). I perioden etter filmforliket, har tildelingsbeløpene fortsatt å vokse, men regnet som andel av statlige midler har de stått mer eller mindre i ro. I 2020 gikk omtrent 13 prosent av de statlige tilskuddsmidlene til regionale sentre og fond (Menon, 2021). Dette har altså skjedd i den perioden hvor den politiske målsettingen har vært å styrke filmsatsingen i regionene.

Statlig sentralisering

Parallelt med den regionale mobiliseringen på det filmpolitiske området, har det foregått en betydelig konsolidering og maktkonsentrasjon i det filmpolitiske forvaltningsapparatet på statlig nivå. Mens det i 1990-årene var hele tre statlige institusjoner som forvaltet de statlige tilskuddene til filmproduksjon⁶, ble hele tilskuddssystemet i 2001 lagt inn under det nyopprettede Norsk Filmfond. En rekke andre oppgaver og funksjoner ble i samme reform fordelt mellom Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling.

I 2007, i etterkant av *Veiviseren*, ble en ytterligere konsolidering foretatt, da alle funksjoner og institusjoner, inkludert tilskuddssystemet, ble samlet i Norsk filminstitutt etter modell fra de tilsvarende instituttene i Danmark og Sverige. Det er relevant å merke seg at diskusjonen i Stortinget om betydningen av en regional filmsatsing, i betydelig grad handlet om å skape en motvekt mot denne maktkonsentrasjonen. I innstillingen fra mindretallet, heter det:

«Særlig i lys av den maktkonsentrasjon det nye filminstituttet vil representere, er det viktig for norsk film i sin alminnelighet at det legges til rette for fremvekst av vitale filmmiljøer også i andre deler av landet enn Oslo.»⁷

I etterkant av filmforliket (2015-2016), styrkes NFIs rolle enda et par hakk. Med utgangspunkt i prinsippet om «armlengdes avstand», får NFI mandat til å fastsette fordelingen av bevilgede midler mellom de ulike tilskuddsordningene, og til å utarbeide forskrifter for ordningene. Fordelingen av midler til regionale sentre og fond blir med dette overført til NFI, samtidig som instituttet får økt sin innflytelse over tilskuddssystemets utforming.⁸

Fra et system hvor de regionale filminstitusjonene fikk sine midler direkte over statsbudsjettet, og hvor Kulturdepartementet dermed var den naturlige adressen for regionenes filmpolitiske ønsker og ambisjoner, er makten og midlene nå konsentrert i NFI. Det er ikke urimelig å hevde at dette har økt spenningen mellom periferi og sentrum, og at den maktspredningen som var et tydelig uttrykt mål i *En*

⁵ I stortingsmeldingen *Veiviseren*, som lå til grunn for denne reformen, ble det foreslått at heller ikke de regionale midlene som fondene disponerte (hovedsakelig tilskudd fra eierne), skulle kunne brukes til dette formålet. Daværende kulturminister Trond Giske begrunnet forslaget slik: «Det å se for seg at disse regionale filmfondenes hovedoppgave skal være å bruke statlige midler for å lokke de ulike filmene fra Norsk Filmfonds støtteordning ut i distriktene, er bortkastede ressurser.»

⁶ Audiovisuelt produksjonsfond, Norsk filminstitutt og Norsk Film AS.

⁷ Innst. S. nr. 277 (2006-2007) Innstilling fra Familie- og kulturkomiteen om *Veiviseren*. For det norske Filmløftet.

⁸ Denne gang var innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen enstemmig, og spørsmålet om maktkonsentrasjon ble overhodet ikke diskutert når innstillingen ble behandlet i Stortinget.

framtidrettet filmpolitikk, ikke er blitt realisert. I den grad NFI og de regionale filminstitusjonene har ulike synspunkt og interesser når det gjelder utformingen av det samlede tilskuddssystemet, er regionene dårligere posisjonert for å fremme sine interesser nå enn de var tidligere.

Systemet i spill

Årene etter filmforliket har vært preget av en fornyet dragkamp om ulike sider ved tilskuddssystemet som har betydning for regionenes muligheter for å få realisert sine mål. Dette handler om endringer som på mange måter er like grunnleggende som de reformene som ble initiert av *Veiviseren* og *En framtidrettet filmpolitikk*. Systemet er i spill, men uten en forutgående politisk debatt og nye politiske føringer.

Etterhåndstilskuddet

Sentralt i denne sammenheng, er dragkampen om *etterhåndstilskuddet* for kinofilm i 2020, som endte med en løsning som i betydelig grad reduserer de regionale filmfondenes handlingsrom. Endringen ble begrunnet med et ønske om å redusere omfanget av automatiske (regelstyrte) tilskuddsutbetalinger fordi disse spiste av den samme potten som de selektive ordningene og dermed reduserte NFIs muligheter til å kontrollere repertoaret og nå ulike filmpolitiske mål (Ryssevik, 2020).

Etterhåndstilskuddet fungerer som en automatisk inntektsforsterkningsmekanisme, hvor tilskuddet matches mot filmens inntjening i markedet. Tilskuddet reduserte dermed risikoen for å investere i kinofilm med et visst markedspotensial, også kinofilmer som ikke mottar forhåndstøtte fra NFI. Ordningen, slik den var utformet fram til 2020, representerte dermed *en alternativ finansieringsmodell* for kinofilm, ikke minst for film finansiert av regionale filmfond. Det kan hevdes at ordningen nettopp derfor la til rette for den bredden, skapermangfoldet, regionale balansen og maktspredningen som ble etterspurt i *En framtidrettet filmpolitikk*.

Dette synspunktet støttes av Menon Economics, som evaluerte tilskuddsordningene på filmområdet i forkant av endringsforslaget (Menon 2019).⁹ Ifølge Menon var sentrale personer i NFI svært negative til filmer som ikke hadde oppnådd forhåndstøtte sentralt:

«Filmer som produseres uten forhåndstilskudd fra NFI blir ansett som uønskede og omtalt som «problemer».»¹⁰

Den tette koblingen mellom etterhåndstilskuddet og den regionale dimensjonen i filmpolitikken bekreftes også av NFI selv. I dokumentet *Forslag til endringer i tilskuddsordningene*, som ble sirkulert i forkant av høringsrunden, sies det ganske direkte:

«I dag er det ikke anbefalt fra NFI å produsere spillefilm i regionene, da dette legger press på NFIs fondsbudsjett gjennom EHT-utbetalinger.»¹¹

⁹ Ifølge Menon, bidrar etterhåndstilskuddet i sin daværende form til «bredde og variasjon ved at den legger til rette for filmproduksjon uten statlig styring. Den gjør det mulig å produsere film uten forhåndstøtte fra NFI og uten at NFI har innflytelse på valg av prosjekt og produksjonsbeslutning.». Menon, 2019, s. 117

¹⁰ *ibid.*

¹¹ NFI, 2017 (formuleringen står to steder i dokumentet, s. 12 og 19).

Utsagnet går etter vår vurdering til kjernen i hva dette egentlig handler om og illustrerer de interessekonflikten som har grodd fram mellom NFI, som statlig tilskuddsforvalter, og de regionale filminstitusjonene.

Forskriftsendringen, som ble besluttet av NFI 19. februar 2021, innebar at det ikke lenger ville bli gitt etterhåndstilskudd til filmer som ikke har fått forhåndstilskudd fra NFI. Det åpnes imidlertid for at kinofilm som kun har mottatt produksjonstilskudd fra regionale filmsentre og filmfond, likevel skal kunne få etterhåndstilskudd dersom det regionale bidraget er stort nok (mer enn 25 prosent av filmens totale budsjett, eller mer enn 3 millioner kroner). Gitt de regionale filminstitusjonenes begrensede midler, vil det høre til sjeldenheten at det kan gis tilskudd i denne størrelsesorden.¹² Det er derfor rimelig å si at endringen har redusert de regionale fondenes handlingsrom.

Region-begrepet

Et annet utviklingstrekk, som utfordrer de (tradisjonelle) regionale filminstitusjonenes posisjon, handler om forståelsen av selve region-begrepet. Rasjonalet bak de statlige tilskuddene til regionale filminstitusjoner har hele tiden vært å skape en motvekt mot den naturlige sentraliserings- og klyngedanningsprosessen som preger filmindustrien, og som gjør det tungt å bygge opp bærekraftige produksjonsmiljøer utenfor systemets naturlige sentrum. I Norge er det Oslo og de nærmeste omlandskommunene som utgjør dette sentrumet, og i *En framtidrettet filmpolitikk* presiseres det at målet for den regionale filmsatsingen er å legge til rette for solide, regionale kraftsentre som kan utgjøre en reell motvekt til miljøet i det sentrale Østlandsområdet.¹³

Spørsmålet er blitt aktualisert med innlemmelsen av Oslo i Viken filmsenter i 2016 og med etableringen av Oslo Filmfond i 2021. Det springende punktet er selvsagt om disse nye regionale filminstitusjonene skal ha den samme tilgangen til regiontilskuddet som de øvrige filminstitusjonene. Oslo Economics, som nylig gjennomførte en evaluering av regionale filmsentre og filmfond på oppdrag fra NFI (Oslo Economics, 2021), konstaterer at det er betydelig uenighet mellom relevante aktører på filmfeltet om hvordan regionbegrepet og legitimeringen av behovet for tilføring av statlige filmmidler, skal forstås. Oslo Economics, etterlyser en politisk avklaring av dette spørsmålet, men faller selv ned på en forståelse som tilsier at det vanskelig kan begrunnes at Oslo Filmfond skal innlemmes i denne ordningen. Vi støtter denne vurderingen. Gitt at tilskuddsordningen er opprettet for å stimulere til utvikling av robuste kraftsentre i distriktene, som *en motvekt mot* klyngedannelsen i Oslo-regionen, synes det kontraproduktivt at denne klyngen skal omfattes av ordningen.

Per dags dato står Oslo Filmfond utenfor tilskuddsordningen, mens nøkkeltallene for Oslo er holdt utenfor beregningsmodellen som benyttes ved fastsettelsen av størrelsen på tilskuddet til Viken filmsenter.¹⁴ Det er rimelig å forvente at denne løsningen vil bli utfordret i tiden framover, og at det kan forventes en betydelig dragkamp om forståelsen av region-begrepet.

¹² I tillegg ble det gjort noen andre justeringer av terskelverdier og utbetalingstak som i sum vil bidra til å redusere de samlede utbetalingene fra etterhåndstilskudd ytterligere.

¹³ I innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen er det imidlertid tatt inn følgende formulering: «Komiteen vil understreke at konsolideringen som nå pågår ikke må stenge døra for at også Osloregionen kan finne sin naturlige plass i den nye filmfondsstrukturen, og ber regjeringen legge til rette for at eventuelt også Osloregionen kan opptas i den nye konsoliderte fondsstrukturen.» (Innst. 83 S (2015–2016)).

¹⁴ Viken filmsenter mottar imidlertid et fast beløp øremerket for bransjebyggende tiltak i Oslo. Disse midlene skal ikke benyttes til filmstøtte.

Endringer i tilskudd til regionale sentre og fond

På toppen av dette, er også selve regiontilskuddet satt i spill. Basert på Oslo Economics sin evaluering, er det foreslått å gjøre til dels betydelige endringer i innretningen på tilskuddet og på fordelingen av statlige midler mellom senter og fond.¹⁵

Essensen i dette forslaget er at alle statlige midler til tilskuddsforvaltning i regionene (dagens regiontilskudd), overføres til filmsentrene, og at alle begrensninger på hvilke formater og stadier i produksjonen filmsentrene kan gi tilskudd til, fjernes (Alternativ 1). Hovedbegrunnelsen for forslaget synes å være at dette vil gi en mer effektiv og mindre ressurskrevende tilskuddsforvaltning. Som en kompensasjon for bortfallet av statlige tilskuddsmidler, foreslås det (som Alternativ 2) at de regionale fondene skal få tilgang til et nytt statlig *stimuleringsstilskudd* som primært skal ha som formål å gi insentiver til investering i filmer som ikke har ambisjoner om å bli kinofilm (TV-drama, dokumentar etc.). Stimuleringsstilskuddet skal, ifølge beskrivelsen ha den samme risikoreduserende effekten som etterhåndstilskuddet, men primært for investeringer i andre formater enn kinofilm (Oslo Economics, 2021 s. 33). En slik innretning vil, ifølge forslagsstillerne, bidra til større plattformnøytralitet i tilskuddssystemet, noe som har vært et uløst problem siden filmforliket i 2016. Beskrivelsene av forslagene omtales av Oslo Economics som konseptuelle, og særlig når det gjelder det nye stimuleringsstilskuddet finnes det ingen konkrete forslag til hvordan dette skal utformes eller beregnes. Det sies heller ikke noe om et eventuelt omfang.

