

Saksutredning:

VR-sak 20/14: FILMELDING FOR VESTLANDET

Trykte vedlegg: Utredning: «Eventyrland. Filmmelding for Vestlandet.»

Utrykte vedlegg:

I VR sak 21/12 vedtok Vestlandsrådet å utvikle ein regional filmstrategi for Vestlandet. Etter anbod vart firma Ideas2Evidence valt som konsulent for rapporten. I filmmeldinga for Vestlandet, Eventyrlandet, vert det konstantert at sjølv om filmbransjen på Vestlandet står bak produksjonar som har vunne merksemd og prisar både nasjonalt og internasjonalt, er produksjonsvolumet for lite til å nå det kritiske nivå som er naudsynt for å skape stabil sysselsetting og inntekt for aktørane i bransjen. Dette gjev eit syklisk produksjonsmønster der periodar med høg aktivitet ver avløyst av periodar med stillstand. Å få aktiviteten opp på eit nivå som vil gje ein sjølvforsterkande effekt kan nås ved å følgje to spor:

1. Auke talet på produksjonar med opphav på Vestlandet
2. Auke talet på produksjonar med opphav andre stader

For å nå 1 må finansieringsordningane for lokalt initierte produksjonar betrast. Dette kan nås ved å auke andelen av dei nasjonale løyvingane til filmproduksjon som vert fordelt regionalt. Vidare bør det vurderast å konsentrere virkemiddelbruken om dei regionar som har størst føresetnader for å utvikle levedyktige filmmiljø. Vestlandet bør gå i bresjen for å fremje dette synspunktet i samband med den omlegginga av filmpolitikken som no er på trappane. På regionalt nivå vil det være gevinst å hente ved ein betre samordning av det lokale virkemiddelapparatet. I dag er dette delt i to, med eit sett av virkemiddel for Rogaland og eit for resten av landsdelen. Av historiske årsaker er det vanskeleg å tilrå ein samanslåing av desse, men ein tilpassing av den geografiske avgrensinga på aktiviteten til den einskilte institusjon vil kunne effektivisere bruken av virkemiddel.

For å nå 2 bør Vestlandet samla arbeide for at det vert innført ein insentivordning, dvs ein ordning med delvis refusjon av kostnader, for utanlandske produksjonar lagt til Noreg. Regionalt bør Filmkommisjonsarbeidet i samlast i ein organisasjon som dekkar heile landsdelen.

Det vert rådd til at Vestlandsrådet sluttar seg til dei vurderingar og anbefalingar som vert lagt fram i meldinga, og at desse vert sendt til dei fire vestlandsfylka samt byane Bergen og Stavanger for politisk handsaming.

Vestlandsrådet

Bakgrunn for saka

Vestlandsrådet vil skape ein samlande, sameint filmpolitikk for Vestlandet. Som ein lekk i dette arbeidet fatta rådet vedtak (VR-sak 21/12) om å utvikle ein regional filmstrategi for Vestlandet. I vedtaket heiter det mellom anna:

1. Vestlandsrådet vedtek oppstart av arbeidet med ein vestnorsk filmmelding. I arbeidet må det vera ein representasjon som ivaretek alle fylka på Vestlandet.
2. AU i Vestlandsrådet får fullmakt til å vedta endeleg mandat og organisering av arbeidet.
3. AU kan løyve inntil kr 300.000 til prosess for utarbeiding av ei melding om Vestnorsk filmpolitikk etter nærare spesifisert budsjett.

Mandat for arbeidet vart gitt i AU sak 4/13. Her heiter det mellom anna at:

Hovudmålsettinga for arbeidet må vera å styrka filmfeltet på Vestlandet så vel kunstnarisk som bransjemessig. Det skal vera fleire filmkunstnarar og filmarbeidarar som har sitt verke på Vestlandet, og Vestnorsk filmproduksjon og formidling skal vere bærekraftig og av høg kvalitet. Arbeidet skal gjennomgå filmpolitiske verkemiddel og legge fram forslag til forbetringar og eventuelt nye verkemiddel, med utgangspunkt i dagens verkemiddelaktørar Filmkraft, Filmfondet Fuzz AS og Vestnorsk filmsenter. Målet med meldinga er å styrke arbeidet med film på Vestlandet gjennom eit utvida samarbeid.