Forslagene er blitt møtt med en betydelig grad av skepsis, og i de 35 uttalelsene som var sendt inn ved høringsfristen utløp, var det bortimot ingen som ville ta stilling til innholdet i de ulike alternativene. Gjennomgående påpekes det at alternativene er for svakt utredet og begrunnet, og at det kreves en grundigere konsekvensutredning før de kan vurderes.¹⁶

Når det gjelder substansen i forslagene, betviles det av mange at overføringen av all tilskuddsforvaltning til de regionale sentrene vil gi en effektiviseringsgevinst. Fordi flertallet av sentrene ikke har tidligere erfaring med film i lange formater, vil det være behov for en betydelig kompetanseoppbygging og styrking av forvaltningsapparatet. Når denne kompetansen skal være tilgjengelig i syv sentre¹⁷, sammenlignet med tre fond, synes det urimelig å tro at dette vil kunne gi besparelser. Til dette kommer at både Filmfond Nord og Filminvest har så liten stab at det er vanskelig å se hvordan den kan reduseres ytterligere.¹⁸

Uten tilførsel av friske midler, vil en overføring av dagens statstilskudd fra tre fond til syv sentre, også føre til at tilskuddsmidlene smøres relativt tynt ut over hele landet. Dette står i motsetning til den konsolideringen som fulgte i kjølvatnet av filmforliket, og som hadde som uttalt mål å bygge sterke regionale kraftsenter. Forslaget bør også ses i sammenheng med endringen i etterhåndstilskuddet hvor det kreves betydelige investeringer fra regional tilskuddsforvalter for å utløse

¹⁵ Forslaget ble sendt på høring 10.12.12 med høringsfrist 10.03.22.

¹⁶ Når det gjelder evalueringsrapportens legitimitet, påpekes det også, bl.a. i FilmRegs høringsuttalelse, at forslagene fra Oslo Economics er «påfallende identiske med tidligere forslag fra NFI datert 23. september 2020 og sendt FilmReg i oktober samme år». Rapporten framstår derfor som et bestillingsverk, ifølge FilmReg. Fra et mer nøytralt ståsted, kan vi vel si at det er vanskelig å se den logiske sammenhengen mellom de beskrivelsene og konklusjonene som presenteres i evalueringsdelen av rapporten og de forslagene til endringer som foreslås.

¹⁷ Det åpne spørsmålet er selvsagt hvordan Viken filmsenter skal passes inn i denne kabalen.

¹⁸ Filminvest og Filmfond Nord har, ifølge årsrapporteringen, henholdsvis 2,3 og 1,6 årsverk.

etterhåndstilskudd.¹⁹ Med de relativt begrensede friske midlene som hvert enkelt senter vil bli tilført, vil det bli svært utfordrende å kanalisere store nok beløp til én enkelt produksjon for å komme i en slik posisjon. Filmsentrene vil, i tråd med Alternativ 1, derfor sjelden kunne oppnå den risikoavlastningen som etterhåndstilskuddet representerer for kinofilm. Dette vil i neste omgang gjøre det mindre attraktivt for regionale aktører å investere i dette formatet og det vil bli mer utfordrende å bygge opp eller bevare fondskapitalen over tid gjennom vellykkede investeringer.

Det er også rimelig å tro at Viken filmsenter vil komme i en gunstigere posisjon enn de andre sentrene dersom forslaget gjennomføres og Viken innlemmes i ordningen. Dette fordi rundt 80 prosent av NFIs tilskudd til kinofilm tradisjonelt går til filmprodusenter fra denne regionen. Viken filmsenter vil derfor ha tilgang til et betydelig antall produksjoner som senteret kan plassere sine midler i, og som vil kunne kvalifisere til etterhåndstilskudd i kraft av produksjonsstøtten fra NFI. Dette vil over tid kunne forsterke den regionale konsentrasjonen av filmbransjen som vi tidligere har beskrevet.

Det er også stor usikkerhet knyttet til utformingen av det foreslåtte stimuleringsstilskuddet (Alternativ 2). Om dette blir beregnet med utgangspunkt i de regionale fondenes egne plasseringer i film som ikke har ambisjoner om å bli kinofilm (Oslo Economics, 2021, s. 33), vil dette for det første fjerne insentivene for å plassere regional kapital i nettopp kinofilm. For det andre, er det som påpekt i høringsuttalelsen fra FilmReg, helt andre betingelser for å plassere investeringskapital i drama og serieproduksjoner (FilmReg, 2021). Disse er som regel mer eller mindre fullfinansiert av TV-kanaler og internasjonale strømmetjenester, og de norske produsentene har ofte ikke egne eierrettigheter i produksjonene (se nedenfor). Dette gjør det utfordrende å finne fornuftige investeringsposisjoner i disse produksjonene. De regionale fondenes funksjon og rammebetingelser synes derfor å kunne bli svært usikre, slik forslagene så langt er formulert.

Økt usikkerhet

Mye tyder derfor på at konsensusen om regionenes plass i den nasjonale filmpolitikken fra filmforliket i 2016, er i bevegelse. En viktig årsak til det, er nok at dette forliket hvilte på uavklarte spørsmål rundt region-begrepet og dermed også rundt formålet med den regionale filmsatsingen. I tillegg har konsentrasjonen av makt i NFI skapt større spenninger mellom nivåene i filmforvaltningen. Uansett er brikkene på nytt i spill, og det uten grundige utredninger og politiske drøftelser. Hurdalsplattformen signaliserer en styrking av den regionale filmsatsingen, men summen av gjennomførte endringer og endringsforslag ser så langt ut til å trekke i motsatt retning. Hvilken vei dette vil ta, er derfor usikkert. Enhver diskusjon om hvordan det filmpolitiske virkemiddelapparatet i regionene best kan organiseres, må ta utgangspunkt i denne situasjonen og planlegge for ulike scenarier.

Det globale økosystemet for film i endring

I den store sammenhengen er Norge en liten filmnasjon, og mulighetene for norske filmskapere er langt på vei bestemt av hvordan den globale filmindustrien utvikler seg. Dette gjelder enten du er en del av den Oslo-baserte filmklyngen, eller har ditt virke i regionene. Men de globale utviklingstrekkene

¹⁹ Om statstilskuddet til fondene i 2021 fordeles flatt på syv filmsentre, vil dette gi ca. 5 mill. per senter. Utløsning av etterhåndstilskudd fra regionalt finansiert film krever ifølge den nye forskriften at mer enn 25 prosent av filmens totale budsjett, eller mer enn 3 millioner kroner er finansiert lokalt.

kan han ulik effekt og betydning, avhengig av hvor du befinner deg. Det er derfor viktig å forstå hvilke muligheter og utfordringer disse ytre kreftene skaper for en regional filmbransje som den nordnorske.

Globalisering av produksjonsaktivitet

En effekt av digitaliseringen, er at produksjonsteknologien er blitt billigere, enklere og lettere. Filmproduksjon er derfor blitt en stadig mer mobil virksomhet der en betydelig del av produksjonsaktiviteten ikke lenger foregår der hovedtyngden av produksjonsselskapene er lokalisert. Filmskapere leter etter karakteristiske og ofte spektakulære natur- og kulturlandskap som kan fungere som interessedskapende kulisser for filmene som spilles inn.

Nord-Norge er godt posisjonert for denne aktiviteten. Landsdelen har en svært særegen og variert natur som er forskjellig fra det meste man kan finne andre steder i Norge, og i verden for den del. Det gjelder kystlandskapet med sine mange variasjoner så vel som de ville fjellene og de store viddene. Det gjelder også den særegne bebyggelsen – ikke minst i de mange små og tette værene og småbyene langs kysten. De spesielle lysforholdene, som i sommerhalvåret gjør det mulig å gjøre opptak mer eller mindre hele døgnet, hører også med i dette bildet. Det samme gjør klimaet, som blant annet legger forholdene til rette for filming av vinterscener i flere måneder av året enn andre steder i landet. Selv om avstandene i landsdelen er lange, er mye av naturen i Nord-Norge også forholdsvis lett tilgjengelig. Dette skyldes blant annet de mange flyplassene og ikke minst det tette nettverket av militære transportveier. På grunn av det sterke militære nærværet i landsdelen, er særlig fjellområdene i Nord-Norge ofte lettere tilgjengelig enn tilsvarende landskap andre steder i Norge.

Men nasjonale og internasjonale filmskapere på jakt etter optimale innspillingssteder, etterspør mer enn kulisser. Filmproduksjoner som bringes inn fra utsiden, trenger også tilgang til utstyr og tjenester. Dette handler ikke bare om generelle tjenester som overnatting og transport, men i varierende grad også filmfaglige tjenester som kan supplere de fagfolkene som bringes inn. Det kan være snakk om linjeprodusenter som kan bidra med lokal kompetanse og ressurser, men også andre, mer spesialiserte filmfaglige funksjoner og infrastruktur. Om importert produksjonsaktivitet skal gi noe mer enn generelle næringsøkonomiske ringvirkninger, og muligheter for eksponering av landskap og kultur til et eksternt filmpublikum, er det avgjørende at den lokale filmbransjen er rigget for å delta i disse produksjonene. Dette vil styrke landsdelen i konkurransen om slike innspillinger, men også bidra til å videreutvikle den lokale bransjen. Som diskutert innledningsvis i dette kapittelet, er den svake spesialiseringen i den nordnorske filmbransjen, et hinder for å få dette til.

Den tredje, og ofte avgjørende, forutsetningen for å tiltrekke seg eksterne filmproduksjoner, er finansiering. For norske produksjoner, og til dels europeiske co-produksjoner, kan toppfinansiering fra et regionalt filmfond, i enkelte sammenhenger gi gode argumenter for å velge en spesiell lokasjon. For større internasjonale produksjoner, er det som regel gunstige incentivordninger som er tungen på vektskålen. Den norske incentivordningen, som ble etablert i 2016, er ifølge filmbransjen selv, dårlig rigget for å komme vinnende ut av denne konkurransen. For det første er ordningen søknadsbasert og selektiv, med et tak på samlet refusjonsbeløp per år. Dette til forskjell for automatiske eller regelbaserte ordninger som vi blant annet finner på Island og i Irland.²⁰ For det andre har ordningen en fast årlig søknadsfrist, som samsvarer dårlig med den internasjonale filmbransjens krav til korte

²⁰ I slike regelbaserte ordninger vil alle produksjoner som oppfyller visse kriterier få refundert en andel av de dokumenterte produksjonskostnadene.

planleggingshorisonter og hurtige avgjørelser. At ordningen er finansiert over kulturbudsjettet og forvaltet av NFI, har også bidratt til å svekke legitimiteten i den norske bransjen. Enten man vil eller ei, vil ordningen konkurrere om den samlede tilskuddspotten på filmområdet.²¹

En fjerde faktor som må tas med, er synlighet. Gitt den internasjonale konkurransen for å tiltrekke seg filminnspillinger, kommer man ikke langt uten markedsføring og tilrettelegging, dvs. filmkommisjonsvirksomhet. Etableringen av Nordnorsk Filmkommisjon i 2019 har som mål å fylle denne rollen.

Det er viktig å ha i mente at globaliseringen av filmproduksjon likevel kan ha nådd et toppunkt. To år med pandemi har naturlig nok ført til mange utsettelse og redusert reiseaktivitet. Men viktigere i tiden framover, er ønskene om en grønnere og mer klimavennlig filmindustri - et ønske som ikke er forenlig med flytting av store crew og mengder av utstyr på tvers av kontinenter. Det er vanskelig å si hvor store og raske endringer som denne omleggingen i prioriteringer vil gi. Målet om redusert reiseaktivitet vil nok føre til at færre produksjoner flyttes til andre lokasjoner, eller alternativt, at mindre deler av produksjonene flyttes ut. Dette vil samlet sett redusere mengden av produksjonsaktivitet som regionene kan konkurrere om. Men det er også mulig å se for seg at produksjonsselskapene velger å redusere det totale transportbehovet ved større bruk av lokalt utstyr og fagpersonell. Dette kan åpne nye muligheter og konkurransefortrinn for regioner som er rigget for å tilby nettopp dette.

Globalisering av finansieringsmuligheter

Digitaliseringen har også endret formidlingen av audiovisuelt innhold, mangedoblet tilbudet og satt de etablerte formidlingskanalene - først og fremst kinoene med sine rigide vindussystemer - under press. Strømming er blitt den dominerende kanalen til publikum, og nye serie-baserte formater har fått større plass på bekostning av den tradisjonelle langfilmen. Parallelt med denne utviklingen har nye aktører entret banen og endret spillereglene. Dette gjelder ikke bare teknologi-gigantene (Netflix, Amazon, Apple), men etter hvert også de store amerikanske studioene som har valgt å etablere egne strømmetjenester og fokusere på et langt videre sett av distribusjonsmodeller enn tradisjonell kinolansering.

For norsk og europeisk filmbransje er denne utviklingen viktig fordi den har radikale konsekvenser for hvordan film og serier blir finansiert også på vår side av Atlanteren. Dels fordi konkurransen om publikum er global, dels fordi plattformøkonomien krever et stort tilbud (volum), og dels på grunn av lovgivning (AVMS-direktivets krav om lokalt repertoar), satser de globale strømmetjenestene i økende grad på egenproduksjon og finansiering av innhold fra mange territorier og språkområder. Amerikanske aktører er derfor blitt svært viktige investorer i serier og langfilm over hele Europa, også i Norge. Og i kjølvannet av disse, kommer omdannede nasjonale TV-kanaler og mediekonglomerat, som også må intensivere sin produksjon av eksklusivt lokalt innhold for å henge med i konkurransen med de globale strømmetjenestene.

²¹ Det generelle mønsteret internasjonalt, er at incentivordninger er sett som et renere næringspolitisk virkemiddel som ikke henter midler fra kulturbudsjettet. Det kan også hevdes at incentivordninger, utformet som refusjoner av en andel av de faktiske vare- og tjenestekjøpene som gjøres lokalt, faktisk gir en nettogevinst for staten (se Kjell Roland, K. et. all. (2022): Ringvirkninger av insentivordningen for film, Roland Consulting og Thema.)

I den nylig publiserte rapporten *Public Film Funding at a Crossroad* (Eskildsson, 2022), beskrives endringen som et paradigmeskifte som i betydelig grad utfordrer den tradisjonelle europeiske modellen for finansiering av audiovisuelt innhold hvor statlige filminstitutt og regionale filminstitusjoner spiller en nøkkelrolle.²²

Den nye modellen er attraktiv fordi den som regel tilbyr fullfinansiering fra én enkelt kilde til forskjell for den tidkrevende og langt mer usikre «lappeteppesfinansieringen» som karakteriserer den tradisjonelle europeiske modellen. Mange produsenter, også i Norge, ser derfor på den nye muligheten som et kjærkomment alternativ til det offentlige tilskuddssystemet og den europeiske modellen for co-finansiering.²³ Samtidig endres produsentenes rolle fra investor og medeier i filmens IP, til tjenesteleverandør. Selv om produsenten fortsatt kan ha den samme avgjørende rollen når det gjelder, initiativ, utvikling og produksjon, vil de normalt ha få eller ingen rettigheter i det endelige produktet. I den nye modellen lever med andre ord produsentene på marginene av produksjonsaktiviteten og ikke av inntekter fra filmene de produserer.²⁴ For produsentene er dette derfor en modell med begrenset økonomisk oppside, men med betydelige lavere risiko og trolig også høyere marginer enn den tradisjonelle finansieringsmodellen. Tap av kunstnerisk kontroll, er også en faktor i dette balanseregnskapet.

Samtidig kreves det ressurser og kompetanse for å delta i det nye globale finansieringsmarkedet. Det har derfor foregått en konsolidering på produksjonssiden hvor mindre aktører kjøpes opp eller forsvinner, og enhetene blir større. I Norge har dette blant annet ført til at flere av de største produksjonsselskapene har fått utenlandske eiere og trolig også sterkere finansielle muskler.

Hvilke konsekvenser har disse endringene for en regional filmbransje, som den nordnorske?

- ◆ Øker eller reduserer det mulighetene for å få finansiert nordnorske produksjoner med røtter i regionens historier og bransje?
- ◆ Øker eller reduserer de sjansene for import at produksjonsaktivitet som den nordnorske bransjen kan dra nytte av?
- ◆ Og ikke minst, hvilke konsekvenser har det for balansen mellom sentrum og periferi i det norske systemet? Vil det føre til en ytterligere styrking av den Oslo-baserte filmklyngen, eller åpner den nye muligheter for filmbransjen i regionene?

Dette er vanskelige spørsmål å svare på og utfallene er usikre.²⁵ Det er likevel mulig å antyde noen mulige scenarier:

Utviklingen fører framfor alt til en dramatisk vekst i tilgjengelig produksjonskapital. De nye finansieringskildene kommer på toppen av det offentlige tilskuddssystemet, og mens sistnevnte har faste rammer, kan førstnevnte framstå som nærmest uendelige i en liten filmøkonomi som den norske. Fra en situasjon hvor knapphet på finansiering har hemmet bransjevekst og gjort manglende kontinuitet i produksjonsaktivitet til en hovedutfordring, er vi derfor på vei inn i en periode hvor

²² Beskrivelsene i dette delkapittelet, bygger i betydelig grad på denne rapporten.

²³ Jfr de norske produsentenes offensive pitching og møtevirksomhet i forbindelse med årets Oscar-utdeling.

²⁴ Dette er for så vidt en utvikling som startet før strømmetjестene ble et viktig finansieringsalternativ og skyltes at produksjonsselskapene var økonomisk svake og hadde lite kapital å investere i sine egne produksjoner, jfr Ryssevik, 2014b, kapittel 4.

²⁵ Vi noterer at Eskildsson, 2022, som presenterer grundige analyser av denne utviklingen, har få entydige konklusjoner når det gjelder mulige konsekvenser for de regionale filminstitusjonene og bransjene.

mangel på produksjonskapasitet kan bli den største utfordringen. I følge Eskildsson (2022), er knapphet på talent og fagfolk allerede et avgjørende problem som kommer til å prege situasjonen i Europa i de nærmeste årene.

I utgangspunktet åpner denne utviklingen mange interessante muligheter for den nordnorske filmbransjen. Den kan for det første redusere trengselen og konkurransen i det offentlige tilskuddssystemet og gjøre det enklere for filmskapere fra regionene å få realisert sine prosjekter på «gamlemåten».²⁶ For det andre vil det gi økt produksjonsaktivitet i Norge, og noe av denne aktiviteten vil nok lokaliseres til Nord-Norge, uavhengig av hvilke norske produksjonsselskap som står bak. Om vi i tillegg vil oppleve mangel på fagfolk, vil dette kunne gjøre det enklere for nordnorske filmarbeidere å delta i disse produksjonene. Og for det tredje, vil nordnorske filmskapere og produsenter kunne delta i konkurransen om finansiering av egne prosjektideer fra de nye aktørene. Landsdelen har mange av forutsetningene for å være med i denne konkurransen (historiene, naturen og kreativiteten), men stiller svakere når det gjelder aktører med kapasitet og ressurser til å vinne fram, jfr. beskrivelsene av den regionale bransjen i innledningen til dette kapittelet.

Og nettopp dette siste punktet kan vise seg å få stor betydning for den videre utviklingen av hele den norske filmbransjen. Dersom konkurransen om de nye finansieringskildene krever større og mer ressurssterke produksjonsselskap, er det mulig å se for seg at endringene på finansieringssiden, vil kunne forsterke allerede eksisterende sentraliseringsprosesser. De største vil bli større i et darwinistisk spill med lite handlingsrom for de som i utgangspunktet er svakest. Det er nemlig ikke sikkert at nåløyen for prosjektidéer fra regionene er større hos strømmetjenestene enn i NFIs selektive tilskuddsordninger. Om vi får to parallelle finansieringssystemer som begge trekker i sentraliserende retning, vil balansen mellom sentrum og periferi i den norske filmbransjen kunne forrykkes ytterligere.

Dette er foreløpige bare en hypotese, selv om konsolideringstendensene i produksjonsleddet allerede er synlig. Det er uansett et scenario som en fremtidsrettet regional filmstrategi bør ta hensyn til og ruste seg mot. Eskildsson (2022) framhever at de regionale filminstitusjonene har et bedre utgangspunkt for å utvikle modeller for fruktbart samarbeid med de nye globale aktørene enn de nasjonale filminstituttene. Dette fordi de har svakere røtter i den nasjonale kulturpolitikken og «den gamle idelogien» hvor norsk kontroll over IP og tesen om film som motvekt mot internasjonal kulturdominans, fortsatt står sterkt. Den noe sterkere næringspolitiske orienteringen i de regionale filminstitusjonene, åpner for en mer pragmatisk tilnærming som kan vise seg nyttig i tiden framover. Hvilke strategisk handlingsrom dette kan handle om, vil bli videre utdypet i neste kapittel.

²⁶ På noe lengre sikt vil nok kanskje NFI og andre nasjonale filminstitutter måtte endre sin profil og legitimeringsgrunnlag for å tilpasse seg den nye situasjonen. Hvilken vei en slik tilpasning vil ta, er langt vanskeligere å forutsi, men en tydeligere dreining mot kunstnerisk utfordrende film (arthouse) og film med sterkere nasjonale og kulturelle røtter, kan synes rimelig.

Kapittel 3: Mål og strategier

For å utvikle presise og effektive virkemidler, må man ha et klart bilde av hva disse virkemidlene skal ha som mål å oppnå. I dette kapittelet setter vi derfor søkelyset på målene for den regionale filmpolitikken i Nord-Norge, både de eksplisitt formulerte målene og de mer implisitte. Vi diskuterer også hvilke strategiske valg som best kan sikre at disse målene blir nådd, sett i lys av situasjonsbeskrivelsen som ble presentert i kapittel 2.

Mål for den nordnorske filmpolitikken

Det finnes ingen oppdatert, samlet og omforent målformulering for den nordnorske filmpolitikken. Den nordnorske kulturavtalen 2022 -2025, som er det eneste fellesdokumentet av nyere dato, omtaler filmsatsingen i relativt vage ordelag:

Landsdelsrådet for kultur vil gjennom videre satsning sikre fortsatt god rekruttering og utvikling for film i hele landsdelen.

Derimot slås det fast at det skal utarbeides en nordnorsk filstrategi i løpet avtaleperioden..

Faktisk må vi tilbake til kulturavtalen for 2014-2017 for å finne noe som ligner på en konkretisering av hva man ønsker å oppnå på filmområdet. Og selv om dette er et relativt gammelt dokument, kan det være verdt å se nærmere på disse formuleringene:

Film er et av vår tids viktigste kulturuttrykk. Fylkeskommunene vil bidra til et felles nordnorsk samarbeid som skaper forutsetninger for et sterkere og mer konkurransekraftig filmmiljø, og vil bidra til økt filmproduksjon i regionen. Film kan bli en motor for regional utvikling ved å skape arbeidsplasser, bolyst og oppmerksomhet. Målet er å utvikle gode forutsetninger for filmen som kulturuttrykk og den audiovisuelle industrien som regional næring. Det er et mål at aktørene, kompetansen og investeringene blir værende og får vokse i regionen. De regionale utviklingsstrategiene og -satsingene skal dekke områder som arena og møteplasser, nettverk, kompetanseutvikling, kompetansesenter, ressurs- og infrastruktursenter og filmfond. Regionale filmfond har bidratt til å

skape større mangfold i norsk filmproduksjon og styrke de regionale filmmiljøene. I dag er filmindustrien en sterk potensiell næring i Nord-Norge.

Fylkeskommunene ønsker å sikre stabilitet og kontinuitet for nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Det vil også arbeide for å sikre utviklingskapital til regionale filmer. Utviklingen av bærekraftige produksjons- og distribusjonsmiljøer er en sentral utfordring.

Vi noterer at det er de næringspolitiske målsettingene som tillegges sterkest vekt. Riktignok skal det utvikles «*gode forutsetninger for filmen som kulturuttrykk*», men hovedtyngden av teksten handler om betydningen av «*et sterkere og mer konkurransekraftige filmmiljø*» og av «*økt filmproduksjon*». I tillegg settes dette inn i et videre perspektiv hvor film skal fungere som «*motor for regional utvikling ved å skape arbeidsplasser, bolyst og oppmerksomhet*». Dette er formuleringer og synspunkt som vi kjenner igjen fra de andre regionale filmsatsingene. Troen på filmnæring som samfunnsutvikler har stått sterkt i Norge, dels med utgangspunkt i Richard Floridas teorier om «the creative class» og dels basert på forventninger om filmturisme.²⁷

Et mer håndfast bilde av målstrukturen, kan vi finne i strategidokumentene til de ulike filminstitusjonene

Nordnorsk filmsenter

I NNFSs strategi for 2022-2024 slås det fast at:

NNFS skal være en aktiv og offensiv pådriver for den audiovisuelle produksjonen i Nord-Norge i tett dialog med bransjen.

Det overordnede formålet med virksomheten er videre operasjonalisert i fem punkt:

Vi skal prioritere prosjekter som har en tydelig bransjeeffekt og som styrker koblingen mellom erfaring og ungdommelig pågangsmot.

Historiene og tematikken er viktigere enn format og visningsplattform. Vår oppgave er å hjelpe historiene fram uavhengig av plattform og format.

Internasjonalisering er viktig for utvikling av bransjen, og vi skal utnytte potensialet i samarbeidet på Nordkalotten.

Tilrettelegging av møteplasser er en naturlig del av vår virksomhet, og vi skal være et ledende samlingspunkt for alle deler av den audiovisuelle bransjen.

Det kulturelle mangfoldet i landsdelen skal gjenspeiles i alle våre aktiviteter.

Dette er målformuleringer med en noe sterkere tilknytning til kulturpolitikken. Det legges vekt på «*historiene og tematikken*» (i filmene som skapes), og betydningen av å gjenspeile «*det kulturelle mangfoldet i landsdelen*». Samtidig settes utviklingen av den regionale filmbransjen i sentrum. Arbeidet skal skje i «*tett dialog med bransjen*» og prioriteringene skal styres av «*hva som har en bransjeeffekt*». I tillegg skal NNFS tilrettelegge for bransjeutvikling ved å skape «*møteplasser*» og fungere som «*samlingspunkt*».

²⁷ Se Ryssevik (2015a), s. 59-61 for en presentasjon av disse perspektivene.

Filmfond Nord

Ifølge FFNs strategi for 2019-2022, er formålet med virksomheten som følger:

Filmfond Nord skal fremme profesjonell audiovisuell produksjon i Nordland, Troms og Finnmark og bidra til å profilere landsdelen i Norge og utlandet. Fondet skal bidra til økt verdiskaping for filmbransjen og skape ringvirkninger for lokalt næringsliv i forbindelse med filmproduksjoner.