Det har vore sett ned ein arbeidsgruppe som har bestått av dei aktørane som er særskild viktige for filmfeltet og filmpolitikken på Vestlandet:

- Representantar for dei fire vestlandsfylka
- Representantar frå Bergen og Stavanger kommune
- Representantar frå Filmkraft, Fuzz AS og Vestnorsk filmsenter.

For å sikre innspel frå og dialog med bransjen vart det arrangert to opne workshops, ein i Bergen og ein i Stavanger. I etterkant av desse vart det oppretta ein netteneste der interesserte kunne komme med idear og innspel til meldinga

Hordaland fylkeskommune har vore sekretariat for arbeidet. Ideas2Evidence har v/Jostein Ryssevik har vore fagkonsulent og har ført rapporten in pennen .

Føremålet med denne utgreiinga er todelt. På den eine sida vil ein få fram eit faktagrunnlag som kan danne grunnlag for å styrke dei regionale filmpolitiske verkemidla. På den andre sida vil funna i rapporten danne utgangspunkt for innspel frå Vestlandet til den nasjonale filmpolitikken som no er i støypeskeia. Der er venta at Kulturdepartementet vil legge fram ei Stortingsmelding om dette i løpet av våren 2015.

Kort samandrag av filmmelding for Vestlandet: Eventyrland

Filmen står sterkt på Vestlandet både som kunst og kulturuttrykk og som næringsveg. Fleire filmar med opphav i denne landsdelen har vunne prisar og merksemd både nasjonalt og internasjonalt.

Filmbransjen sysselsett 620 personar og sjølv om mange av desse har filmarbeid som attåttnæring, gjer det likevel Vestlandet til det andre tyngdepunktet for norsk filmindustri etter Oslo-regionen, i hovudsak konsentrert i rundt Bergen og Stavanger.

Tradisjonelt har føremålet med den nasjonale filmpolitikken vore å bygge opp språk, kultur og identitet. «Film handlar om identitet, fellesskap og tilhørighet», heiter det i innleiinga til filmmeldinga «Veiviseren» (St.meld. 22, 2006-2007). Grunngevinga for satse på utvikling av norsk film har i hovudsak vore å fremje norsk kultur og identitet som ein motvekt mot utanlandsk kulturdominans. Filmpolitikk er altså ein del av det norske nasjonsbyggingsprosjektet.

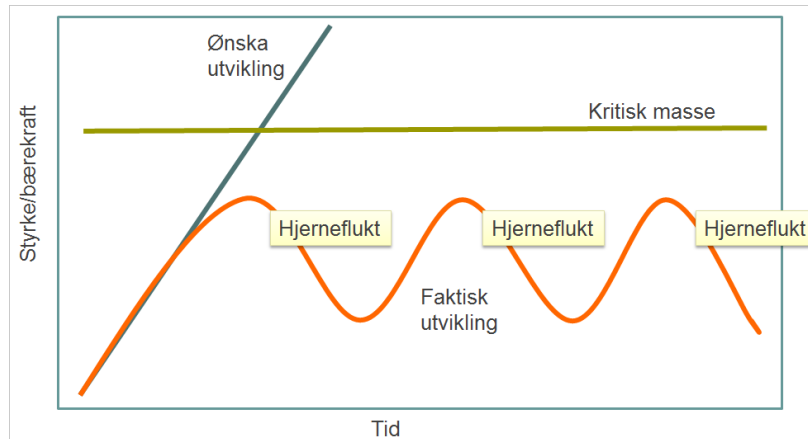
Regionane har hatt ei anna grunngeving for å satse på film. Satsinga har vore kulturpolitisk motivert i den forstand at ein har nytta film til å skape merksemd og bulyst i regionen, men har og vore sett på som ein bransje som kan skape ny aktivitet og næringsutvikling i ein region. Regionaliseringa av filmpolitikken har brakt inn næringsutvikling som ein ny dimensjon i filmpolitikken. Regionane sit inntog på denne arenaen har altså ikkje berre skapt ein spenning sentrum-periferi, men også mellom kulturpolitikk og næringspolitikk.