Dette er videre utdypet i fire hovedmål hvor det slås fast at Filmfond Nord skal være en vesentlig bidragsyter til at landsdelen:

- utvikler film og spill som egen næring*
- øker antall langfilm- og dramainnspillinger*
- øker antall arbeidsplasser i film- og spillbransjen*
- videreutvikler og beholder film- og spillfaglig kompetanse*

I disse målformuleringene står det næringspolitiske i sentrum. Det skal først og fremst arbeides for en økning i produksjonsvolum, verdiskaping og arbeidsplasser i film- og spillbransjen. Men utviklingen og profesjonaliseringen av den lokale bransjen er ikke bare et mål i seg selv. Det skal også gi «ringvirkninger» for andre deler av næringslivet og «profilere landsdelen i Norge og utlandet». Samfunnsutviklingsperspektivet står med andre ord sentralt i dette målbildet.²⁸

Nordnorsk filmkommisjon

NNFK, som er den yngste av de tre filminstitusjonene, har foreløpig ikke utarbeidet et eget strategidokument. Men i selskapets vedtekter beskrives virksomheten slik:

Virksomheten skal bestå i å markedsføre og utvikle en filmfaglig infrastruktur og bransje i Nord-Norge, ved å bedre vilkår og lønnsomhet for filmbransjen i nord, bidra til å øke markedsføringen av landsdelen, yte bistand for å stimulere til lokal næringsbygging og sikre at internasjonale selskaper erverver varer og tjenester fra det lokale næringslivet og annet som naturlig faller sammen med en slik virksomhet.

En annen relevant målformulering finner vi i Nordland fylkeskommunes tilsagn om finansiering for de 3 første årene. Her slås det fast at målene for prosjektet er å:

- markedsføre Nord-Norge som reisedestinasjon*
- øke samarbeidet mellom nordnorsk og internasjonal filmbransje*
- bedre vilkårene for og videreutvikle nordnorsk filmbransje*
- trekke utenlandske filmproduksjoner til Nord-Norge og initiere samarbeid med lokalt næringsliv*

²⁸ Bortsett fra at spill er kommet til etter hvert, er disse målformuleringene svært lik de vi finner fra etableringen av Filmfond Nord i 2012. I evalueringen av fondet, som ideas2evidence gjennomførte i 2015, er utviklingen av disse målformuleringen grundig diskutert (Ryssevik, 2015, s. 21-23).

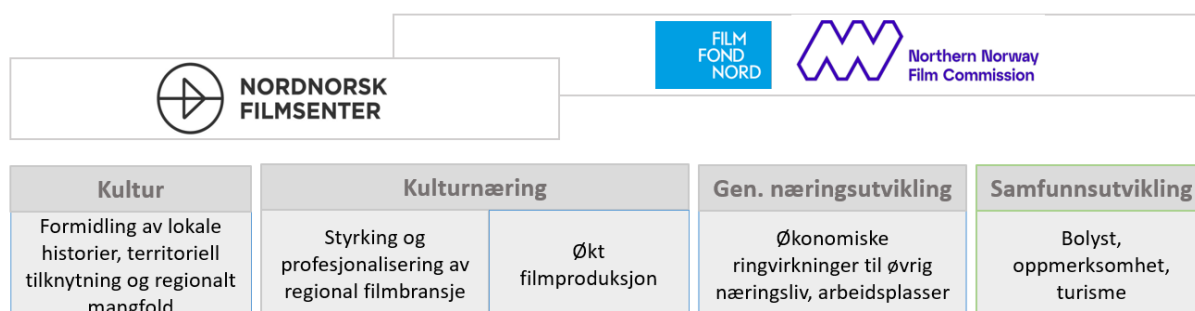
Også dette er rene næringspolitiske begrunnelser, men hvor markedsføring av «*Nord-Norge som reisedestinasjon*», og kjøp av «*varer og tjenester fra lokalt næringsliv*» står i sentrum. Dette skal skje gjennom tettere samarbeid mellom nordnorsk og internasjonal filmbransje, og ved å trekke utenlandske filmproduksjoner til landsdelen. Den internasjonale dimensjonen er derfor særlig sterk i filmkommisjonens målbilde. Men også for NNFK er utviklingen av den lokale filmbransjen viktig. Internasjonalt samarbeid og importert produksjonsaktivitet skal bidra til å skape «*bedre vilkår og lønnsomhet for bransjen i nord*».

Samlet vurdering

Målene for den nordnorske filmpolitikken er sammensatte og ambisiøse (jfr. figur 3.1). De strekker seg fra formidling av kultur og historier, til arbeidsplasser og bærekraftige lokalsamfunn. Tyngden ligger på den næringspolitiske siden.

NNFS er plassert nærmest den kultpolitiske polen, og er bare opptatt av det næringspolitiske i den grad det bidrar til å fremme den regionale filmbransjen. FFN og NNFK har begge en renere næringspolitisk tilnærming. Begge institusjoner har som mål å bygge filmbransje og skape ringvirkninger for andre gjennom økt filmproduksjon. For FFN handler dette om filmer med en regional tilknytning, enten fra landsdelens egne filmskapere eller eksterne. For NNFK handler det om import av produksjonsaktivitet fra utlandet. Det eneste målet som alle de tre institusjonene har til felles, er ønsket om å styrke og profesjonalisere den regionale filmbransjen.

Figur 3.1: Oppsummering av målformuleringer



Et relevant spørsmål å stille, er om denne viften av målsettinger er for vid og ambisiøs, og om en mer spisset målstruktur ville være bedre tilpasset hva som er mulig å få til med de ressursene og virkemidlene som står til disposisjon. Dette kommer vi tilbake til.

Virkemidler

Målsettingene må ses i sammenheng med tiltak og virkemidler. I figur 3.2 har vi oppsummert hva som er de viktigste verktøyene i kassen til de tre filminstitusjonene og også antydnet hvor store disse verktøyene er.²⁹

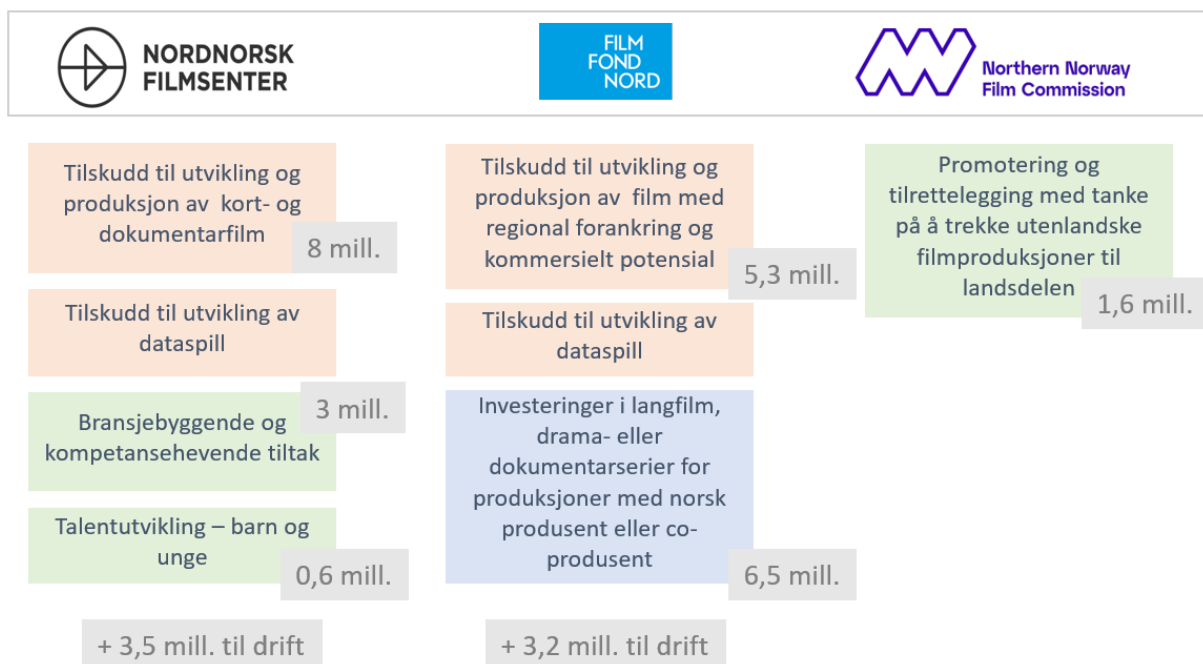
²⁹ Tallene for NNFS og FFN er fra 2019, som er det siste normalåret før pandemien. For disse to institusjonene er midler til drift oppgitt separat. Når det gjelder NNFK, er det på grunn av virksomhetens natur, vanskeligere å skille mellom ytelser og drift. Tallet er derfor bevilgede midler fra eierne per år.

Nordnorsk filmsenter er først og fremst en tilskuddsforvalter. I 2019, som er det siste normalåret før pandemien, fordelte NNFS vel 8 mill. NOK til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentar. I tillegg benyttes vel 3 mill. NOK til kompetanse- og bransjebyggende tiltak og 0,6 mill. NOK til utvikling av unge talenter. Driften av selve organisasjonen beløper seg til rundt 3.5 mill. NOK. NNFS mottok knapt 8,8 millioner i statstilskudd. De resterende er hovedsakelig regionale midler tilført fra eierne.

For Nordnorsk Filmfond er tilskudd og investeringer til film med kommersielt potensial primæroppgaven. I 2019 ble 5,3 mill. NOK tildelt som (myke) tilskudd til utvikling og produksjon, og 6,5 mill. NOK som (harde) investeringer.³⁰ Det siste er toppfinansiering hvor fondet tar en eierposisjon i filmens IP med forventning om tilbakebetaling via filmens inntjening i markedet. Mens tilskuddsmidlene i hovedsak kommer fra statstilskuddet, er investeringsmidlene regionale. De to fylkeskommunene tilfører knapt 4,3 mill. NOK i frisk investeringskapital per år. I tillegg bidrar SpareBank 1 Nord-Norge, Samfunnsløftet, med et beløp hvert år. Dette har variert mellom 1 og 2 millioner. På toppen av dette vil fondet som oftest også ha tilgang til resirkulerte fondsmidler. Summen som på et gitt tidspunkt vil kunne investeres i nye prosjekt, vil derfor variere.³¹ Driften av organisasjonen koster ca. 3,2 mill. NOK hvorav 2, 6 mill. kommer fra eierfylkene.³²

Når det gjelder Nordnorsk Filmkommisjon, er det vanskeligere å skille tjenesteleveranser fra drift, men organisasjonen disponerer et årlig budsjett på 1,6 mill. NOK.

Figur 3.2: Oversikt over ressurser og virkemidler



De regionale filminstitusjonene i Nord-Norge disponerte med andre ord ca. 31,7 mill. NOK. Nokså nøyaktig 72 prosent av disse midlene (22,8 mill. NOK) ble plassert i konkrete filmprosjekt og bidrar dermed direkte til å finansiere bransjens virksomhet. Resten av midlene ble benyttet til ulike tiltak som

³⁰ FFN fikk i 2022 økt sitt tilskudd fra staten til 8,42 mill. NOK. Tilskuddsutbetalingene vil nok derfor bli betydelige høyere i den kommende perioden.

³¹ En forutsetning for statstilskuddet, er at fondene årlig plasserer et like stort beløp fra regionale midler.

³² De resterende driftsmidlene kommer fra ulike kilder administrasjonen selv må finne fra år til år for å sikre tilstrekkelig kapasitet.

mer indirekte kommer bransjen til gode (bransjebygging, talentutvikling, promotering, tilrettelegging) samt til drift av virkemiddelapparatet. Knappt 42 prosent av midlene som de tre institusjonene har forvaltet, kom fra statlige tilskudd. Resten er midler fra regionale kilder, i all hovedsak de to fylkeskommunen som eier virkemiddelapparatet.

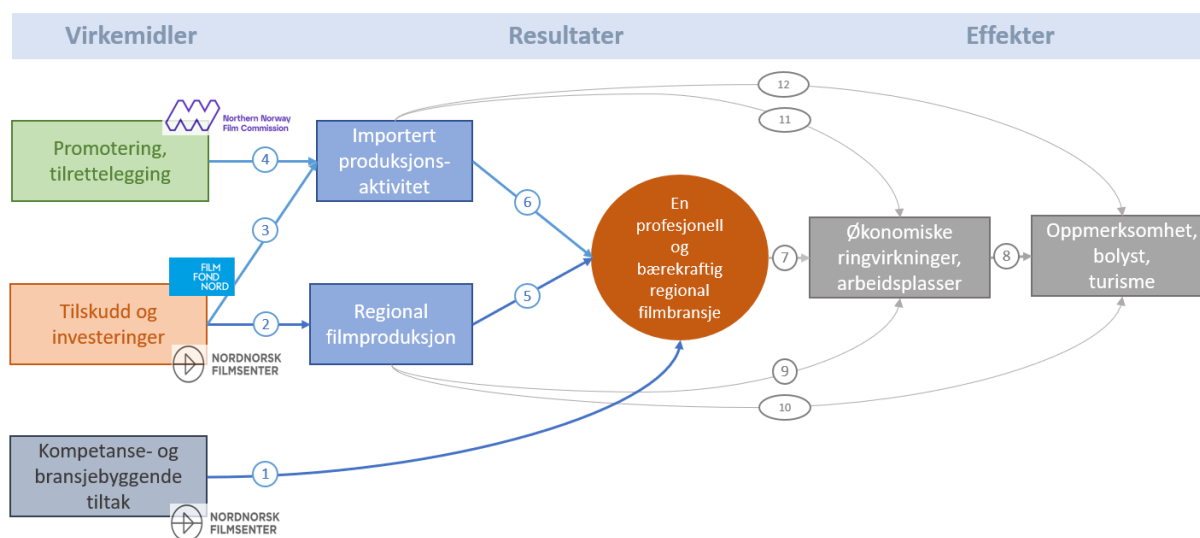
Det er utfordrende å sammenlikne disse nøkkeltallene med virkemiddelapparatet i andre deler av landet, fordi Nord-Norge er den eneste landsdelen hvor senter, fond og kommisjon har de samme eierne og dekker det samme geografiske området. Vi tror likevel det bare er Vestlandet som matcher den nordnorske filmsatsingen regnet i økonomisk termer.

Det er også relevant å sammenligne styrken i de regionale virkemiddelapparatet, med den nordnorske filmbransjens andel av direkte tilskudd fra NFI. I følge NFIs årsrapport mottok produksjonsselskaper med selskapsadresse i Nord-Norge 20,6 mill. NOK i produksjonstilskudd i 2019, altså nesten like mye som FFN og NNFS sine tilskudd og investeringer. Dette utgjør ni prosent av NFIs tildelinger til produksjon i 2019, en andel som er svært høy sammenlignet med den nordnorske filmbransjens relative størrelse.³³

Sammenhenger mellom mål og virkemidler

I figur 3.3 har vi skissert hvordan det er mulig å se for seg sammenhengene mellom mål og virkemidler i den regionale filmpolitikken.

Figur 3.3: Resultatkjede for det filpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge



I tillegg til de direkte kompetanse- og bransjebyggende tiltakene til NNFS, er virksomheten primært rettet inn mot å stimulere til økt filmproduksjon i Nord-Norge. Dette skjer gjennom direkte tilskudd til, og investeringer i, konkrete filmprosjekt og gjennom filmkommisjonens arbeid for å trekke internasjonale produksjoner til landsdelen. Filmproduksjon vil i neste omgang bidra til å utvikle og styrke den regionale filmbransjen, dels fordi det gir arbeidskapital til egne prosjekter, og dels fordi det

³³ Snittet for perioden 2012-2019, er 6 prosent. Til sammenligning har produsenter fra Vestlandet i snitt mottatt 7 prosent av NFIs produksjonstilskudd i samme periode. Det bør bemerkes at en tildeling fra NFI til et produksjonsselskap med adresse i Nord-Norge, ikke nødvendigvis betyr at filmen som er utgangspunktet for tildelingen, spilles inn i Nord-Norge.

åpner muligheter til å delta i importert produksjonsaktivitet. Dette er de direkte og målbare *resultatene* av virkemiddelapparatets arbeid.

Det forventes videre at både produksjonsaktivitet, og eksistensen av en profesjonell og bærekraftig regional filmbransje, vil ha indirekte og mer langsiktige økonomiske og samfunnsmessige *effekter*. Dette handler både om ringvirkninger i form av inntekter og arbeidsplasser, og om utvikling av samfunnsmessige kvaliteter som vil gjøre det mer attraktivt å bo i, og besøke, landsdelen.

For det første, skaper selve produksjonsaktiviteten etterspørsel fra lokale leverandører av en rekke varer og tjenester, men særlig transport, overnatting, catering, utleie av utstyr og utvalgte håndverkstjenester. For det andre, kan filmene som spilles inn, skape positiv oppmerksomhet om regionens natur og kultur, og dermed både bidra til å trekke turister (filmturisme) og gi argumenter for å bosette seg i landsdelen. Særlig har mulighetene for å skape filmturisme blitt fremholdt som et viktig argument for filmproduksjon, gjerne med referanse til suksesshistorier som New Zealand og Island. Og for det tredje, eksisterer det også en tro på at et rikt kulturliv og mange kulturarbeidsplasser har en ekstra tyngde som trekkplaster på unge mennesker som vurderer hvor de skal bosette seg. Det siste argumentet har røtter i Richard Floridas teorier om «the Creative Class»³⁴, som hevder at unge, kunnskapsrike og kreative mennesker ikke bare motiveres av lønn og karrieremuligheter, men like mye av et pulserende gateliv og et mangfold av kulturelle uttrykk og opplevelser. En opphoping av mennesker og virksomheter som lever av kultur, blant annet filmproduksjon, er en forutsetning for at en by eller et sted skal ha slike kvaliteter.³⁵

Strategiske valg

Modellen som skisseres i figur 3.3, er et godt utgangspunkt for å diskutere strategiske valg. Dette fordi de ulike sammenhengene mellom virkemidler og mål nødvendigvis ikke er like sterke og entydige, og at en krone brukt til ett formål derfor kan gi andre resultater enn en krone brukt til et annet formål.

Det kanskje viktigste strategiske valget det regionale virkemiddelapparatet står overfor, er *balansen mellom regional og importert filmproduksjon*. Skal de regionale filminstitusjonene først og fremst stimulere til utvikling og produksjon av film fra regionens egne filmskapere (steg 1 og 2 i figur 3.3.), eller er det mer effektivt å legge til rette for at filmproduksjoner fra andre deler av Norge eller utlandet spilles inn i landsdelen (steg 3 og 4 i figur 3.3).

En rendyrking av det første alternativet, kan kalles en strategi for *organisk vekst*. Det meste av ressursene kanaliseres til regionens egne filmskapere som steg for steg bygger kompetanse og utvikler filmprosjekt og produksjonsaktivitet som kan drive bransjen framover. En rendyrking av det andre alternativet, kan kalles en strategi for *ekstern stimulans*. Hovedtyngden av ressursene benyttes til å trekke ekstern produksjonsaktivitet til regionen som i neste omgang kan gi utviklings- og arbeidsmuligheter til den regionale filmbransjen.

³⁴ Se Florida, Richard: *The Rise of the Creative Class* (2002), *Cities and the Creative Class* (2004), og *The Flight of the Creative Class* (2007).

³⁵ Floridas teorier har vært utsatt for mye kritikk, og det har vært vanskelig å finne empirisk belegg for de sammenhengene han skisserer. Teorien har like fullt blitt gitt betydelig plass blant norske lokal- og regionalpolitikere.

Organisk vekst

En strategi for organisk vekst er særlig attraktiv fra et kulturpolitisk ståsted. Den setter de lokalt initierte prosjektene i sentrum, og tilfører ressurser direkte til regionens egne talenter. Den største utfordringen med en slik tilnærming, er likevel å skape nok produksjonsaktivitet til å gi kontinuitet i arbeids- og inntektsmuligheter til den lokale bransjen. Regionen vil normalt ikke klare dette alene med de ressursene som står til disposisjon, og vil derfor være avhengig av at prosjektene som utvikles, er av en slik karakter og kvalitet at de også klarer å tiltrekke seg finansiering fra eksterne kilder. Dette kan gjelde finansiering via NFIs tilskuddsordninger, eller via de nye finansieringsmulighetene som nasjonale og internasjonale strømmetjenester og TV-kanaler tilbyr.

For å oppnå dette, må det påregnes at en betydelig del av de regionale midlene benyttes til utvikling av prosjektideer fram til et stadium hvor de kan vinne fram i den eksterne konkurransen om tilskudd og investeringsmidler. Det må også i betydelig grad satses på film i lange formater, både fordi det er innenfor disse formatene at størstedelene av de eksterne finansieringsmulighetene befinner seg, og fordi det er slike produksjoner som kan skape et stort nok produksjonsvolum til å sysselsette bransjen over tid. Dette vil i sin tur kreve at det tas strategiske grep for å utvikle en bransje som er mer spesialisert, og som også inkluderer produksjonsselskap med kompetanse og muskler til å utvikle og produsere film i lange formater, og til å vinne fram i den eksterne kampen om finansieringen. Ressursene kan med andre ord ikke smøre for tynt utover, men i større grad kanaliseres til de med størst potensial for å lykkes. Tilsvarende bør det trolig i mindre grad satses på kortfilm som «kvalifiseringsløp» for lokale talenter, men blant annet på lavkostformater som web-serier, og på piloter og prototyper for film i lengre formater.³⁶

Uten en slik innretning på arbeidet, er det en betydelig fare for at en strategi for organisk vekst, ikke klarer å skape den kritiske massen av produksjonsaktivitet som skal til for å løfte bransjen opp på et bærekraftig nivå. Følgene av det vil normalt bli en fortsettelse av den sykliske utviklingsbanen som fram til nå har preget den nordnorske filmbransjen, og som også er typisk for filmbransjen i andre regioner i Norge.

Ekstern stimulans

Som et alternativ til «å løfte seg selv etter håret», som en strategi for organisk vekst i prinsippet innebærer, kan virkemiddelapparatet i større grad satse på å kick-starte den lokale bransjen ved å tilføre produksjonsaktivitet utenfra. I lys av den pågående globale boomen innenfor film- og serieproduksjon, som i store deler av Europa (inkludert deler av Norge), har skapt et kapasitetsproblem, kan en slik tilnærming synes logisk og attraktiv.

En rendyrket strategi for vekst gjennom ekstern stimulans, har likevel sine utfordringer. Blant annet er dette en strategi beheftet med en betydelig grad av *usikkerhet*. Konkurransen om produksjonene er heftig, og i prinsippet global. Selv når det gjelder norske produksjoner, konkurrerer Nord-Norge ikke bare med andre regioner som Midt-Norge, Vestlandet eller Østlandet, men like mye med land som Island, Irland, Litauen og Tsjekkia. Som nevnt i kapittel 2, har Nord-Norge flere av forutsetningene som skal til for å hevde seg i denne konkurransen, blant annet unik natur, klima og beliggenhet. Men

³⁶ Eskildsson (2022) framhever at slike piloter og prototyper kan fungere som visittkort og døråpnere for filmskapere på jakt etter ekstern finansiering og samarbeidspartnere.

landsdelen stiller svakere når det gjelder mange av de andre faktorene som er av betydning for produksjonsselskapenes beslutninger; ikke minst en lite konkurransedyktig nasjonal incentivordning, relativt begrensede midler til regional medfinansiering og mangelfull lokal infrastruktur og filmfaglig kompetanse.³⁷

Risikoen ved en slik strategi, er at mange av faktorene som avgjør om en film blir produsert i Nord-Norge eller andre steder, er vanskelig å endre eller ligger utenfor regionens kontroll. Å lykkes over tid, krever derfor ikke bare en betydelig innsats, men også en god porsjon flaks. Lengre perioder uten resultater, vil derfor kunne sette legitimiteten til prioriteringene på prøve, ikke bare hos den regionale bransjen, men også hos de som bevilger midlene.

For det andre er det ingen garanti for at import av eksterne produksjonsaktivitet vil bidra til å bygge og utvikle en levedyktig regional filmbransje (steg 6 i modell 3.3). Skal de skje, må det tas grep for å sikre at lokale filmarbeidere og filmfaglig infrastruktur faktisk blir tatt i bruk i de produksjonene som bringes inn. Det må med andre ord skapes koblinger som kan gi ringvirkninger i den lokale bransjen. I utgangspunktet kan dette gjøres gjennom *krav til bruk av lokale ressurser* og gjennom aktiv *tilrettelegging og koblingsvirksomhet*.

Krav til bruk av lokale ressurser, er først og fremst et virkemiddel for filmfondet, som kan stille denne typen betingelser som motytelse for de investeringene som gjøres i filmer fra produsenter som ikke er bosatt i regionen. FFNs Retningslinjer inneholder flere slike krav, blant annet at prosjektet har lokal forankring, definert som: «*at produksjonsselskapet har adresse i regionen, at nøkkelpersonale bor og virker i regionen, samt at produksjonen er lagt til regionen og/eller har en regionalt forankret historie/tematikk.*» Under punkt som det skal legges særlig vekt på ved tildelinger, står det blant annet at «*det skal benyttes regionale filmfaglige medarbeidere*», samt at produksjonen forplikter seg til at en betydelig del av filmens produksjonsbudsjett forbrukes lokalt (lokal spend).³⁸

I praksis vil fondet likevel alltid måtte vurdere hvor sterk regional forankring og deltakelse som kan kreves for de økonomiske plasseringene som gjøres. Produsenter og fagsjefer vil normalt ønske å benytte de folkene de har erfaring med fra tidligere produksjoner, og de vil veie dette mot nytten av å legge produksjonen til en bestemt region. Gitt konkurransen mellom regionene, vil dette som oftest være et forhandlingsspørsmål der alternativet fort kan bli at filmen spilles inn et annet sted enn i Nord-Norge.

Krav alene, vil derfor neppe gi de resultatene man ønsker seg. Det vil i tillegg være nødvendig å aktivt markedsføre de lokale filmfaglige ressursene som finnes, og å sørge for at produksjoner som legges til regionen har informasjon om hva som er tilgjengelig lokalt. Dette handler om et langsiktig og målrettet tilretteleggings- og koblingsarbeid. Trolig handler det også om et systematisk arbeid for å endre kulturen og orienteringen i den lokale bransjen, og sørge for at den filmfaglige ekspertisen i regionen ser betydningen av å delta i andres produksjoner, og ikke bare utvikle sine egne. Dette er oppgaver som alle de tre filminstitusjonene er posisjonert for å bidra til, men på ulike måter.