Vestlandet var blant dei første regionane i landet som bygga opp regionale institusjonar for å fremje filmproduksjon. Vestnorsk Filmsenter (1994), Filmfondet Fuzz (2006) frå Bergen, saman med Filmkraft Rogaland (2006) var alle på plass då omlegginga av filmpolitikken i 2006/2007 ga dei regionale filminstitusjonane ein formell plass i filmpolitikken.

Likevel er det berre 10% av dei nasjonale løyvingane som vert kanalisert gjennom dei regionale institusjonane og av desse omlag ein tredjedel til vestlandet. Konsekvensen er at finansieringssystemet bidreg til å sementere dagens struktur med eit sterkt tyngdepunkt for filmproduksjon for Østlandet. Effekten er at det ikkje er finansiering til å nå eit produksjonsvolum på vestlandet som sikrar stabil sysselsetting og inntekt for filmarbeidarar med base i vår region. Dette gjev eit syklisk produksjonsmønster der periodar med høg aktivitet vert avløyst av stillstand og tilbakegang. Hovudmålet for en regional filmpolitikk må være å skape finansielle føresetnader som gjer det mogleg å nå den kritiske massen av produksjonar som er naudsynt for å skape ein levedyktig bransje.

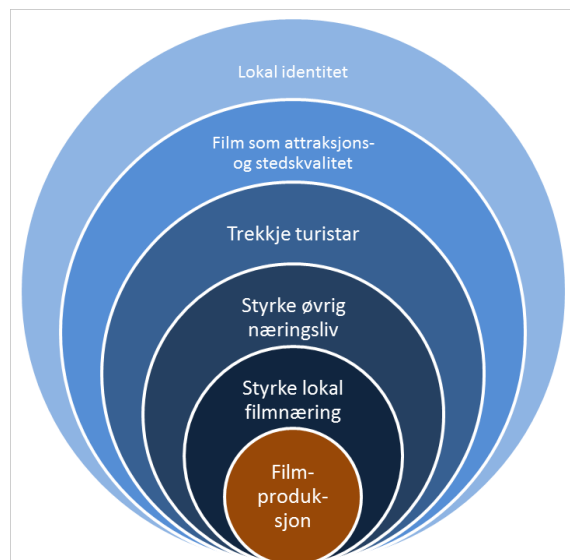
Vestlandsrådet

Figur 1: Illustrasjon av faktisk og ønska utvikling i filmbransjen



Å bryte eit slikt sidelengs og syklisk utviklingsmønster er vanskeleg. Noreg er eit lite filmland, på landsbasis vert det produsert om lag 30 spelefilmar i året. Dette er ikkje tilstrekkeleg til å utvikle og oppretthalde fleire levedyktige filmmiljø. I dag er det etablert filmfond i alle landsdelar. Om formålet er å skape eit levedyktig filmmiljø utanfor den sentrale Østlandsregionen er det eit spørsmål om ikkje ressursinnsatsen frå nasjonalt hald burde vore konsentrert i større grad.

Filmproduksjon er ein kulturnæring med store ringverknader. Direkte gjeve næringa inntekt til produksjonsselskap og filmarbeidarar. Lokalt næringsliv vil nyte godt av innkjøp av varer og tenester som ein stor filmproduksjon fører med seg, som tommelfingerregel vert det rekna med at mellom 40 og 50 prosent av kostnadane ved ein større filmproduksjon vert nytta til kjøp av varer og tenester på innspelingsstaden.