³⁷ FilmCamps studiofasiliteter som har vært kraftig oppgradert de siste årene, er selvsagt viktige her. Men det er også verdt å notere at i det i skrivende stund lanseres en ambisiøs plan for etablering av «Scandinavias største filmstudoby» i Indre Østfold, 45 minutters kjøring fra Oslo. Studiobyen har som mål å tette opp for eksporten av norsk produksjonsaktivitet til utlandet, men også å tiltrekke seg den nye bølgen av internasjonale produksjoner på jakt etter produksjonskapasitet og fasiliteter. Se: <https://rushprint.no/2022/05/skandinavias-storste-studioby-til-ostfold/>

³⁸ FFN Retningslinjer, vedtatt 17. januar 2018, <https://filmfondnord.no/?id=931015691&Article=11>

Til sist bør det påpekes at en strategi for ekstern stimulans i enkelte situasjoner også kan stå i fare for å dras mellom ulike målsettinger for det filmpolitiske arbeidet, først og fremst mellom målet om å bygge lokal filmbransje og målene om videre nærings- og samfunnsmessige ringvirkninger (dvs. mellom steg 6 versus steg 11 og 12 i figur 3.3.). Dersom vekten legges på de næringsmessige effektene, vil det være de store produksjonene med de største eksterne film-teamene som gir de mest omfattende økonomiske ringvirkningene i form av transport, hotelløgn og catering. Tilsvarende, om det er internasjonale filmturisme som står høyest på ønskelisten, vil det være de mest profilerte internasjonale produksjonene med potensial om å nå et globalt publikum som kan gi størst effekt. Samtidig er det ikke sikkert at det er produksjoner i denne klassen som gir de beste mulighetene for deltagelse og kompetansebygging for den lokale filmbransjen.³⁹

Med andre ord – en for ensidig prioritering av de nærings- og samfunnsmessige målsettingene, kan fort gå på bekostning av det mer langsiktig arbeidet for å bygge en kompetent og bærekraftig regional filmbransje. Dette er en målkonflikt, som særlig filmkommisjonen, og til en viss grad fondet, vil kunne havne i.

Balanse og samordning

Basert på diskusjonen over, tror vi ikke det det er formålstjenlig for en filmregion som Nord-Norge å rendyrke den ene eller den andre av de to strategiene. Mens en ensidig satsning på organisk vekst neppe vil skape den kritiske masse av filmproduksjon som er nødvendig for å bygge en bærekraftig bransje, er en rendyrket prioritering av ekstern stimulans et for usikkert kort å satse på. Sistnevnte vil i tillegg alltid stå i fare for å mangle de koblingene mot den regionale filmbransjen som kan stimulere til vekst.

En mulig vei fremover, er derfor å finne en optimal balanse mellom de to strategiene hvor de ulike elementene er godt samordnet og forsterker hverandre. Fra ett ståsted kan vi kanskje si at dagens nordnorske filmpolitikk representerer en slik balanse. NNFS virksomhet bygger i prinsippet på en strategi for organisk vekst hvor alle ressurser kanaliseres direkte til den regionale filmbransjen med et overordnet mål om å skape vekst og utvikling. NNFK representerer det andre ytterpunktet, og har som primært mål å trekke eksterne, internasjonale filmproduksjoner til landsdelen. FFN ligger et sted mellom de to ytterpunktene og deler sine ressurser og oppmerksomhet mellom produksjoner fra regionens egne filmskapere og eksterne produksjoner med varierende grad av regional tilknytning.

Spørsmålet som er særlig relevant å stille i denne utredningen, er hvor godt samordnet virkemidlene til de tre institusjonene er, og om man oppnår de synergiene som er mulig.

- ◆ Kunne en bedre samordning av tilskuddene mellom senter og fond bidra til at flere filmer fra regionens egne filmskapere utvikles til et nivå hvor de oppnår ekstern finansiering?
- ◆ Kunne en slik samordning også bidra til å få frem flere filmer i lange formater som kan skape nok produksjonsaktivitet til å demme opp for dagens hjerneflukt?

³⁹ Den samme målkonflikten kan vi se i valget mellom å prioritere regionale filmproduksjon versus importert produksjonsaktivitet i sin alminnelighet. Både de økonomiske ringvirkningene og eksponeringsmulighetene er normalt større for importert produksjonsaktivitet enn for regional filmproduksjon (dvs. at steg 11 og 12 i figur 3.3. normalt vil være sterkere enn steg 9 og 10).

- ◆ Og i forlengelse av dette, kunne en slik samordning og spissing av ressursbruken bidra til å utvikle flere produksjonsselskap med styrke og muskler til å fungere som lokomotiver i den regionale bransjen?
- ◆ Ville en bedre koordinering av fondets og kommisjonens arbeid for å tiltrekke seg eksterne produksjoner gi større synlighet og muligheter for å lykkes i konkurransen med alle verdens filmregioner?
- ◆ Og ville en tettere samordning av den utadrettede og den bransjebyggende virksomheten skape bedre forutsetninger for den regionale bransjen til å dra nytte av de eksterne produksjonene?
- ◆ Kort sagt, ville en bedre samordning av ressursene i det filmpolitiske virkemiddelapparatet bidra til at den nordnorske filmbransjen kan utnytte de mulighetene som den norske og internasjonale boomen i produksjonsaktivitet representerer.

Dette er alle spørsmål som har relevans for hvordan det filmpolitiske virkemiddelapparatet best kan organiseres, som er tema for det siste kapittelet i denne rapporten.

Kapittel 4: Organisering av virkemiddelapparatet

Hva er den beste måten å organisere det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge på, gitt situasjonsbeskrivelsen i kapittel 2 og diskusjonen om mål og strategier i kapittel 3? Dette er tema for det siste kapitelet, hvor vi både ser nærmere på handlingsrommet, og på argumenter som taler for å se på organisasjonsmodellen med friske øyne.

Behov for endring?

Vi har innenfor rammene av denne utredningen ikke gjennomført en grundig evaluering av hvordan de tre filmpolitiske virksomhetene utfører oppgavene sine. Utfra de signaler vi har mottatt fra bransjen og eierne, kombinert med kunnskap om tilsvarende virksomheter i andre deler av landet, er det likevel rimelig å hevde at de fremstår som veldrevne organisasjoner med en betydelig grad av legitimitet, både hos de som bevilger pengene, og hos de som de er opprettet for å tjene. Utfra dette ståstedet kunne det være enkelt å konkludere med devisen: «*if it ain't broke, don't fix it*».

Når det likevel er aktuelt å vurdere andre måter å innrette det filmpolitiske virkemiddelapparatet på, skyldes dette hovedsakelig tre årsaker:

- ◆ at utviklingen i den nordnorske filmbransjen, til tross for en langvarig og betydelig satsing, ikke er optimal,
- ◆ at det nasjonale og globale landskapet som den nordnorske filmbransjen opererer innenfor, er i endring og har skapt radikalt nye muligheter så vel som trusler,
- ◆ at det er grunner til å tro at en tettere samordning av virkemidler og kompetanse vil kunne gi synergier og resultater som er vanskeligere å oppnå så lenge de tre virksomhetene opererer hver for seg.

Vi mener derfor det er fornuftig å vurdere om andre måter å organisere virkemiddelapparatet på kan gi en bedre utnyttelse av de ressursene som står til rådighet.

Foreslåtte modeller

I mandatet for utredningen er det skissert fire ulike modeller for en fremtidig organisering av det filmpolitiske virkemiddelapparat i Nord-Norge:

Modell 1: Et fortsatt godt og uformelt samarbeid (som i dag)

Vår tolkning og utfyllende beskrivelse: Dette innebærer en videreføring av dagens modell med tre juridiske enheter med hver sin daglige leder, administrasjon og styre. Samarbeidet er ikke formalisert i formelle møtepunkt eller organer (utover eiermøter). Institusjonene samarbeider om mindre enkelttiltak, blant annet bransjetreff, men det er ingen formalisert koordinering eller samordning av virksomhetenes strategier eller arbeid ut over dette.

Modell 2: Et formalisert samarbeid

Vår tolkning og utfyllende beskrivelse: Rent organisatorisk innebærer også dette alternativet en videreføring av dagens modell med tre juridiske enheter med hver sin daglige leder, administrasjon og styre. Men i motsetning til dagens modell, er samarbeidet formalisert i faste møtepunkter eller fora, og det utarbeides et felles måldokument og individuelle, men koordinerte handlingsplaner for de tre virksomhetene. En videre institusjonalisering av samarbeid kan eventuelt oppnås med delvis overlappende styrerepresentasjon.

Modell 3: En overordnet felles organisering av selskapene

Vår tolkning og utfyllende beskrivelse: Dette er et alternativ som kan ta flere former og det fremgår ikke tydelig av mandatet hva «en overordnet felles organisering» konkret innebærer. En mulig variant er at de tre institusjonene består som uavhengige juridiske enheter, men underlagt et felles styre og styreleder. En noe strammere variant kan oppnås ved å opprette et overordnet paraply- eller eierselskap og etablere et felles navn og merkevare som kan få institusjonene til å fremstå med en felles identitet utad. Som for modellen over, må det også her utarbeides et felles måldokument og koordinerte handlingsplaner, og det bør være ambisjoner om en tettere samordning av virksomhetene også på et operativt nivå, f.eks. når det gjelder tilskuddsvirksomhet mellom senter og fond, og utadrettet virksomhet mellom fond og kommisjon.

Modell 4: Sammenslåing av selskapene

Vår tolkning og utfyllende beskrivelse: Kjernen i dette alternativet er at de tre selskapene slås sammen til en felles juridisk enhet med ett styre, én daglig leder og felles administrasjon. Selskapet kan være delt i avdelinger eller funksjoner, enten basert på dagens arbeidsdeling mellom de tre institusjonene, eller en annen inndeling dersom dette er mer formålstjenlig. Modellen forutsetter ikke at hele organisasjonen er samlokalisert på ett sted.

I det følgende gjennomgår vi en del argumenter som etter vår vurdering taler for en tettere samordning av de tre virksomhetene. Hvilke av modellene som med dette utgangspunktet fremstår som mest formålstjenlig, diskuteres mot slutten av kapittelet.

Handlingsrom

Skillet mellom filmsenter og filmfond har lange tradisjoner i Norge, men er langt på vei en særnorsk modell. Ellers i Europa er det regionale filmpolitiske virkemiddelapparatet langt mer konsolidert og den normale modellen er at alle funksjoner, inkludert filmkommisjonsarbeid, er organisert i én virksomhet, eller i det minste under en felles ytre merkevare eller identitet. Én region - én organisasjon. De norske filmregionene fremstår derfor som et fragmentert lappeteppe sett fra et europeisk ståsted.

Bakgrunnen for den særnorske modellen, kan langt på vei føres tilbake til den statlige filmpolitikken, hvor senter og fond i bortimot 20 år har hatt tilgang til ulike pengestrømmer med tydelige føringer for hva de ulike tilskuddene skal kunne brukes til. Organisasjonslandskapet har med andre ord tilpasset seg tilskuddssystemet og blitt oppfattet som en selvfølgelighet som det ikke stilles spørsmålstegn ved.

Tilskuddssystemets påvirkning på den regionale organiseringen, kom også tydelig til uttrykk i filmforliket (2015-2016), hvor geografisk konsolidering på fondssiden ble stilt som betingelse for videre tilgang til det statlige regiontilskuddet. Mens seks fond ble til tre, ble det ikke gjort parallelle endringer på senter-siden. Resultatet ble et uryddig landskap av delvis overlappende eierskap og virkeområder som hindrer en effektiv samordning av de regionale filminstitusjonenes arbeid.

Nord-Norge er her i en helt unik situasjon. Etter konsolideringen av fondet i 2016, og opprettelsen av kommisjonen i 2020, er Nord-Norge den eneste landsdelen hvor alle filminstitusjonene har de samme eierne og dekker nøyaktig det samme geografiske området. De to fylkeskommuner står dermed fritt til å velge en organisasjonsmodell som er optimal for de målene man har for det filmpolitiske arbeidet, uten å måtte gå i forhandlinger med eiere eller institusjoner fra omkringliggende regioner. Dette gir et handlingsrom som ikke finnes noen annet sted i Norge.⁴⁰

Vi ser heller ingen andre formelle grunner til at det ikke kan gjøres endringer i organisasjonsstrukturen. Filmsentre og filmfond er begge nevnt som tilskuddsforvaltere i *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*⁴¹, men forskriften stiller ingen formelle krav til hvordan disse enhetene er organisert. I statsbudsjettet oppgis rammene for tilskudd til filmsenter og filmfond hver for seg, og det vises til de konkrete kriteriemodellene som benyttes til å fordele disse beløpene mellom de regionale filminstitusjonene (Prop. 1 S, 2021–2022). I utgangspunktet kan vi ikke se at det skulle være noe i veien for at tildelingen til senter og fond i Nord-Norge går til én og samme organisasjon, men dette bør undersøkes nærmere.⁴²

At noe er mulig eller enkelt å gjøre, er likevel ikke et tilstrekkelig argument for å gjøre det. Men at et slikt handlingsrom finnes, gjør det betydelig enklere for Nord-Norge å justere sitt virkemiddelapparat dersom *andre faktorer* taler for at dette er fornuftig. Nedenfor drøfter vi noen slike faktorer som vi oppfatter som særlig relevante.

⁴⁰ Det bør bemerkes at Nord-Norge er det eneste tilfellet (utenom Oslo) hvor kommisjonen er et selvstendig selskap. I de andre regionene drives kommisjonene som en avdeling eller funksjon under filmsenteret,

⁴¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-31-1264>

⁴² De formelle, juridiske konsekvensene av en eventuell sammenslåing har lagt utenfor mandatet til denne utredningen og bør undersøkes nærmere.

Konsekvenser av de foreslåtte endringene av regiontilskuddet

Et argument som i betydelig grad taler for å lete etter alternative organisasjonsmodeller, er den foreslåtte endringen i kanaliseringen av statlige tilskudd til senter og fond. Dersom denne reformen gjennomføres slik den er skissert i høringsdokumentet, vil det få betydelige konsekvenser for hvordan både fondene og sentrene opererer. Som beskrevet i kapittel 2, er essensen i denne reformen at all tilskuddsforvaltning, uavhengig av format, overføres til filmsentrene, mens fondene skal få tilgang til et nytt statlig tilskudd som skal ha som primært mål å stimulere til investeringer av regionale midler i kommersielle produksjoner som ikke er kinofilm.

For sentrene betyr dette en vesentlig økning i arbeidsmengde, og en utvidelse av ansvarsområde fra kort- og dokumentarfilm til alle filmformater. NNFS, i likhet med flertallet av filmsentrene i Norge, har ikke tidligere erfaring med forvaltning av tilskudd til film i lange formater, og vil ha behov for å få tilført kompetanse på dette området. Det gjelder både den filmfaglige kompetansen (filmkonsulentens domene) og kunnskap om forretnings- og finansieringsmodeller i denne mest kommersielle delen av bransjen. Trolig vil det også være behov for å øke den administrative kapasiteten for å håndtere den forventede veksten i forvaltningsoppgaver. Så lenge driften av senterets virksomhet er regionens eget ansvar, er dette en kostnadsøkning som må dekkes inn av eierne eller fra eventuelle andre regionale kilder.

Hva endringene vil bety for fondet er vanskeligere å si, blant annet fordi den konkrete utformingen og dimensjoneringen av det foreslåtte stimuleringsstilskuddet ikke er spesifisert. Det er likevel rimelig å forvente at de økte driftskostnadene på senterensiden ikke vil kunne dekkes inn gjennom tilsvarende kutt på fondssiden. FFNs administrasjon er allerede så liten, at det er vanskelig å se hvordan den skal kunne skaleres ytterligere ned og fortsatt opprettholde en fornuftig investeringsvirksomhet.

Samtidig er det vanskelig å se for seg hvordan fondets framtidige forretningsmodell skal se ut. Som investeringsfond, er FFN avhengig av å finne produksjoner med en rimelig balanse mellom finansiell risiko og regional tilknytning. Om ikke all investeringskapital, som tilføres fondet fra eierne og SpareBank 1 Stiftelsen, skal gå tapt hvert år, må i det minste en del av produksjonene generere nok inntekter til å sikre at fondet får tilbakebetalt en del av sine plasseringer. Å plassere all kapital i produksjoner med for høy kommersiell risiko, er i prinsippet å behandle fondets investeringskapital som myke tilskuddsmidler.⁴³

Endringene i etterhåndstilskuddet, som ble gjennomført i 2021, har langt på vei fratatt de regionale fondene de finansielle insentivene for å toppfinansiere *kinofilm* som ikke har produksjonstilskudd fra NFI. Uten reelle utsikter til etterhåndstilskudd, er det svært få kinofilmprosjekt som kan anses som fornuftige investeringsobjekt fra et finansielt ståsted. Filmfondenes handlingsrom på kinofilmsiden er derfor allerede redusert. Det er også høyst usikkert om stimuleringsstilskuddet vil åpne nye muligheter for de regionale fondene når det gjelder andre filmformater. Det nye stimuleringsstilskuddet skal, ifølge intensjonen, gi fondene insentiver til å plassere regionale midler i produksjoner som ikke har

⁴³ De fleste regionale filmfond sliter med å finne en god balanse mellom porteføljens finansielle risiko og produksjonenes regionale tilknytning og det vil ofte oppstå situasjoner hvor det kan gi mening fra et regionalt ståsted å bidra til at produksjoner med lav sannsynlighet for kommersiell avkastning blir realisert. Men det er samtidig klart at ikke alle investeringer kan tilhøre sistnevnte kategori.

ambisjoner om å bli vist på kino. Men TV-drama og andre serieformater, som dette i praksis handler om, bygger på andre finansieringsmodeller enn kinofilm. Som beskrevet i kapittel 2, er disse som regel fullfinansiert fra strømmetjenester eller TV-selskap og det vil ofte ikke være mulig for et regionalt fond å ta eierposisjoner i produksjonenes inntektsstrøm.⁴⁴

Den gjennomførte justeringen av etterhåndstilskuddet, kombinert med de foreslåtte endringene i regiontilskuddet, fører derfor til en vesentlig innsnevring av filmfondenes handlingsrom. Gitt at tilskuddsmidlene overføres til senteret, vil fondet også bli fratatt muligheten til å drive langsiktig utviklingsarbeid som kan få frem interessante investeringsobjekt fra regionens egen bransje. Dersom forslaget som er på høring faktisk gjennomføres, kan det derfor stilles spørsmål ved hvor formålstjenlig det vil være at FFN og NNFS fortsetter å operere som to selvstendige virksomheter.

En tettere samordning, eventuelt sammenslåing, av de to virksomhetene, er etter vår vurdering et relevant svar på denne utfordringen. Det vil for det første kunne gi en mer optimal og strategisk bruk av de samlede tilskudds- og investeringsmidlene som virksomhetene disponerer. For eksempel vil en større del av tilskuddsmidlene kunne benyttes til å utvikle regionale produksjoner, som i kombinasjon med eksterne midler, vil fremstå som relevante investeringsobjekter. For det andre, vil en slik modell, gi en mer optimal utnyttelse av eksisterende kompetanse, eventuelt unngå et behov for duplisering av kompetanse i to uavhengige virksomheter.

Ekstern synlighet og slagkraft

Et annet argument som taler for en tettere samordning av de filmpolitiske virksomhetene, her også inkludert filmkommisjonen, handler om slagkraft og synlighet. Landsdelen deltar i en norsk, europeisk og til dels global konkurranse om oppmerksomhet og finansiering. Uansett hvordan vi vi snur og vender på det, er det ikke nok tilskudds- og investeringsmidler i regionen til å bygge en bærekraftig bransje, og Nord-Norge er derfor avhengig av å vinne fram i denne konkurransen. Dette handler både om få fram gode nok prosjekter som kan oppnå finansiering gjennom NFI-systemet eller fra de mange nye investeringskildene, og om å tiltrekke seg ekstern produksjonsaktivitet som kan gi ringvirkninger lokalt.

Dagens oppsplitting på flere ulike organisasjoner er et dårlig utgangspunkt for å vinne fram i denne konkurransen. En organisatorisk samling under en felles merkevare («Film i Nord»), vil gi større synlighet og slagkraft, og ikke minst gi Nord-Norge et unikt fortrinn framfor de andre norske regionene. Eksterne aktører på jakt etter unike prosjektideer eller lokasjoner for egne innspillinger, vil ha ett sted å henvende seg, og de vil finne alle virkemidler og all regional kompetanse på ett sted. Det er dette som er standardmodellen andre steder i Europa, og Nord-Norge vil kunne fremstå som det eneste norske eksempelet på det samme.

Vi tror at en tydeligere ekstern profil på regionens filmpolitiske satsing, er særlig viktig i den omstillingsfasen som den globale filmindustrien nå er inne i. Mens filmbransjen i Oslo-regionen går på

⁴⁴ Det bør påpekes at dette bildet ikke er helt svart-hvitt, og at det finnes mindre aktører som fortsatt vil gi plass for regionale investeringer og eierposisjoner. Et eksempel er den norske nettleverandøren Altibox, som gjennom sin satsning på norskprodusert innhold, ser ut til å åpne for nettopp dette. Opplysningen ble gitt av representanter fra Altibox på et bransjetreff for den nordnorske filmbransjen i april 2022. Om modeller som dette vil kunne få en utbredelse som gir de regionale fondene nye muligheter, gjenstår å se.

høygir og opplever de samme kapasitetsutfordringene som kan observeres ellers i Europa, henger de andre norske filmregionene etter. Vi vet ikke hvor lenge denne produksjons-boomen vil vare, men målet bør være å sette seg i en posisjon som gjør det enklere å utnytte de mulighetene som har åpnet seg.

Kanskje vil en samlet og tydelig nordnorsk filmsatsing også gjøre det enklere å nå fram på den nasjonale arenaen. Oppsplittingen av det regionale filmpolitiske virkemiddelapparatet har trolig svekket regionenes posisjon overfor sentrum i den norske filmpolitikken. Her kan det svenske *Film i Väst*, som nettopp representerer en slik samordnet modell, være et eksempel til inspirasjon.⁴⁵

En ny og godt samordnet strategi

Det kanskje viktigste argumentet for en tettere samorganisering av det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge, handler om strategi. Som vi påpekte i kapittel 3, er det behov for å tydeliggjøre målene for filmsatsingen i Nord-Norge, og å utvikle en felles og samordnet strategi som maksimerer sjansene for å nå disse målene. Vi skal ikke forskuttere utfallet av en slik prosess, men vil sterkt anbefale at det arbeides for å finne en god balanse mellom det vi har kalt strategier for *organisk vekst* versus *ekstern stimulans*. De tre filminstitusjonene arbeider per i dag langs begge disse sporene (jfr figur 3.3), men vi tror det er mye å hente på å få de ulike virkemidlene til å fungere bedre sammen.

Eksempelvis vil en *overordnet strategisk disponering* av alle tilgjengelige tilskudds- og investeringsmidler kunne øke sjansene for å få frem flere produksjoner fra den regionale bransjen som kan vinne fram i konkurransen om ekstern finansiering. Dette kan eksempelvis handle om en noe større konsentrasjon av ressursene på prosjekter med potensial for å lykkes, eller at en noe større andel av midlene benyttes til utvikling framfor produksjon.

En mer overordnet strategisk disponering av ressursene, vil også kunne bidra til en mer optimal fordeling av midler mellom film i ulike formater. En noe sterkere satsing på langfilm og serie-formater vil både kunne øke tilgangen på ekstern finansiering og bidra til å skape mer kontinuerlig produksjonsaktivitet for den regionale bransjen. Litt spissformulert kan vi si at filmregionene bør ta grep for å komme seg ut av den «kortfilm-fella» som er blitt skapt av dagens oppsplittede tilskuddssystem.

Vi tror også at tilskudd og investeringer i større grad bør brukes som et virkemiddel for utvikling av en mer differensiert regional filmbransje. Den nordnorske bransjen trenger flere lokomotiver som kan skape produksjonsaktivitet og øke konkurranseevnen og kapasiteten i bransjen som helhet. Også dette forutsetter en mer samordnet strategisk disponering av de økonomiske ressursene, og kanskje også en tettere samordning mellom tilskudd og investeringer på den ene siden, og andre bransjebyggende tiltak på den andre.

Det vil også være mye å hente fra en tettere samordning av den utadrettede virksomheten til filmkommisjonen og de andre delene av virkemiddelapparatet. Dette gjelder for det første koblingen mellom kommisjonsvirksomhet og regionale finansieringsmuligheter. Utsiktene til regional

⁴⁵ Film i Väst er en betydelig maktfaktor i svensk filmpolitikk. Organisasjonen har 11 ansatte og plasserer årlig opp mot 100 millioner norske kroner i svenske og internasjonale filmproduksjoner.

medfinansiering kan, for enkelte typer prosjekter, være en medbestemmende faktor når valg av innspillingssted blir gjort.

For det andre kan en tettere kobling mellom kommisjonsvirksomhet og bransjebygging bidra til å realisere de synergiene mellom importert produksjonsaktivitet og lokal filmbransje som er ønskelig å få til. Dette handler, på den ene siden, om et målrettet og langsiktig arbeid for å utvikle en bransje som er rigget for å medvirke i eksterne produksjoner som spilles inn i Nord-Norge. På den andre siden, handler det om å markedsføre og synliggjøre disse ressursene, og å bidra til at de blir tatt i bruk i de prosjektene som bringes inn. Dette er et langsiktig arbeid hvor kommisjonsvirksomheten og de bransjebyggende aktivitetene gradvis vil styrke hverandre. Bransjen får tilført arbeidsoppgaver, kompetanse og nettverk, og kommisjonen får steg for steg utvidet sin meny av salgsargumenter overfor eksterne produsenter. Vi tror at dette er et stort uforløst potensial i landsdelens filmsatsing.

I sum er det derfor mye som taler for at en tettere samordning av virkemidlene vil kunne gi gode resultater. Hvilken av de foreslåtte organisasjonsmodellene som er mest velegnet for dette formålet, kommer vi tilbake til nedenfor.

Økonomiske konsekvenser

En analyse av ulike organisasjonsmodeller, bør også vurdere de økonomiske konsekvensene av en organisasjonsendring.

Driften av de tre organisasjonene koster per i dag i overkant av 8 mill. NOK per år. Det inkluderer personalkostnader for til sammen 5,6 årsverk, styrekostnader (honorar og reise) for vel 0,9 mill. NOK, samt andre driftskostnader. Vi tror i utgangspunktet at det ikke er så mye å spare inn på disse kostnadene uten å redusere organisasjonenes samlede handlekraft.

Det er for det første lite overlappende kapasitet og kompetanse som kan spares inn ved en sammenslåing. For eksempel er de bare til sammen 1,6 årsverk avsatt til administrative støttefunksjoner (0,6 årsverk i FFN og ett årsverk i NNFS). Vi ser ikke at en eventuell sammenslått virksomhet vil kunne klare seg med noe mindre enn dette. Tilsvarende representerer oppgavene til dagens tre daglige ledere kompetansekrav og arbeidsmengder som ikke vil forsvinne eller bli redusert i en sammenslått organisasjonen. Og når de gjelder filmfaglig kompetanse, har NNFS én ansatt filmkonsulent i full stilling, mens FFN kjøper filmkonsulenttjenester for ca. 150.000 NOK per år. Heller ikke på dette området ser vi for oss at det kan være rom for nevneverdige besparelser.