Figur 2: Nærings og samfunnsmessige ringverknader av filmproduksjon:

Vestlandsrådet

Om ein vel å vektlegge dei næringspolitiske eller dei kulturpolitiske ringverknadane av filmproduksjon vil ha direkte konsekvensar for utforminga av ein regional filmpolitikk. Dersom føremålet er å skape størst mogleg økonomiske ringverknader bør ein legge til rette for å få lagt så mange produksjonar til regionen som mogleg, uavhengig av deira geografiske opphav. Om ein derimot ynskje å fremje dei kulturpolitiske og identitetsskapande ringverknadane bør ein legge til rette for at lokale produksjonsmiljø får høve til å utvikle og realisere sine egne filmprosjekt. Nå er det ikkje desse måla gjensidig utelukkande, men eit spørsmål om korleis ein skal prioritere knappe midlar mellom ulike stimuleringsiltak.

Ein film som når eit bredt publikum vil ha ein marknadsføringsverknad som vil styrke reiselivet. New Zealand fekk ein sterk vekst i filmdriven turisme etter «Ringenes Herre»-filmene, men og Bergen opplevde dette som ein etterverknad av filmene om Varg Veum.

Sosialt er film ein identitetsskaper som styrkar samkjensla i ein region og som gjer den meir attraktiv som bo- og arbeidsplass. I tillegg er film og audiovisuelle media eit av dei viktigaste kulturelle utrykka i vår tid. Eit levande og berekraftig filmmiljø skaper i seg sjølv kulturelle og estetiske verdiar som ikkje let seg måle i kroner.

Føremålet med ein regional filmpolitikk nå være å utvikle ein robust og levedyktig lokal filmbransje. Eksistensen av lokal kompetanse og ressursar vil og gjere regionen meir attraktiv som innspelingsstad for både utanlandske produksjonar så vel som produksjonar frå andre stadar i landet. Vestlandet har alt eit godt utbygd apparat av verkemiddel innan filmområdet. At film frå Vest-Noreg står så pass sterkt som den gjør i dag, kan i stor grad tilskrivas det arbeidet som er gjort her.

Vestnorsk filmsenter er eit regionalt filmsenter, eigd av Bergen kommune og fylka Hordaland, Møre og Romsdal samt Sogn og Fjordane. Filmsenteret forvaltar om lag 10 mill. kr årleg. Tilsvarande organ for Rogaland er Filmkraft Senter, eigd av Rogaland fylkeskommune samt kommunane Stavanger, Haugesund og Randaberg. Filmkraft forvaltar om lag 5.6 mill. kr årleg til filmtiltak.

Regionale filminvesteringsfond har som føremål å investere i filmproduksjon innan kommersielle format som kinofilm, tv-produksjon og videospel. Investeringane vert normalt gjort på forretningsmessige vilkår, med krav om tilbakebetaling og en del av overskottet dersom prosjektet går i pluss. Filmfondet Fuzz dekker Vestlandet utanom Rogaland. Selskapet er heileigd av Bergen kommune, men alle dei tre andre vestlandsfylka bidreg med tilskot til drifta.

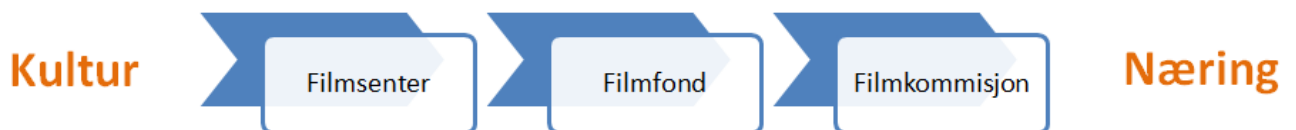
Frå 2006 til 2013 har fondet investert om lag 57 mill. kr i 53 ulike filmprosjekt, med ein gjennomsnittleg årleg avkastning på om lag ti prosent. Utfordringa for fondet er å finne investeringsobjekt som både tilfredstillar krava til kommersielt potensial som samt regional tilknytning.

Tilsvarande organ for Rogaland er Filmkraft fond, som frå 2006 – 2013 plasserte om lag 25 mill. kr i 25 ulike filmprosjekt.

Vestlandsrådet

Dei regionale filmkommisjonane har som oppgåve å trekke utanlandske produksjonar til regionen. Western Norway Film Commission er drifta av fylkeskommunane Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Rogaland Filmkommisjon er organisert som eit prosjekt under Filmkraft Rogaland. Begge kommisjonane har lukkast med å dra store internasjonale produksjonar til sine respektive områder.

Figur 3 Dei regionale filminstitusjonane si plassering langs aksen kultur versus næring



Problemet er at dei regionale institusjonane er splitta i to sett, eitt for Rogaland og eitt for dei resterande vestlandsfylka. Kvar for seg fungerer institusjonane godt, men dei samla resursane som er til rådvelde, som i seg sjølv er utilstrekkelege, vert ikkje optimalt utnytte når dei vert forvalta av to parallelle strukturar. Ein samordning av dei regionale strukturane er derfor ein føresetnad for å bryte dagens mønster og det første steget mot ein regional filmstrategi .

De regionale filminstitusjonane har vore instrumentelle i å utvikle filmnæring på vestlandet dit den er i dag. Men dei har ikkje den styrken som kravst å jamne ut dei sykliske svingingane i produksjonsvolumet. Ein slik endring krev ein samordning av dei regionale virkemidla, samt ein omlegging av den nasjonale filmpolitikken

Frå regjeringa Solberg er det varsla at ein ny filmpolitikk er på trappene og at denne vil bli utforma i ein Stortingsmelding som vil bli lagt fram våren 2015. Som eit forarbeid er det lagt fram to rapportar, ein om ein såkalla insentivordning for utanlandske produksjonar som vert lagt til Noreg, og ein meir generell rapport om økonomi og aktivitet i filmbransjen. I begge rapportene vert det gjeven tilrådingar om korleis dei filmpolitiske retningslinene kan gjerast mest mogleg målretta. Utgreiinga om økonomi i filmbransjen gjev signal om at ein viss styrking av pengestraumen til regional filmstøtte, mens utgreiinga om ein insentivordning for filmindustrien konkluderer med at importert filmaktivitet kan gje positive ringverknader, men utan å konkludere med om ei slik ordning bør innførast eller ei.

Tilrådingar

Rapporten skisserar ein ambisiøs visjon for Vestlandet som filmregion: Å etablere Vestlandet som det alternative tyngdepunktet i norsk film, med ein kraftig auke i produksjonsvolum og ein sterk vekst å kvalitet. Om dette målet skal nås, må det vidare arbeidet gå langs to spor:

1. Dei regionale virkemidla må styrkast og samordnast
2. Det må stilles krav til den nasjonale filmpolitikken

Vestlandsrådet

I debatten om den nasjonale filmpolitikken må Vestlandet framstå som ein sterk og tydeleg talsmann for at regionane får ein større del av dei nasjonale løyvingane til film.

Rapporten skisserar to moglege scenarios for utviklina av filmnæringa på vestlandet.

1. Det alternative tyngdepunktet.
Vestlandet formulerer og set i verk ein ambisiøs og langsiktig filmpolitikk som har som utgangspunkt at regionen samla sett er det einaste reelle alternative tyngdepunktet i norsk film.
2. Meir av det same: Vestlandet held fram som to separate filmregionar, men legg til eit tynt lag av samarbeidstiltak mellom dei to geografiske tyngdepunkta

Utgangspunkt og handlingsrom er skildra i følgjande analysemodell:

	Positivt	Negativt
Utgangspunkt	Styrke Den største og mest komplette filmregionen, Høg kvalitet og kreativitet, Velfungerande regionale filminstitusjonar	Veikskap Svak økonomi, underfinansiert Regional splitting Manglande kontinuitet i produksjonsaktiviteten
Handlingsrom	Moglegheit Etablere seg som det alternative tyngdepunktet, Økt produksjonsvolum Berekraftig vekst	Fare Skjerpa konkurranse om knappe ressurser mellom filmregionane, Periodisk hjerneflukt Syklisk utviklingsmønster

Visjon

Vestlandet skal bygge vidare på sin styrke og etablere seg som det alternative tyngdepunktet i norsk filmproduksjon med ein sterk og berekraftig regional filmbransje, ein variert regional filmproduksjon av høg kvalitet og eit betydeleg volum av nasjonale og internasjonale filminnspelingar.

Visjonen antyder tre parallelle strategiar for å kunne realiserast. For det første handlar det om å utvikle og stryke den posisjonen vestlandet alt har. Frå nasjonalt hald krev den ein endring i politikken der dei regionale midlane vert smurt tynt utover hele landet, noko som neppe er til mykje gagn for nokon. Den andre punktet i strategien er å auke talet på produksjonar, både lokalt og eksternt initierte produksjonar. Auka volum, med god balanse mellom lokalt og eksterne produksjonar er avgjerande for å skape kontinuitet og hindre tap av talent.

Vestlandsrådet

For det tredje legg denne visjonen vekt på kvalitet. Skal Vestlandet forsvare sin posisjon som det andre tyngdepunktet i norsk film, må posisjonen tuftast på produksjonar av høg kvalitet.

For å realisere visjonen er det to ulike spor som må følgjast:

Vestlandet må formulere klare og eintydige innspel til utforminga av den nye filmpolitikken.

Vestlandet må utforme og styrke sitt eige verkemiddelapparat på filmområdet, slik at måla kan nås.

1. Innspel til ein ny nasjonal filmpolitikk

- a. Større del av midlane til regionane: Så lenge føremålet med norsk film er nasjonsbygging, dvs å fremje norsk kultur, språk og tradisjon, vil næringspolitiske argument for å styrke den regionale filmen komme til kort. Argumentasjonen må først frå ein kulturpolitisk ståstad, først og fremst kvalitet og mangfald
- b. Vestlandet bør våge å reise argumentasjonen om at korleis dei regionale midla skal fordelast mellom filmregionane. Så lenge det argumenterast frå ein næringspolitisk ståstad, er det vanskeleg å skilje, dei økonomiske effektane av filmproduksjon er omtrent dei same overalt. Med det kan argumenterast for at det av kulturpolitiske omsyn og av omsynet til mangfaldet i norsk film bør byggjast opp eit alternativt miljø til Østlandsområdet. En konsentrasjon av midlane kan gje kraft til å bygge opp eit slikt miljø.
- c. Insentivordning: Ein insentivordning er naudsynt for å få fleire utanlandske produksjonar til Noreg. I Europa er slike ordningar alt innført i 13 land, og fleire er i ferd med å kome etter. Filmproduksjonen har dermed vorte meir internasjonalisert, der produksjonane vert lagt til dei områda som har dei gunstigaste ordningane.

2. Det regionale verkemiddelapparatet

- a. Dei to svenske regionane som verkeleg har lukkast med sin filmstrategi legg inn langt større midlar en det kommunar og fylkar på vestlandet har høve til. Ein bør sjå på korleis ein kan auke den samla støtta til filmbransjen. Det vil og være lettare å argumentere for ein auke i dei statlege overføringane dersom ein kan vise vilje til å styrke bransjen lokalt.
- b. Tettare samordning av det regionale verkemiddelapparatet. Ein slik samordning vil både styrke den landsdelen sin gjennomslagskraft i høve til dei lokale styresmakter, men også koordinere og optimalisere verkemiddelbruken – meir «bang for the buck».
- c. Filmkommisjonsverksemda er den delen av verkemiddelapparatet det burde være enklast å samordne. Ikkje minst burde det være enklare å selje inn landsdelen som heilheit, med sine totale lokalitetar og samla filmmiljø. Det burde også styrke landsdelen konkurranse med både innanlandske og utanlandske konkurrentar.

Vestlandsrådet

- d. Dei regionale Filmfonda Fuzz i Bergen og Filmkraft Fond i Stavanger. Begge desse organisasjonane er avgrensa til å investere i sine geografiske områder: Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal for Fuzz sin del. Utfrå historikk og nåverande eigarstruktur er det neppe realistisk å arbeide for ein full samanslåing av desse fonda. I staden kan det være føremålstenleg å gjere det mogleg for begge institusjonane å investere i heile regionen, også i dei same prosjekta.
 - e. Dei regionale filmsentra ligg nærast opp til den kulturpolitiske dimensjonen av dei tre filmpolitiske verkemidla. Desse støttar produksjonar i det ikkje-kommersielle formatet (kortfilm og dokumentar), driv kompetansehevande tiltak for bransjen samt aktivitetar for born og unge. Igjen gjer historikk og struktur det vanskeleg å forslå ein full samanslåing, men eit styrka samarbeid og koordinering av kompetansehevande tiltak vil være føremålstenleg.
3. Nye verkemiddel
- a. Kompetansesenter for dokumentarfilm: Arbeide for oppretting av eit nasjonalt kompetansesenter for dokumentarfilm, ein sjanger som alt står sterkt i regionen. Målsettinga må være at kompetansesenteret blir tilført nasjonale oppgåver som i dag er tillagt NFI.
 - b. Betre tilgang på «mjukare» finansiering for film i det lange format. Med dette meinast tilgang til toppfinansiering som ikkje skal betalast attende, altså meir i form av tilskot enn av lån. Grunngevinga for dette er at det tillèt å realisere prosjekt utfrå reine kunstnariske og kulturpolitiske omsyn, utan å heile tida ha eit auge på det kommersielle potensialet.

Vegen vidare.

Å følgje opp tilrådingane om endringar i struktur og finansieringsordningar for det regionale verkemiddelapparatet høyrer inn under mynde til eigarane av desse institusjonane. Vestlandsrådet vil rå til at desse vurderer dagens struktur og korleis desse kan tilpassast i høve til anbefalingane i rapporten.

Når det gjeld innspel til utforming av ein nasjonal filmpolitikk ser Vestlandsrådet dette som ei naturleg oppgåve å følgje opp på vegner av heile landsdelen. Rådet vil sende meldinga over til politisk handsaming i fylka og følgje opp meldinga i høve til sentrale styresmaktar dersom den politiske handsaminga gjev grunnlag for det.

Forslag til vedtak:

1. Vestlandsrådet sluttar seg til dei vurderingar og tilrådingar som er lagt fram i meldinga «Eventyrland - Filmmelding for Vestlandet»
2. Meldinga vert sendt over til fylkeskommunane Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal, til politisk handsaming.
3. Dersom den politiske handsaminga gjev grunnlag for det, vil Vestlandsrådet koordinere arbeidet med å få fram samordna og sameint innspel til sentrale styresmakter på vegner av Vestlandet.

Vestlandsrådet

4. Vestlandsrådet vil oppmode eigarane av organisasjonane West Norway Film Commission, Filmfondet Fuzz AS og Filmkraft Rogaland til å vurdere sine retningsliner i lys av dei tilrådingar som er lagt fram i meldinga.

Ottar Brage Guttelvik
Fylkesrådmann

Odd Erik Hansgaard
sekretariatsleder

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.