For det andre, ser det også ut til at de nordnorske virksomhetene har et moderat kostnadsnivå, sammenlignet med andre regionale filmvirksomheter i Norge. En oversikt laget av Menon Analyse som forberedelse til etableringen av Oslo Filmfond (Menon, 2019), viser at FFN både har den laveste bemanningen og de laveste driftskostnadene per årsverk av de tre norske filmfondene som eksisterte på dette tidspunktet.⁴⁶ Og når det gjelder filmsentrene, har eksempelvis Vestnorsk filmsenter en

⁴⁶ Disse tallene er riktignok fra 2017, men har trolig ikke endret seg vesentlig siden da. Det er også verdt å notere at Menon utredning også inkluderer estimater for ressursbehovene til det som etter hvert ble Oslo Filmfond (på det tidspunktet kalt Film Capital Oslo). Den foreslåtte organisasjonen inkluderer tradisjonelle fondsaktiviteter, men også arbeidsoppgaver som ligger nærmere et norsk regionalt filmsenter, ikke ulikt slik Film i Väst er rigget i dag. De årlige driftskostnadene er beregnet til 8,7 mill. NOK, med 4,5 faste stillinger og kjøp av filmkonsulenttjenester for rundt 1 million. (Menon, 2019)

bemanning på 4,3 årsverk og Midtnorsk filmsenter en bemanning på 3,5 årsverk. Dette sammenlignet med de tre årsverkene som NNFS disponerer.⁴⁷

Et område hvor en viss innsparing er mulig, er på styresiden. De tre organisasjonene har per i dag styrerkostnader som til sammen beløper seg til vel 0,9 mill. NOK per år. Gitt at et felles styre for hele virksomheten vil få en større arbeidsbyrde enn hvert av dagens tre styrever, er det rimelig å tro at rundt en halv million kroner, vil kunne spares inn per år ved en sammenslåing. Dette er likevel et forholdsvis marginalt beløp og bør ikke være et avgjørende argument for å slå sammen selskapene. Når det gjelder de økonomiske siden av virksomheten, bør man i større grad være opptatt av å velge en organisasjonsmodell som gir en mest mulig effektiv utnyttelse og samordning av de ressursene som virksomhetene rår over.

En samlet vurdering

Nord-Norge står i utgangspunktet fritt til å organisere det filmpolitiske virkemiddelapparatet slik landsdelen selv ønsker. Dette er et unikt utgangspunkt som skiller Nord-Norge fra de andre norske filmregionene, og som derfor kan ses som en mulighet til «å tenke utenfor boksen».

En rekke argumenter taler for en tettere samordning av de tre virksomhetene. Argumentene er sterkest for en samordning av senter og fond, men om dette likevel gjøres, er det flere tilleggsargumenter som taler for at også kommisjonen innlemmes i denne konstruksjonen.

Dersom den foreslåtte endringen i regiontilskuddet gjennomføres i tråd med høringsdokumentene, er etter vår vurdering en tett samorganisering eller sammenslåing av senter og fond eneste farbare vei. Men også uten denne reformen, vil den filmpolitiske satsingen kunne styrkes betydelig gjennom en mer enhetlig og samlet organisering av virkemiddelapparatet. Dette handler om synlighet og slagkraft, men like mye om å få de ulike virkemidlene til å trekke i samme retning og styrke hverandre.

I mandatet for utredningen listes følgende mål for en eventuell omorganisering:

- ◆ Få større politisk gjennomslag/møte politiske utfordringer
- ◆ Få større andel av nasjonale midler
- ◆ Få større grad av autonomi/råderett over midlene
- ◆ Optimalisere effekten av tilskudd
- ◆ Sikre gode investeringsobjekter/bedre avkastning og gjenbruk av investeringene (FFN)
- ◆ Få økt produksjonsvolum i regionen = mengdetrening = verdiskaping
- ◆ Bygge og utnytte kompetanse og synergier i det nordnorske virkemiddelapparatet

De tre første av disse handler om forholdet til staten og den nasjonale filmpolitikken. Dette er mål som i noen grad ligger utenfor filmregionenes kontroll, men vi har argument for at en tettere samorganisering av filminstitusjonene vil kunne gi Nord-Norge større slagkraft i disse spørsmålene. Oppsplittingen av det regionale virkemiddelapparatet har bidratt til å svekke filmregionene, og Nord-Norge har her en mulighet til å bryte mønsteret og fremstå med en sterkere og tydeligere stemme.

⁴⁷ Da er ett årsverk i Vestnorsk Filmkommisjon, og ett årsverk i Filmveksthuset Bakom holdt utenfor. Disse er begge direkte underlagt Vestnorsk Filmsenter. Tilsvarende har vi holdt det ene årsverket i Midgard Film Commission utenfor tallet for Midtnorsk. Også her er filmkommisjonen underlagt senteret.

De fire siste målene på listen, handler alle om mulige positive effekter av å få de ulike virkemidlene til å jobbe bedre sammen. Vi har argumentert for betydningen av en overordnet strategisk disponering av tilskudd og fondskapital, blant annet med tanke på å få fram flere gode investeringsobjekter, sikre mer ekstern finansiering og øke produksjonsvolumet i regionen. Og vi har på samme måte argumentert for viktigheten av å skape bedre dynamikk mellom arbeidet for å stimulere til lokal filmproduksjon og arbeidet for å trekke eksterne filmproduksjoner til landsdelen.

Vi mener derfor at vi er på rimelig trygg grunn når vi anbefaler å organisere det filmpolitiske virkemiddelapparatet i Nord-Norge på en mer enhetlig og samordnet måte. Hvor langt det er formålstjenlig å gå i denne samordningen, er vanskeligere å fastslå. Vi tror likevel at modell 2 - en formalisering av dagens samarbeid – ikke går langt nok. Selv om det etableres mer formelle mekanismer for samarbeid mellom de tre uavhengige virksomhetene, er dette fortsatt en for løs og uforpliktende konstruksjon til å gi de resultatene som vi etterlyser. Valget bør derfor, så langt vi kan se, stå mellom modell 3 og 4, dvs. mellom etableringen av en organisatorisk overbygning eller en fullstendig sammenslåing.

Begge disse modellene vil legge til rette for en betydelig grad av samordning og for etableringen av en felles merkevare og identitet for den nordnorske filmsatsingen. I tillegg vil begge modeller kunne gi den forventede innsparingen på rundt en halv million i styre-utgifter. Samtidig er det ikke åpenbart hvordan den organisatoriske overbygningen i modell 3 skal se ut i praksis. Skal dette være en ren paraplyorganisasjon uten egen bemanning, eller skal det inkludere en daglig leder med en hånd på rattet i alle de underliggende virksomhetene? Det siste alternativet er trolig optimalt med tanke på samordning, men fører samtidig til en noe komplisert organisasjonsstruktur for en virksomhet som til sammen består av ikke mer enn en håndfull medarbeidere. Med daglige ledere i hver av dagens organisasjoner, vil dette også medføre en økning i driftskostnader. Alt i alt, haller vi derfor i retning av modell 4 – en full sammenslåing av de tre selskapene i en felles juridisk enhet hvor alle eksisterende funksjoner og arbeidsområder inngår.

I en omorganiseringprosess som dette, vil det også å være mulig å se på inndelingen i funksjoner med friske øyne. Det er ikke gitt at dagens arbeidsdeling mellom senter, fond og kommisjon vil gi de beste mulighetene for å realisere de samordningseffektene vi har etterlyst. En alternativ modell kan se slik ut:

- ◆ Tilskudds- og investeringsvirksomhet for alle format og stadier i produksjonsprosessen
- ◆ Filmkommisjonsvirksomhet – rettet både mot internasjonale og norske produksjoner
- ◆ Bransjebyggende aktiviteter og talentutvikling

Rent organisatorisk kan dette ses på som egne avdelinger eller funksjonsområder, med en leder for hvert område. For å unngå en unødig fordyrende organisasjonsstruktur, vil vi foreslå at lederen av ett av disse områdene også er daglig leder for hele virksomheten.

Regional balanse

Dagens organisering av det filmpolitiske virkemiddelapparatet er et resultat av konsolideringen av FFN i 2016. Før dette tidspunktet var det betydelige motsetninger mellom de den gang tre nordnorske fylkene om organisering av filmfondsaktivitetene. Troms fylke ønsket å bygge videre på FilmCamp,

som allerede hadde en lang historie som fond og infrastruktur bak seg, og Nordland og etter hvert også Finnmark, ville satse på det nyopprettede Filmfond Nord med base i Bodø. Forståelsen som ble oppnådd mellom de tre fylkene i 2016, og som var avgjørende for at Nord-Norge kunne finne sin plass i tilskuddssystemet i etterkant av filmforliket, var viktig. I løpet av årene som fulgte, er rollefordelingen mellom FilmCamp og FFN også blitt tydeligere avklart, og det eksisterer i dag et godt og konstruktivt samarbeid mellom alle de filmpolitiske virkemidlene i Nord-Norge, inkludert FilmCamp.

Vi mener at det vil være avgjørende for en vellykket omorganiseringsprosess at det tas hensyn til historien og de naturlige spenningene som det alltid vil være mellom fylkene i viktige lokaliseringsspørsmål. Nord-Norge er også en stor landsdel med lange avstander og betydelige reisekostnader, og filmbransjen er, som vi har sett, spredt over flere geografiske tyngdepunkt. Dette bør tas med i regnestykket når planene for en eventuell ny og mer samordnet organisasjon legges.

Selv om argumentet om effektiv samordning kanskje skulle tilsi at den nye organisasjonen ble lokalisert på ett sted, tror vi likevel at hensynet til den regionale balansen og de lange avstandene tilsier at det kan være hensiktsmessig å beholde dagens to lokasjoner. Med dagens kommunikasjonsteknologi, bør det være fullt mulig å sikre den nødvendige samordningen selv om noen av de ansatte sitter i Tromsø og andre i Bodø. Samordning av funksjoner er langt viktigere en samlokalisering.

Litteratur

Den nordnorske kulturavtalen 2022 -2025

Den nordnorske kulturavtalen 2014-2017

Eskildsson, T. (2022): *Public Film Funding at a Crossroad*, Film i Väst Analysis, <https://analysis.filmivast.se/wp-content/uploads/2022/03/Public-Film-Financing-at-a-Crossroads-download.pdf>

Filmfond Nord: Strategi 2019-2022

Filmfond Nord: Retningslinjer

Filmfond Nord: Årsrapport 2019

Filmreg (2022): *21/5785-1 Høring - Oslo Economics evaluering av regionale filmvirksomheter*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-evaluering-av-regionale-filmvirksomheter/id2891196/?uid=3c86d93a-7b62-4351-8157-7af451353599>

Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*

Florida, R. (2004): *Cities and the Creative Class*

Florida, R. (2007): *The Flight of the Creative Class*

Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-31-1264>

Gaustad, T, Espelien, A. og Gjems Theie, M. (2019): *Film Capital Oslo - Utredning av filmfond for Oslo kommune*, Menon publikasjon nr. 6/2019

Innst. S. nr. 277, 2006-2007: *Innstilling fra Familie- og kulturkomiteen om Veviseren. For det norske Filmløftet.*

Innst. S. nr. 83, 2015–2016: *Innstilling fra Familie- og kulturkomiteen*

Kulturdepartementet (2022): *Høring - evaluering av regionale filmvirksomheter*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-evaluering-av-regionale-filmvirksomheter/id2891196/>

Menon Economics (2019): *Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet*, Rapport nr. 97/2019

Meld, St. 22, 2006-2007: *Veviseren*

Meld. St. 30, 2014–2015: *En framtidrettet filmpolitikk*

NFI (2020): *Forslag til endringer i tilskuddsordningene*

NFI (2019): Årsrapport 2019

NFI (2020): Årsrapport 2020

Nordland Fylkeskommune: Tilsagn om tilskudd på inntil kr 2.400.000,- til prosjektet Filmkommisjon i Nord-Norge

Nordnorsk Filmkommisjon: Vedtekter

Nordnorsk Filmsenter: Strategi 2022 – 2024

Nordnorsk Filmsenter: Årsrapport 2019

Oslo Economics (2021): *Evaluering av regionale filmsentre og filmfond*, Evaluering for Norsk filminstitutt

Olsen, B. E. (2021): *Historiefortellerne. Ambisjoner, økonomi og strukturer i nordnorsk filmbransje*, Handelshøgskolen ved UiT, 2021

Prop. 1 S, 2021– 2022, *Statsbudsjettet*

Roland, K. et al (2022): *Ringvirkninger av insentivordningen for film*, Roland Consulting og Thema.

Rushprint (5. mai 2022): *Skandinavias største studioby til Østfold?*

<https://rushprint.no/2022/05/skandinavias-storste-studioby-til-ostfold/>

Ryssevik, J. (2020): *Konsekvenser av foreslåtte endringer i etterhåndstilskuddet for kinofilm*, ideas2evidence notat 3:2020

Ryssevik, J. og Dahle, M. (2015a): *Større en kval? - En utredning om den nordnorske filmbransjen*, Ideas2evidence rapport 1:2015

Ryssevik, J. og Dahle, M. (2015b): *Filmfond Nord – Evaluering av de tre første årene*, ideas2evidence rapport 4:2015

Ryssevik, Jostein (2014a): *Økonomien i den norske film- og TV-produksjonsbransjen 2014*, ideas2evidence rapport 5:2014.

Ryssevik, Jostein et. al. (2014b): *Åpen framtid - en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen*, ideas2evidence rapport 8:2014.

Ryssevik, J. og Vaage, T. (2011): *For en neve dollar mer. En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond*, ideas2evidence rapport 9:2011



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap