MENON ECONOMICS

RAPPORT

FILM CAPITAL OSLO

Utredning av filmfond for Oslo kommune

MENON-PUBLIKASJON NR. 6/2019

Av Terje Gaustad, Anne Espelien og Marcus Gjems Theie

Forord

På oppdrag for Oslo kommune byrådsavdelingen for kultur, idrett og frivillighet har Menon Economics utredet mulige modeller for nytt filmfond i Oslo eller i tilknytning til et eksisterende investeringsfond for film. Målet med oppdraget har vært å skissere en modell og innretning av fondet som i best mulig grad vil bidra til å oppnå målsetningene for Oslo som en internasjonal filmby. Utredningen er gjennomført av Terje Gaustad, Anne Espelien og Marcus Gjems Theie.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Oslo kommune for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

_____

Mars 2019

Terje Gaustad
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG **3**

INNLEDNING OG BAKGRUNN **4**

1. FCOS BETYDNING FOR NÆRINGSUTVIKLING I OSLO **6**

1.1. Hvilke næringer kan vokse som følge av etablering av FCO? 6

2. GRUNNLAG FOR VALG AV MODELL **10**

2.1. Andre fonds innretninger 10

2.2. Grensedragninger 15

2.3. Interessentenes behov og mål 17

3. ANBEFALT MODELL **23**

3.1. Overordnede prinsipper 23

3.2. Grensedragninger 23

3.3. Struktur og innhold 24

3.4. Ressurs- og kompetansebehov 27

4. SELSKAPSFORM **30**

4.1. Fondet opprettes som et aksjeselskap 30

4.2. Investeringsfondet organiseres som et indre selskap 30

5. METODE OG DATAINNSAMLING **32**

Sammendrag

Et regionalt filmfond for Osloregionen kan bidra vesentlig på vei mot visjonen om Oslo som en internasjonal filmby. Forutsatt at fondet struktureres slik at det blir et komplement til eksisterende finansieringskilder, og ikke bare en erstatning, vil det bidra til økt aktivitet i den lokale filmbransjen med ytterligere ringvirkninger i form av både nærings- og profileringseffekter.

I Norge har alle regioner utenom Oslo- og Viken-regionen et regionalt filmfond. Slike fond er også vanlige ellers i Skandinavia og Europa. Felles for de regionale fondene er at de er offentlig eid, og drives med formål om å skape aktivitet og vekst i regionen – både for filmbransjen og tilstøtende næringsliv. De tilbyr normalt del-finansiering av prosjekter i form av investeringer, men i noen tilfeller også i form av rene tilskudd. Svært få av fondene forvalter private investeringer, og fondene investerer ofte med betydelige tap. Det betyr at de typisk krever årlige tilskudd av friske offentlige investeringsmidler. Zefyr, med kontorer i Bergen og Stavanger, er sånn sett et unntak. Cirka halvparten av fondets investeringskapital er skutt inn av private investorer, og fondet oppnår positiv avkastning på sine investeringer.

Vi anbefaler en modell for regionalt filmfond i Oslo som i likhet med Zefyr vil utvide finansieringsgrunnlaget ved også å legge til rette for private investeringer. Modellen består av en organisasjon vi har valgt å kalle **Film Capital Oslo (FCO)**, som rommer flere spissede fond:

- Investeringsfondet
- Tapsgarantifondet
- Avkastningsfondet
- Tilskuddsfondet
- Bransje- og kompetanseutviklingsfondet

Hvert fond styres utfra et klart definert mål og tilbyr enkle og forutsigbare finansieringsordninger med spisse og tydelige prosjekt-kriteria. Samlet vil fondene innenfor FCO møte Oslo kommunes filmpolitiske målsetninger for et regionalt filmfond.

Vi anbefaler at FCOs virksomhetsområde avgrenses til Oslo- og Viken-regionen, og at det retter seg mot de allerede profesjonaliserte segmentene innenfor en bredt definert filmbransje. FCO bør ikke innlemmes i et av de eksisterende regionale filmfondene, men Oslo kommune bør søke samarbeid med kommuner og fylker i Viken-regionen med sikte på deltakelse, enten som eiere eller partnere.

Modellen er satt opp med tanke på over tid å begrense behovet for årlige tilskudd fra Oslo kommune og andre eiere til rene driftstilskudd, og den legger også til rette for at fondet kan bygges opp gradvis dersom elementene legges til etter hvert.

Innledning og bakgrunn

Oslo kommunes filmpolitiske satsing har en visjon om at Oslo skal være en internasjonal filmby. Et virkemiddel for å nå målet kan være etablering av et filmfond for Oslo. Denne utredningen diskuterer behovet som filmbransjen i hovedstanden har for et filmfond og hvilken nytte et filmfond kan ha for utvikling av annet næringsliv. Rapporten skisserer videre modeller for etablering av filmfond i Oslo, hvilken selskapsform som er mest hensiktsmessig, samt at den ser kort på hvilke kriterier som bør gjelde for de ulike fondene innenfor vår foreslåtte fondsorganisasjon, **Film Capital Oslo (FCO)**.

Vi benytter gjennomgående en bred definisjon av filmbransjen, som inkluderer film, TV, spill og nye medier (som nettdrama og lignende).

En sentral del av utredningen har vært å se på hvordan FCO kan bli et supplement, i stedet for et substitutt, for finansiering av relevante prosjekter. Oslo er allerede Norges filmhovedstad siden store deler av filmbransjen holder til i byen. Utgangspunktet for etablering av FCO blir derfor svært forskjellig fra andre regioner hvor filmbransjen i utgangspunktet har vært fraværende eller marginal. For at FCO skal få ønskede positive effekter i form av nærings- og talentutvikling må FCOs fond bidra til å realisere prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, og ikke bare erstatte annen finansiering i prosjekter som uansett blir realisert.

Det satses bredt på film i Europa og i resten av verden. Skal et FCO lykkes, så må det differensiere seg fra etablerte filmfond i andre byer og tilby noe eget og unikt. I studien har vi derfor vært opptatt av å kartlegge hvilke posisjoner filmfond i andre land har valgt, samt kriteriene som de ulike filmfondene opererer etter. Skal Oslo lykkes med egne filmfond mener vi det er viktig at FCO får en slik innretting at det tar en posisjon og dekker en egen nisje.

Utredningen av en mulig filmfondsorganisasjon i Oslo har mange dimensjoner og i rapporten har vi måttet gjøre enkelte avgrensinger. De viktigste avgrensningene er som følger.

Vi har i rapporten foreslått kriterier som de ulike fondene innenfor FCO kan virke etter. Kriteriene er satt etter studier av kriterier satt for de norske regionale fondene, filmfond i andre land og etter forslag og diskusjon med aktører i filmbransjen. Vi har ikke gått mer i dybden på kriteriene annet enn å foreslå dem. Hvis Oslo kommune velger å etablere FCO må kriterier og målsetting med de fondene som blir en del av FCO spisses og vurderes. Målsettingene med fondenes investerings- og støtteordninger må også sees i sammenheng slik at FCO som helhet på best mulig måte evner å dekke bredt.

Vi har heller ikke vurdert samlet størrelse på FCO. Organisasjonens størrelse avhenger av hvilke fond av de som er foreslått her Oslo kommune velger å gå videre med. Videre avhenger FCOs størrelse av hvordan kommunen ser for seg å finansiere opp fondene. De kan finansieres opp både med bidrag fra det offentlige eller det kan i større grad legges til FCO selv å skaffe finansiering fra private aktører. Det vi har foreslått er at kommunen bidrar med ansettelse av personer som ivaretar den daglige driften og utviklingen av fondene. Modellen som skisseres for FCO gjennom denne utredningen er fleksibel. De ulike fondene som er foreslått inn som en del av den totale satsingen kan enkelt legges til og/eller oppskaleres etter hvert. Det at FCO ikke trenger å starte opp med alle fondene i full styrke med en gang mener vi er en klar styrke for den totale satsingen på filmhovedstaden. Det kommer til å ta noe tid før alle fondene er oppe og går. Det å kunne starte med å bygge opp noen fond og deretter kunne starte de andre, når det finnes tid og ressurser til dette, er hensiktsmessig etter vår vurdering.

Siden vi ikke vet samlet størrelse på FCO eller hvilke fond det skal bestå av har vi heller ikke kunnet beregne ringvirkningene som FCO vil kunne gi for henholdsvis filmbransjen i Oslo og for annet næringsliv i

hovedstadregionen. Vi har i studien derfor synliggjort hvilke næringer som påvirkes av aktivitet i filmbransjen. Et måltall som kan benyttes som utgangspunkt for å beregne aktivitet som følge av etablering av FCO er størrelsen på de tre andre regionale filmfondene; vi har derfor synliggjort hva disse investerte for i 2017. I en beregning av ringvirkningene av fondet fordrer dette at FCO skaper meraktivitet utover den som allerede er i dag. Bidrar FCO til opprettholdelse av dagens aktivitet, vil det i prinsipp ikke gi økt aktivitet for næringslivet.

Rapporten er bygd opp etter følgende struktur:

I kapittel 1 ser vi på FCO betydning for næringsutvikling i Oslo. Vi er i denne studien ikke opptatt av filmnæringens størrelse i Oslo, men av hvilke andre næringer som vil kunne vokse hvis FCO bidrar til at enten flere eller større produksjoner blir realisert som følge av FCOs støtte og investeringer.

I kapittel 2 ser vi på grunnlag for valg av modell. Valg av modell og innretning vil være avhengig av hvordan man velger å definere FCOs virksomhetsområde, i forhold til geografiske grenser, bransjesegmenter og aktivitets- og virksomhetsområder, samt hvilke behov og mål organisasjonens forskjellige interessenter har. I dette kapitlet diskuterer vi alle disse variablene i lys av blant annet studier vi har gjennomført av norske og europeiske regionale filmfond.

I kapittel 3 skisserer vi vår anbefalte modell. Vi beskriver først de overordnede prinsippene som ligger til grunn for våre valg, deretter våre anbefalte grensedragninger for virksomhetsområde, og så anbefalt struktur og innhold. Vår anbefalte modell er at **Film Capital Oslo** som organisasjon administrerer flere fond som hver har sine klart avgrensede og definerte målsetninger.

I kapittel 4 diskuterer vi mulige selskapsformer som FCO kan ha og fordeler og ulemper ved ulike organiseringer.

I kapittel 5 beskriver vi metode og datainnsamling vi har benyttet for denne utredningen.

1. FCOs betydning for næringsutvikling i Oslo

FCO vil kunne bidra til større aktivitet i Osloregionens filmbransje, noe som også vil gi positive ringvirkninger i tilstøtende næringer. Utover aktivitet i de direkte tilstøtende næringer vil man i tillegg, basert på tidligere erfaring, kunne vente ytterligere positive effekter i form av blant annet økt turisme. Basert på internasjonale studier kan man også argumentere for at profilering av en region gjennom film også bidrar til større og mer positiv oppmerksomhet fra næringslivsaktører, noe som kan gjøre regionen mer attraktiv for blant annet konferanser og messer.[1]

Ringvirkningene skissert i rapporten er i liten grad konkretisert gjennom konkrete eksempler og beskrivelser av faktiske effekter av filmfond. Det kunne vært interessant å gå dypere og studert hvilke konkrete effekter et slikt fond har for filmbransjen, både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Særlig hadde det vært interessant å se om størrelsen har betydning for ringvirkningene og avgjort hvor stort et slikt fond bør være for at disse skal utløses. I denne studien har hovedfokuset vært på å foreslå en modell for et Oslobasert filmfond og ikke å kartlegge i detalj hvilke effekter som et slik fond kan gi for bransjen.

Grovt sett kan vi dele ringvirkningene for næringsutviklingen i Oslo i to kategorier: de som springer ut fra den økonomiske aktiviteten selve filmproduksjonen skaper i hovedstaden («**næringseffekt**»), og de som springer ut fra profileringen av Oslo i filmene som produseres («**profileringseffekt**»). Disse kan eksistere sammen eller hver for seg. Historier fra og om Oslo, spilt inn i Oslo, vil gi begge effekter. Lokal produksjon av filmer som innholdsmessig ikke kan plasseres i Oslo vil kun gi næringseffekt, mens filmer om Oslo produsert utenfor regionen vil gi en profileringseffekt.[2]

Selv om det er forholdsvis bred enighet om eksistensen av disse positive ringvirkningene kan de være vanskelige å måle, og estimerte multiplikatoreffekter spriker[3]. Dette kan delvis forklares med at effektene av film-produksjoner varierer fra prosjekt til prosjekt som forklart ovenfor. **Innretningen av FCO vil derfor være avgjørende for hvilke og hvor store positive ringvirkninger en økt filmproduksjon kan gi**. Effektene vil avhenge av hvilke filmprosjekter FCO kan bidra til å trekke til Oslo.

1.1. Hvilke næringer kan vokse som følge av etablering av FCO?

Enhver økonomisk aktivitet i en bedrift har positive effekter for andre bedrifter. Hvor stor denne effekten er kommer an på hvor mye ulike bedrifter kjøper som følge av økt etterspørsel. En studie gjennomført og publisert av Olsberg SPI i 2017[4] gir en indikasjon på omfanget av ringvirkningene som et filmfond kan gi. Studier av produksjoner støttet av Copenhagen Film Fund og Film i Väst viste at 38 prosent av budsjettet i en filmproduksjon ble brukt på ressurser fra andre kreative næringer. 37 prosent benyttes til å kjøpe tjenester internt i filmbransjen, men de resterende 25 prosentene brukes på ressurser utenfor de kreative næringene, som overnatting, transport og lignende. Effektene av filmproduksjoner kartlagt gjennom studien er illustrert i figuren under.

---

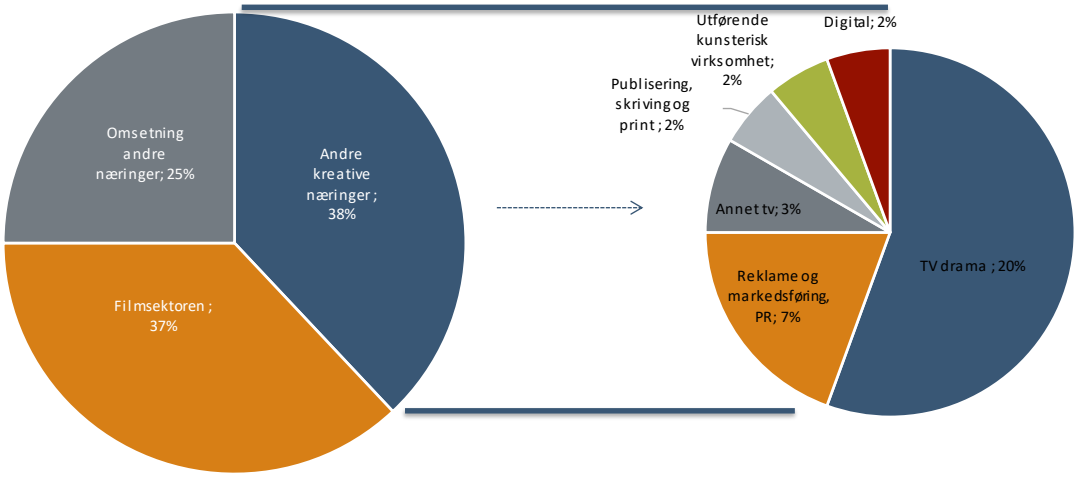
[1] Olsberg (2017) Film and the Creative Economy: How Film and Television Drama Productions Grow the Creative Industries. 31. July 2017. London: Olsberg SPI

[2] For eksempel vil en animasjonsfilm hvor handlingen er lagt til Oslo, men som produseres utenfor regionen, kun ha profileringseffekt.

[3] Se for eksempel Ryssevik og Vaage (2011) For en neve dollar mer: En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond, Bergen: ideas2evidence Rapport 9 / 2011

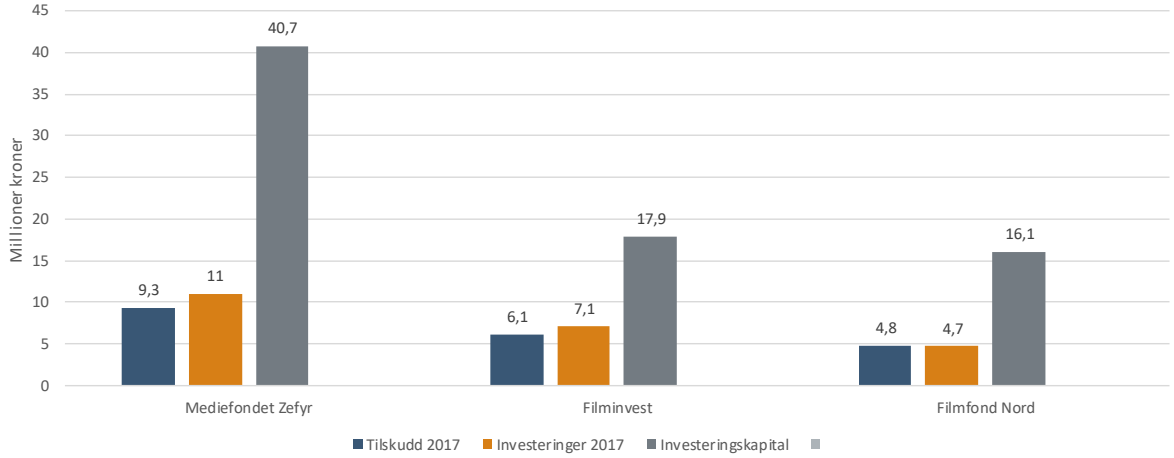
[4] Olsberg (2017) Film and the Creative Economy: How Film and Television Drama Productions Grow the Creative Industries. 31. July 2017. London: Olsberg SPI

Figur 1-1: Resultatene fra Olsbergs studie om ringvirkninger av filmproduksjon



Olsbergstudien gir indikasjon på hvor mye investeringer i et filmfond vil gi av ringvirkninger for næringslivet i hovedstadregionen. Siden vi ikke vet samlet størrelse på FCO kan vi heller ikke beregne de faktiske ringvirkningene av investeringene for næringslivet. Likevel er det grunn til å tro at investeringene minimum vil ligge på nivå med de tre regionale filmfondene. Investeringene i disse fondene for 2017 er illustrert i figuren under. Det er store forskjeller mellom fondene både knyttet til investeringer som er gjort i 2017 og investeringskapitalen som er tilgjengelig.

Figur 1-2: Investeringer i andre regionale filmfond



Det mest interessante ved Olsbergstudien er at investeringer i filmproduksjoner gir størst omsetningsvekst innenfor filmsektoren og andre kreative næringer. Det tette forholdet mellom film og TV-drama kommer også godt frem i studien, som viser at hele 20 prosent av filmenes budsjett brukes på ressurser fra TV-dramasektoren, altså litt over halvparten av det som kommer fra andre kreative næringer. Tilsvarende viser studien at 30 prosent av ressursene i en TV-dramaproduksjon hentes fra filmbransjen, noe som utgjør nesten to tredeler av ressursene TV-dramaproduksjoner henter fra andre kreative næringer.

Legger vi Olsbergstudien til grunn, vil investeringer i et filmfond i Oslo gi størst omsetningsvekst til filmnæringen selv.

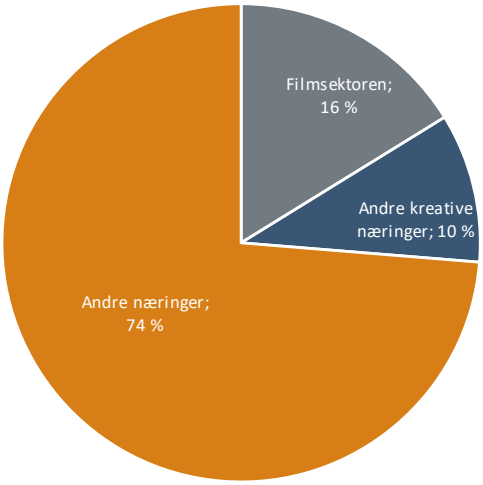
Statistisk sentralbyrå (SSB) beregner hvor mye næringer i Norge kjøper fra hverandre. SSB sin krysløpsanalyse viser at filmsektoren kjøper varer og tjenester fra et bredt spekter av næringer. Til forskjell fra Olsbergstudien er tallstørrelsene basert på innrapportering fra et bredt spekter næringer og ikke fra faktiske produksjoner.

Totalt kjøper filmnæringen varer og tjenester for 9,9 milliarder kroner i løpet av et år på landsbasis. Omsetningen til filmbransjen[5] i Oslo er på 3,6 milliarder kroner i 2017. Dette betyr at filmsektoren i Oslo står for 36 prosent av innkjøpene til næringen.

Fordeler vi disse innkjøpene ut på den samme næringsinndelingen som Olsbergstudien, ser vi at filmsektoren totalt sett kjøper varer og tjenester av seg selv for 16 prosent av omsetning. Ti prosent av omsetning tilfaller andre kreative næringer og de resterende 74 prosentene benyttes til kjøp av varer og tjenester fra andre næringer.

Forskjellene mellom Olsbergstudien og SSB sitt krysløp ligger i at Olsbergstudien måler kjøp fra en film-produksjon, mens krysløpet fra SSB måler et filmproduksjonsselskap sine kjøp. Begge dimensjoner er interessante fordi et filmfond i Oslo vil påvirke andre næringer både som følge av økt antall produksjoner og økt aktivitet i selskapene i regionen.

Figur 1-3: Resultatene fra SSB sitt krysløp som viser hvilke andre næringer filmproduksjonsselskaper kjøper av



Både Olsbergstudien og SSB sitt krysløp viser at en satsing på film er en viktig driver for andre kreative næringer i Oslo. En filmproduksjon vil typisk trekke på betydelige kreative ressurser også utenfor selve filmbransjen, inkludert blant annet musikk, design og andre former for utøvende kunst. Og ikke minst vil økt filmproduksjon ha positive effekter på den nærliggende og dels overlappende TV-bransjen. Et velfungerende filmfond vil derfor ikke bare bidra til vekst i den lokale filmbransjen, men gi betydelige synergieffekter for de andre kreative næringene i Osloregionen.

[5] *Brukt NACE kodene 59.110 – Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer og 59.120 – Etterarbeid knyttet til produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer.*

Synergieffektene mellom filmbransjen og de andre kreative næringene er spesielt viktig med tanke på talentutvikling. Økt filmproduksjon vil skape større aktivitet, og dermed rom for talentutvikling, også i de andre kreative næringene, og disse talentene vil igjen bidra til større bruk av lokale ressurser i fremtidige filmproduksjoner. Denne vekselvirkningen er spesielt viktig siden disse bransjene i stor grad er basert på frilansarbeid. Så selv om talentene er forankret i en bransje vil de typisk også bevege seg mellom bransjene fra prosjekt til prosjekt, som vist i Olsbergs studie. Dermed kan FCO ha stor betydning for Oslo som en naturlig klynge ikke bare for norsk filmbransje, men for de andre kreative næringene.

2. Grunnlag for valg av modell

FCO vil falle inn i kategorien av regionale filmfond, og per i dag finnes det omtrent 50 forskjellige fond av denne typen bare i Europa.[6] Det er betydelige variasjoner i hvordan disse fondene er strukturert og organisert, i deres finansiering, og i deres spesifikke målsetninger. Typisk for alle er det likevel at de er helt eller delvis offentlig eid og finansiert, at de opererer i sameksistens med fond på nasjonalt og overnasjonalt nivå, og at de har målsetninger om å støtte filmkultur og næring i sine virksomhetsområder.

Hvilken innretning eller modell som best vil passe et fond avhenger av **grensedragninger** rund virksomhetsområdet, hvilke **interessenter** fondet skal ivareta, og hvilke **behov og målsetninger** hver av disse interessentgruppene har.

I arbeidet med denne rapporten har vi sett spesielt på dagens norske regionale filmfond: Zefyr, Filminvest og Filmfond Nord; andre skandinaviske fond knyttet til byer og urbane sentra: Film Capital Stockholm, Copenhagen Film Fund, og Film i Väst; samt tre andre europeiske fond også knyttet til storbyer: Zürcher Filmstiftung, Riga Film Fund og Medienboard Berlin-Brandenburg. Vi vil trekke på eksempler fra disse i gjennomgangen av modeller for filmfond.

2.1. Andre fonds innretninger

De **norske regionale filmfondene** har naturlig nok flere likhetstrekk seg imellom siden de er organisert og opererer innenfor samme nasjonale rammebetingelser. Alle fondene har offentlige regionale eiere og forvalter regionale tilskuddsmidler fra Kulturdepartementet som formidles gjennom Norsk filminstitutt (NFI). Men de forvalter også private investeringer i tillegg til investeringsmidler fra offentlige eiere og partnere. På denne måten legger de alle til rette for private investeringer, selv om de private bidragene varierer mye fra fond til fond. Nøkkelinformasjon om de norske fondene er oppsummert i Tabell 2-1 nedenfor.

Zefyr skiller seg ut på flere måter. Fondets investeringskapital er over dobbelt så stor som de andre fondenes, og fondet har også lykkes i å hente inn langt mer privat kapital enn de andre. Mens de andre fondene kun har et fåtall private investorer, hvor noen også kun investerer i enkeltprosjekter gjennom fondet, har Zefyr lykkes i å hente inn 11 private investorer. Disse har skutt penger inn i fondets indre selskap som så investerer i film, TV og spillprosjekter. De private investorenes innskudd utgjorde 18,6 av totalt 40 millioner kroner i investeringskapital ved utgangen av 2017.

Zefyr synes å ha vært meget bevisst sin rolle som formuesforvalter på vegne av både private innskytere og eiere, noe som blant annet gjenspeiler seg investeringskriteriet om at prosjektene må være finansielt avkastbare. Ved å unngå tap på investeringene fra oppstart, da fondet[7] kun hadde to private investorer, har fondet bygget tillitt blant eksisterende og nye investorer.

[6] *Se https://www.cineregio.org/*
[7] *Da som Filmfondet Fuzz*

Tabell 2-1: Nøkkelinformasjon om de norske regionale fondene. Alle tall er i kroner og for 2017 der annet ikke er spesifisert.

		Filminvest	Zefyr	Filmfond Nord
Struktur og årlige tilskudd	Formål	Å legge til rette for audiovisuell produksjon i hele regionen.	Å fremme audiovisuell produksjon og aktivitet, samt finansierings-grunnlaget, i regionen.	Fremme profesjonell audiovisuell produksjon i regionen, samt å profilere den i Norge og utlandet.
	Eiere	Trøndelag, Hedmark og Oppland fylkeskommuner, samt Trondheim og Lillehammer kommune	Bergen kommune og Rogaland fylkeskommune	Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommune
	Driftsfinansiering	Eiere	Eiere og partnere	Eiere
	Driftstilskudd	3,9 mill.	4,9 mill.	2,3 mill.
	Investeringsmidler	3,9 mill.	0,1 mill.	4,9 mill.
Inkl.	Formater	Film, serier og spill	Film, serier og spill	Film, serier og spill
	Aktiviteter	Utvikling og produksjon	Utvikling, produksjon og lansering	Utvikling og produksjon (kun utv. for spill)
Tilsk	Kilde	NFI	NFI	NFI
	Tilskudd siste år	6,1 mill.	9,3 mill.	4,8 mill.
Investeringer	Investorer	Eiere og 1 privat	Eiere og 11 private	Eiere og 1 privat
	Kriterier	1) Legge hele eller deler av produksjonen til regionen, og 2) produksjonens regionale forbruk og evne til å tilbakebetale investeringen med avkastning	Prosjektet må være finansielt avkastbart, og videre 1) generere omsetning i virksomhets-området i samme størrelsesorden som investeringen, eller 2) bidra til kompetanse-heving, styrket infrastruktur, generell nærings- og sysselsettings-effekt eller nasjonal og internasjonal profilering av virksomhetsområdet.	1) Tilstrebe et regionalt forbruk (spending) på 1:2, med et minimum på 1:1, 2) benytte regionale filmfaglige medarbeidere, og 3) prosjektets produksjon skal i hovedsak gjennomføres i regionen.
	Investeringskapital	17,9 mill.	40,0 mill.	16,1 mill.
	Investeringer siste år	7,1 mill.	11,0 mill.	4,7 mill.
	Estimert avkastning	-16,5 %	4,8 %	-7,5 %
	Største tilskudd/inv.	2,5 mill.	7,5 mill.	2,1 mill.
Admin.	Antall søknader	117	69	77
	Antall tilskudd	61	27	31
	Antall investeringer	10	7	n/a
	Antall ansatte	3	3	2
Driftskostn.	Lønnskostnader	2 750 291	3 386 052	1 475 644
	Andre driftskostnader	1 147 068	2 490 100	1 077 128
	Driftskostnader[8]	3 897 359	5 876 152	2 552 772
	Driftskostn. per ansatt	1 299 120	1 958 717	1 276 386

Vi har **estimert avkastning** på investeringene ut fra tilgjengelig informasjon, som varierer fra fond til fond. Generelt har vi kalkulert avkastning som alle pengestrømmer mottatt fra gjennomførte investeringer i forhold til størrelsen på disse investeringene. Har et fond for eksempel investert 1 million kroner og mottar 1,2 millioner i form av tilbakebetaling og andel av overskudd, så gir det en avkastning på 20 prosent. De fleste fondene – både

[8] *Uten tilskudd, investeringer og nedskrivinger på investeringer*

norske og utenlandske – velger imidlertid å kostnadsføre investeringer løpende og tilsvarende inntektsføre tilbakebetalinger løpende, i stedet for å aktivere investeringene. Dermed blir det vanskelig å følge pengestrømmene inn og ut av spesifikke prosjekter, og tilsvarende vanskelig å beregne avkastningen på spesifikke investeringer (som for eksempel alle investeringene foretatt i løpet av et kalenderår). Estimert avkastning gir derfor ikke et riktig bilde av investeringene et fond har gjennomført i løpet av et år, men kun en indikasjon på hvor mye fondet generelt tjener eller taper på sine investeringer.

Av de norske fondene er det kun Zefyr som har en estimert positiv avkastning. Det underbygger bildet av fondet som en bevisst formuesforvalter, og kan bidra til å forklare hvorfor fondet har lyktes bedre enn de andre i å hente inn privat kapital. Og der vi ser at de andre fondene er avhengige av betydelige årlige tilførte investeringsmidler fra eierne, ser vi at Zefyr i 2017 kun mottok 100 000 kroner i prosjektmidler fra sine offentlige eiere og partnere.

Vi ser også at Zefyr synes å være det fondet som kan gå inn i et prosjekt med størst tyngde ved å ta en større eierandel i prosjektet. I 2017 var Zefyrs største finansielle bidrag til et enkelt prosjekt på 7,5 millioner kroner, mens det for Filminvest og Filmfond Nord var på henholdsvis 2,5 og 2,1 millioner kroner.

Alle de norske fondene mottar årlige driftstilskudd fra sine offentlige eiere og partnere.[9] Størrelsen på tilskuddene reflekterer i stor grad størrelse og aktivitet i hvert fond, og varierte i 2017 fra 2,3 til 4,9 millioner kroner.

Sammenligner vi de norske regionale fondene med andre **skandinaviske regionale fond** som kan være spesielt relevant for Oslo, ser vi at de av struktur er ganske like (se Tabell 2-2: nedenfor). De er offentlig eid av kommuner og fylker i sin region, som også finansierer driften, og de har som formål å bidra til vekst og utvikling av audiovisuell sektor i regionen.

Fondet for Københavnsregionnen, Copenhagen Film Fund, skiller seg noe ut ved at det primært konsentrerer seg om større internasjonale co-produksjoner. Dette har blant annet bakgrunn i at Danmark mangler en nasjonal incentivordning, og fondet har hatt som formål å kompensere for dette. Noen mener imidlertid at dette er en nasjonal oppgave, og dette er også noe av grunnen til at København kommune har valgt å trekke seg ut fra i år. Med det som har vært den største bidragsyteren ute er fondets fremtid usikker.

Film Capital Stockholm har også en ganske unik struktur ved at det er en sammenslutning eller nettverk av tre offentlige og to private investeringsselskaper, der de offentlige er knyttet til fylker og kommuner i regionen. De private selskapene er minst, men FCS jobber aktivt med å styrke den private delen av virksomheten. I tillegg driver FCS regionens filmkommisjon, samt tiltak for bransjeutvikling.

Fondene i Stockholm og København finansierte prosjekter med henholdsvis 15,2 og 17,2 millioner kroner i 2017. Det er noe mer enn Filminvest og Filmfond Nord, men mindre enn Zefyr. Svenske Film i Väst er imidlertid klart størst av de skandinaviske regionale fondene, og finansierte prosjekter med over 85 millioner kroner i 2017. Det litt over fire ganger Zefyrs finansiering og tilsvarer omtrent en femtedel av alle tilskuddene NFI tildelte samme år.

Film i Väst er imidlertid bare offentlig finansiert, og investeringene blir finansiert med årlige innskudd av investeringsmidler fra eieren. I 2017 ble fondet tilført 90,5 millioner kroner i friske investeringsmidler. Fondet oppgir i sin årsberetning for 2017 å ha en avkastning på egen kapital på 0,3 prosent, men dette er basert på et

[9] *Zefyr (tidligere Fuzz og Filmkraft) dekket tidligere deler av sin drift fra eiernes andel av overskudd på investeringer.*

nettoresultat hvor friske investeringsmidler er inntektsført. Vårt estimat av avkastning på prosjektinvesteringer i perioden 2013 til 2017 viser at 78 prosent av investeringene er tapt.

Tabell 2-2: Nøkkelinformasjon om utvalgte skandinaviske regionale filmfond. Alle tall er i norske kroner (omregnet etter dagens kurs) og for 2017 der annet ikke er spesifisert.

		Film i Väst	Film Capital Stockholm	Copenhagen Film Fund
Struktur	Formål	Bidra til nasjonal og internasjonal oppmerksomhet om regionen (Västra Götaland).	Å utvikle regionen og dens bransje til en av de fremste innen audiovisuelle medier i Europa.	Trekke film- og TV-produksjoner til medlemskommunene, skape vekst i bransjen, profilere kommunene og talentene, samt bidra til filmturisme.
	Eiere	Region Västra Götaland	Medlemskommuner og andre gjennom eierorganisasjonen Filmpool Stockholm-Mälardalen.	Medlemskommuner: Albertslund, Bornholm, Frederiksberg, Furesø, Hvidovre, København (ute fra 2019), Næstved og Rudersdal.
	Driftsfinansiering	Eiere	Eiere	Eiere
Dek	Formater	Film og TV	Film og TV	Film og TV
	Aktiviteter	Utvikling og produksjon	Utvikling og produksjon	Produksjon
Investeringer og tilskudd	Investorer	Offentlig eier	Off. og private eiere	Off. eiere og partnere
	Kriterier	Investerer opp til 100 % av kostnadene i regionen. Prod. og/eller post i regionen, co-prod med lokal partner, bruk av lokal stab og tjenester. Krav om svensk distribusjon, og potensial for deltakelse i intl. prestisje-festivaler.	Hvert fond i nettverket har sine egne kriterier.	Dansk co-produsent eller production services produsent. Kvalitativt og økonomisk interessante internasjonale film- og tv-produksjoner med internasjonal distribusjon.
	Investeringer siste år	85,6 mill.	15,2 mill.	17,2 mill.
	Tilskudd siste år	n/a	0,9 mill.	n/a
	Estimert avkastning	-78 %	n/a	n/a
Admin.	Antall søknader	n/a	n/a	n/a
	Antall tilskudd	n/a	5	n/a
	Antall investeringer	30	13	6
	Antall ansatte	11	7 (inkl. filmkomm.)	3 (+ 1 stud. asst.)

Vi har også gjennomført casestudier av tre **europeiske regionale fond** utenfor Skandinavia som kan være relevante for FCO ved at de er tilknyttet hovedstadsregioner (se Tabell 2-3 nedenfor). Strukturen er ganske lik de skandinaviske fondene, men Riga Film Fund skiller seg noe ut. Dette fondet tilbyr en incentivordning for internasjonale co-produksjoner hvor lokal produsent får en 'cash rebate' på 20 til 25 prosent av omsetningen prosjektet skaper i regionen.

Fondet i Riga er relativt lite, også sammenlignet med de norske, mens fondene i Zürich og Berlin er betydelig større. Det kan være spesielt interessant å merke seg at Zürcher Filmstiftung, som dekker en byregion omtrent på størrelse med Oslo-regionen, finansierer prosjekter for over 90 millioner kroner i året. I likhet med Film i Väst er fondet offentlig finansiert, og tilføres friske investeringsmidler fra eierne hvert år. Estimert avkastning viser et tap på 98 prosent, men det må ses i lys av at fondet i liten grad har kommersielle mål og kriterier for sine

investeringer. Det har derimot et sterkt regionalt fokus, med blant annet krav om at forfatter og/eller regissør skal være bosatt i regionen.

Fra Berlins fond vil vi spesielt trekke frem en ordning med «suksess-relaterte lån». Denne ordningen innebærer at produsenter i løpet av en treårs periode har rett til å låne et beløp tilsvarende det de har tilbakebetalt på tidligere investeringer fra fondet. Ordningen bidrar til å skape lengre og gjentakende relasjoner mellom fondet og produsenter, samt at den gir produsentene også et incentiv til å prioritere tilbakebetaling av fondets investeringer.

Tabell 2-3: Nøkkelinformasjon om utvalgte europeiske regionale filmfond. Alle tall er i norske kroner (omregnet etter dagens kurs) og for 2017 der annet ikke er spesifisert.

		Zürcher Filmstiftung	MBB	Riga Film Fund
Struktur	Formål	Støtte forfattere, regissører og produksjons-selskap fra regionen. Styrke den regionale filmbransjen og bidra til økonomisk vekst i regionen.	Utvikle audiovisuell sektor i regionen (kvalitativt og kvantitativt). Støtte nye filmskapere. Representere og presentere regionen.	Trekke internasjonale co-produksjoner til regionen, skape vekst og jobber i den regionale film- og TV-bransjen. Promotere Riga internasjonalt.
	Eiere	Zürich by og Zürich kanton	Berlin og Brandenburg (gjennom regionenes investeringsbanker IBB og ILB).	Riga kommune
	Driftsfinansiering	Eiere	Eiere	Eiere
Dekker	Formater	Film og TV	Film, TV og spill (samt kino og andre prosjekter)	Film og TV
	Aktiviteter	Utvikling, produksjon og lansering	Utvikling, produksjon og lansering	Produksjon
Investeringer og tilskudd	Investorer/kilder	Offentlige	Offentlige	Offentlige
	Kriterier	Produksjonsselskap må ha vært registrert i kantonet i minimum to år og ha kontrakt med forfatter eller regissør som har vært registrert i kantonet i minimum to år.	Produksjonsselskapet må være tysk. Spend i regionen må være lik eller større enn investeringen, og prosjektet må ha kommersielt potensial.	Incentivordning: Prosjektet må ha et budsjett på minimum EUR 700 000, og minimum 50 % av budsjettet må være bekreftet finansiert fra andre kilder.
	Inv./tilskudd siste år	93,7 mill.	310,4 mill.	8,7 mill.
	Estimert avkastning	-98 %	n/a	n/a
Adm.	Antall søknader	151	n/a	n/a
	Antall inv./tilskudd	74	80	7
	Antall ansatte	5	n/a	n/a

Med unntak av Film Capital Stockholm konsentrerer de utenlandske fondene vi har studert seg primært om å forvalte offentlige tilskudd. Det er kun Stockholm og de norske fondene – og da først og fremst Zefyr – som aktivt forsøker å trekke betydelige private investeringsmidler inn i fondene. Det innebærer også at aktiviteten og prioriteringene i fondene blir vesensforskjellig. Fond som tildeles friske offentlige investeringsmidler hvert år vil typisk forvalte disse for å oppnå målsetninger om bransjeutvikling og vekst. Måloppnåelsen måles da ofte i form av aktivitet og omsetning i regionen, profilering av talenter og region, hvor mange av filmene som blir innlemmet i prestisjefylte festivaler, og lignende. Fond som forvalter private investeringer vil typisk prioritere å unngå tap og oppnå fortjeneste, slik at investeringene genererer pengestrømmer som sikrer fremtidige investeringer.

2.2. Grensedragninger

Virksomhetsområdet til et offentlig filmfond defineres utfra flere typer avgrensinger. Vi velger å se spesielt på avgrensninger i forhold til **geografi**, **bransjesegmenter** samt **aktivitets-** og **virksomhetstyper**. Utover dette vil grensene for et fonds virksomhetsområde ofte være definert – noen ganger kun implisitt – ut fra andre faktorer som kultur- vs. næringspolitiske målsetninger, prioritering mellom profilerings- og næringseffekter, graden av privat samfinansiering og lignende.

Geografiske grenser

De norske regionale filmfondene dekker tydelig avgrensede geografiske områder. For Filminvest og Filmfond Nord faller avgrensingen av virksomhetsområdet sammen med fylkeskommunene på eiersiden. For Zefyr, som kun har Rogaland blant fylkeskommunene inne blant eierne, utvides området gjennom samarbeidsavtaler med andre fylkeskommuner på Vest- og Sørlandet, men avgrensingen er like tydelig.

I andre tilfeller ser vi at grensene ikke er trukket så skarpt. Riga Film Fund, for eksempel, opererer med hele Latvia som virksomhetsområde, men gir fordeler i søknadsevalueringen til prosjekter som planlegger å spille inn i eller bruke ressurser fra Riga. Riga kan dermed ses som kjerneområdet innenfor virksomhetsområdet Latvia. Film Capital Stockholm gir oss et eksempel på enda en alternativ geografisk grensedragning. Det kan ses som en paraplyorganisasjon for flere fond, hvor noen er definert ut fra begrensede geografiske områder innenfor Film Capital Stockholms større virksomhetsområde (som når en kommune innenfor regionen oppretter sitt eget fond).

Ut fra dette vil vi peke på tre alternative løsninger som kan være relevante for Oslos filmfond:

1. Et klart avgrenset og homogent virksomhetsområde med like vilkår innenfor hele området.
2. Differensierte soner innenfor et større virksomhetsområde hvor et eller flere kjerneområder prioriteres i form av bedre vilkår i søknadsprosess og/eller for tilskudd og investeringer.
3. Differensiert finansiering knyttet til bestemte soner innenfor virksomhetsområdet.

Bransjesegmenter

En viktig grensedragning for de norske regionale filmfondene i forhold til bransjesegmenter er mot de regionale filmsentrene. Disse er primært kulturpolitisk begrunnet, og retter mye av sin aktivitet mot utvikling av nye talenter og profesjonalisering gjennom støtte til mindre kostbare formater som kortfilm og dokumentar.[10] De regionale filmfondene er derimot i større grad næringspolitisk begrunnet, og retter sin aktivitet mot dyrere formater som spillefilm, kinodokumentar, TV-drama, og spill. Talentutviklingen er tilsvarende rettet mot filmskapere innenfor disse formatene.

Avgrensningene mellom regionale filmsentre, filmfond og NFI kan forstås i forhold til **nivå**, hvor filmfondene, og i enda større grad NFI, retter seg mot den profesjonaliserte delen av bransjen, mens filmsentrene i større grad retter seg mot aktører som er i ferd med å profesjonaliseres. Ut fra en slik forståelse alene vil det imidlertid være mange unntak, siden også meget erfarne og profesjonelle aktører mottar støtte til dokumentarer og kortfilmer fra filmsentrene.

[10] Oslo er tilknyttet Viken Filmsenter, som Oslo kommune eier sammen med Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold fylkeskommuner.

Avgrensningen av bransjesegmenter må også forstås i forhold til **format og sjanger**. Her står filmsentrene for det smaleste utvalget med fokus på kortfilm og dokumentar, mens filmfondene og NFI står for det bredeste utvalget siden de typisk dekker spillefilm, drama-serier, dokumentar, kortfilm og spill. Det er altså betydelig overlapp mellom finansieringskilder i forhold til bransjesegmenter.

Avgrensingen de norske regionale filmfondene gjør i forhold til bransjesegmenter er ganske typisk også for tilsvarende fond i utlandet.[11] I forhold til nivå skiller noen regionale fond seg ut ved at de prioriterer internasjonale prosjekter, slik vi for eksempel ser hos Copenhagen Film Fund. Da blir det ofte snakk om større prosjekter, og sånn sett kunne man si at nivået fondet sikter seg inn på ligger høyere enn for de nasjonale ordningene.[12] Når det gjelder format og sjanger er det verdt å merke at noen sjangre typisk faller utenfor hos mange europeiske regionale fond: underholdning, reklame og musikkvideo. Kulturpolitisk blir disse neppe prioritert, men næringspolitisk kan de være interessante siden prosjekter innenfor disse sjangrene kan gi gode nærings- og profileringseffekter.

Siden et filmfond for Oslo vil drive i sameksistens med både Viken Filmsenter og NFI,[13] vil det være naturlig at fondet har samme avgrensing i forhold til nivå som de etablerte regionale filmfondene i Norge. Men i forhold til sjanger kan flere alternative løsninger være relevante på en akse mellom:

1. Et smalere kulturpolitisk avgrensing til film, dramaserier, dokumentar, kortfilm og spill.
2. En bredere næringspolitisk avgrensing som også inkluderer underholdning, reklame, musikkvideo og eller andre sjangre.

Aktivitets- og virksomhetstyper

De norske regionale filmfondenes finansiering går i all hovedsak til enkeltprosjekter, både når det gjelder tilskudd og investeringer. Finansiering som strekker seg utover ett prosjekt gis i form av rammetilskudd eller tilsvarende, hvor samme selskap eller filmskaper får finansiering til et mindre antall prosjekter innenfor en gitt tidsramme. Rammetilskuddene bidrar sådan til mer kontinuerlig aktivitet hos mottakerne, men de er fortsatt prosjekt-definerte. Investeringer i selskaper har vært vurdert i noen tilfeller hvor egne aksjeselskaper er blitt satt opp for et spesifikt prosjekt slik at en investering i prosjektet ville medføre kjøp av aksjer i spesialforetaket, men vi kjenner ikke til at slike investeringer er blitt gjennomført av de norske regionale filmfondene. Også de regionale filmfondene vi har sett på ellers i Europa investerer i prosjekter.

I forhold til hvert audiovisuelle prosjekt tilbyr de norske regionale filmfondene finansiering til følgende aktiviteter: manusutvikling, prosjektutvikling og produksjon.[14] Zefyr tilbyr også finansiering til lansering, primært internasjonalt, og Filmfond Nord og Filminvest tilbyr egen finansiering av deltakelse med prosjekter de har støttet i internasjonale finanseringsfora og lignende. Fondene finansierer også noen aktiviteter som ikke er knyttet til spesifikke prosjekter, og disse defineres gjerne som bransjefremmende tiltak. Representasjon, eller spesielle events, for å profilere den regionale bransjen på større internasjonale filmfestivaler er et typisk eksempel på slike

[11] Noen av disse, som for eksempel Copenhagen Film Fund, avgrenser mot spill når spill ligger innenfor i andre regionale ordninger. Se https://www.cineregio.org/members/cineforom/ for en oversikt.

[12] Prioritering av internasjonale prosjekter synes å være mest vanlig i regionale fond som mangler nasjonale incentivordninger for sine virksomhetsområder.

[13] Samt overnasjonale offentlige finansieringskilder som Nordisk Film & TV Fond og Kreativt Europa. Disse har finansieringsordninger som ligner de nasjonale, men hvor internasjonalt samarbeid ofte er prioritert eller påkrevet.

[14] Samproduksjoner, eller internasjonale co-produksjoner, defineres som egne aktiviteter hos noen.

aktiviteter. Også i forhold til hvilke aktivitetstyper som finansieres er det få eller ingen forskjeller mellom de norske regionale fondene og de andre europeiske fondene vi har kartlagt.

Vi ser at investeringer i selskaper utelates i de aller fleste modeller. Men utover dette er de alternative løsningene knyttet til aktivitets- og virksomhetstyper mer definert i forhold til hvordan fondet velger å vektlegge forskjellige typer aktiviteter enn i forhold til hvilke de inkluderer og utelater, og løsningene vil ligge på en akse mellom ytterpunkter hvor:

1. Fondet tilbyr finansiering av alle aktiviteter i filmprosjektets syklus, samt bransjefremmende aktiviteter.
2. Fondet konsentrerer sin finansiering omkring få utvalgte aktiviteter.

2.3. Interessentenes behov og mål

Film Capital Oslo viktigste interessentgrupper følger av grensedragningene beskrevet ovenfor, og hver gruppe vil ha sine behov og mål knyttet til fondets virksomhet. Interessentene er grupper av individer, selskaper og organisasjoner som enten er aktivt involvert i FCO eller som blir positivt eller negativt påvirket av FCOs aktivitet. Det vil være både primære interessenter, som kan ha et formelt forhold til FCO, og sekundære interessenter, som ikke er direkte involvert i FCO, men som likevel blir påvirket av dets virksomhet. Blant de viktigste primære gruppene vil vi trekke fram eierne, investorene og produsentene, og blant de sekundære vil vi se på andre bransjeaktører som filmarbeidere og leverandørbedrifter i virksomhetsområdet.

En interessentgruppe er ikke nødvendigvis homogen, så behov og mål kan sprike innenfor en gruppe, men likevel vil de ofte ha mange felles interesser.

Figur 2-1: Film Capital Oslo interessentgrupper

Eiere

Eierne former FCOs struktur og virksomhet, og de vil kunne tilpasse det til endringer i omgivelsene. Dette gjør de på en måte som bidrar til at de oppnår egne målsetninger med virksomheten. De norske regionale filmfondene er, er i likhet med de fleste europeiske vi har sett på, eid av offentlige myndigheter og har ikke til formål å skape finansiell avkastning for eierne. De har imidlertid kultur- og næringspolitiske mål om å støtte og skape vekst for filmbransjen i virksomhetsområdet.

For Oslo Kommune er FCO en integrert del av en større filmsatsing for å befeste Oslos rolle som Norges filmhovedstad og med en visjon om at Oslo skal være en internasjonal filmby. Hovedmålene er 1) å styrke produksjonsmiljøet, 2) å styrke formidlingen og bredden i publikums tilgang til filmkultur, og 3) å tilby infrastruktur som gjør Oslo til et attraktivt produksjonsmiljø og innspillingssted for film og TV. FCO er tiltenkt en viktig rolle i forhold til dette siste hovedmålet. Mer spesifikt for FCO har Oslo kommune blant annet uttalte målsetninger om at det skal etableres i samarbeid med andre fylker/kommuner på Østlandet, og at en stor del av midlene skal hentes inn fra private aktører.[15]

Andre fylker og kommuner på Østlandet kan derfor bli medeiere, [16] og deres behov og mål må da innarbeides og tillegges en vekt som gjenspeiler deres eierandel. Alternativt kan de tilknyttes som samarbeidspartnere, etter modell fra Zefyr beskrevet under seksjonen om geografiske grenser ovenfor. Da blir de i tilfelle en viktig interessent-gruppe som samarbeidspartnere, og deres behov og mål må ivaretas som sådanne.

Investorer

De regionale filmfondene i Norge mottar alle statlige tilskuddsmidler gjennom NFI i tillegg til investeringsmidler fra sine eiere og private aktører.

De statlige tilskuddene til filmfondene har filmpolitiske mål, som dermed er smalere enn eiernes næringspolitiske mål. Statens mål som investor er å bidra til økte midler til norsk film, sterke regionale filmmiljøer og større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon. Midlene skal primært gå til finansiering av produksjoner innen kommersielle formater som langfilm og fjernsynsproduksjoner. Staten stiller som forutsetning for utbetaling av de statlige tilskuddene at virksomheten klarer å stille tilsvarende beløp fra regionale og/eller private aktører, såkalte matchingmidler. Dette innebærer at hver statlige tilskuddskrone i prinsippet skal resultere i 2 kroner til filmproduksjon.[17]

Eierne av de norske regionale filmfondene, samt kommuner og fylkeskommuner tilknyttet som samarbeids-partnere, bidrar med årlige investeringsmidler i tillegg til driftsmidler. For Filmfond Nord og Filminvest utgjør disse midlene hoveddelen av matchingmidlene til de statlige tilskuddene. Det er også vanlig for de europeiske fondene vi har kartlagt at eierne bidrar med en vesentlig del av investeringsmidlene. For Zefyr har de årlige investeringsmidlene fra eierne kun utgjort en liten del, selv om eierne har bidratt med cirka halvparten av fondets investeringskapital i form av innskutt aksjekapital. Når eierne også tar på seg investor-rollen er deres mål og behov som investorer typisk de samme som målene de har som eiere. Det er altså bredere næringspolitiske mål som typisk også inkluderer profileringseffekter.

Oslo kommunes målsetning om at en stor del av midlene skal hentes fra private aktører gjør private investorer til et viktig segment i denne interessentgruppen. Blant de norske regionale fondene er det bare Zefyr som har klart å tiltrekke seg private investorer i vesentlig grad. Ved utgangen av 2017 hadde Zefyr et rullerende investeringsfond på i overkant av 40 millioner kroner, som tillater årlige investeringer på maksimalt 23 millioner kroner. Til sammenligning var fondets statlige tilskudd samme år på i overkant av 9 millioner kroner. Cirka halvparten av Zefyrs fondsmidler stammer fra 11 private investorer. For de andre to fondene er investeringene fra private små. Filmfond Nord har private investeringsmidler fra en ideell stiftelse, mens noen prosjekt-investeringer fra en offentlig eid aktør innen filmbransjen i Filminvests virksomhetsområde er gjort gjennom filmfondet. Også blant de kartlagte europeiske filmfondene er det ingen eller ubetydelige private investorer, med

[15] Filmhovedstaden. Oslo Kommune, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet.
[16] Eller eventuelt bare Viken fylkeskommune fra 2020.
[17] En framtidsrettet filmpolitikk. Meld. St. 30 (2014-2015)

unntak av hos Film Capital Stockholm hvor to av fem fond er private. Likevel utgjorde prosjektfinansieringene gjort med private midler gjennom Film Capital Stockholm bare omkring tre prosent av FCSs totale prosjekt-finansieringer i 2017. Zefyrs evne til å hente midler hos private investorer synes å være et unntak blant de regionale filmfondene, ikke bare i Norge, men også i Europa.

Gjennom intervjuer med blant andre private filminvestorer og produsenter, samt nøkkelpersoner i Zefyr og Film Capital Stockholm, kommer det tydelig frem at private investorer har flere og ulike motiver for sine film-investeringer. Felles for alle, bortsett fra de ideelle stiftelsene, er et mål om å **unngå tap**. Blant annet tilskriver den tidligere ledelsen i Zefyr (da Fuzz) fondets suksess med å tiltrekke seg private investorer til at det helt fra starten har oppnådd positiv avkastning på de investerte midlene. Med positiv avkastning allerede på de tidlige investeringene valgte de første investorene å forbli i fondet, samtidig som de vellykkede investeringene skapte verdifulle referanse-caser som kunne brukes i arbeidet med å trekke inne flere nye investorer. Fondets administrasjon kunne vise de hadde nødvendig kompetanse til å forvalte private midler for filminvesteringer.

Flere av våre intervjuobjekter viser også til at avkastningen på enkelte suksessfulle prosjekter kan være svært god, men at markedsrisikoen er stor og at tapene derfor også kan bli betydelige.[18] Ved valg av investeringsmuligheter innenfor film synes sannsynligheten for å oppnå avkastning å være viktigere for disse investorene enn å oppnå høyest mulig avkastning.

Også på et mer generelt plan har private investorer behov for å **redusere risikoen** som forbindes med å gå inn i film. Få har kompetanse og bransjekunnskap nok til å vurdere produsenter og prosjekter. En profesjonell fondsadministrasjon med kompetanse som kan garantere for ryddige investeringer er derfor av stor verdi for private investorer som står utenfor bransjen.

Private investorer har i tillegg ofte **ikke-finansielle motiver** for å investere i film. For noen kan det være så generelt som at de ønsker å investere i kultur. Det kan også være en måte å få innpass i kulturlivet på. Andre er spesielt filminteresserte og finner det både interessant og spennende selv å ta del i bransjen. Mange av disse vil typisk ønske seg en nærhet til prosjektene, ved at de for eksempel selv tar del i valg av prosjekter, møter filmskaperne underveis i arbeidet med prosjektet, deltar i eventer knyttet til lansering, og lignende. Fondets eiere kan også bidra til å skape slike verdier for private investorer, for eksempel ved at Oslo kommune bruker Rådhusets unike og attraktive fasiliteter til arrangementer hvor investorene føler at de blir satt pris på.

Noen private investorer kan også ha andre **overlappende interesser** med et regionalt filmfond. Fondseiernes behov for profileringseffekter kan for eksempel sammenfalle med næringsinteresser i hovedstadsregionen, slik at disse ser seg tjent med å investere i fondet.

Produsenter

Som prosjekteiere og ledere utgjør produsentene en svært viktig interessentgruppe for regionale filmfond med mål om å støtte filmkultur og næring i sine virksomhetsområder gjennom finansiering av filmprosjekter. En av de viktigste avgjørelsene en produsent må ta for hvert prosjekt er hvor produksjonen skal legges, og disse valgene vil i stor grad avgjøre FCOs suksess uavhengig av om produsentene har tilhørighet i Oslo, andre steder i Norge

[18] Empirisk forskning viser det samme. For norsk film se for eksempel Menon-publikasjon nr. 32/2014, Som du ser meg. For internasjonale studier se for eksempel Walls, D. (2005) Modelling Heavy Tails and Skewness in Film Returns. Applied Financial Economics. 15(1): 118-127

eller i utlandet. Jo flere og bedre prosjekter produsentene ønsker å legge helt eller delvis til Oslo, desto større er mulighetene for FCO å lykkes.

Grunnet blant annet filmens spesielle kreative og kunstneriske natur, samt betydelig markedsrisiko for de fleste filmprosjekter, er mange ordinære finansieringstilbud utilgjengelige for filmprodusenter. Dette gjelder både lån og investeringer. Norske produsenter opplever derfor finansieringsbehovet som stort, selv om de norske støtteordningene er gode sammenlignet med mange andre land i Europa. Med få unntak[19] er norske produsenter avhengige av å sette sammen finansiering fra en rekke forskjellige kilder for å fullfinansiere et prosjekt.[20] Storfilmen Kon-Tiki krevde for eksempel finansiering fra 22 ulike investorer. Flere av produsentene vi har intervjuet mener at finansiering fra et regionalt filmfond er blitt en nødvendig brikke i prosjektfinansieringene, og da blir det vanskelig å legge produksjoner til en region uten eget filmfond.

Utenlandske produsenter har behov for regional finansiering både som et komplement og substitutt til NFIs insentivordning. Som et komplement vil finansiering fra FCO bidra til å øke den totale finansieringen produsenten kan få tilgang til ved å velge Norge som innspillingsland, og dermed gjøre Norge til et mer attraktivt valg. Videre vil et slikt tilbud være et insentiv for å legge hele eller deler av den norske produksjonen til Osloregionen. Enkelte produsenter vil også ha behov for likviditetsfinansiering av støtte fra insentivordningen siden NFIs støtte først utbetales etter at produksjonen i Norge er ferdig. For de som vurderer å legge produksjon til Osloregionen, men ikke får støtte fra insentivordningen, vil et tilbud fra FCO være et substitutt som kan bidra til at de likevel velger å gå for norsk produksjon.

En konsekvens av at både norske og utenlandske prosjekter typisk krever finansiering fra en rekke kilder er at det oppstår betydelige koordineringskostnader. Dersom flere nødvendige finansieringskilder hver har sine sett med omfattende og rigide kriterier for finansiering blir det vanskeligere å finne gode prosjekter som tilfredsstiller alle. Da oppstår det en risiko for at prosjektene blir tilpasset finansieringskildene på bekostning av andre hensyn, som kostnadseffektiv produksjon, kunstneriske valg, og best mulig markedstilpasning. Tydelige, enkle og forutsigbare kriterier som effektivt kan kombineres med andre finansieringskilder vil derfor være av stor verdi for produsentene.

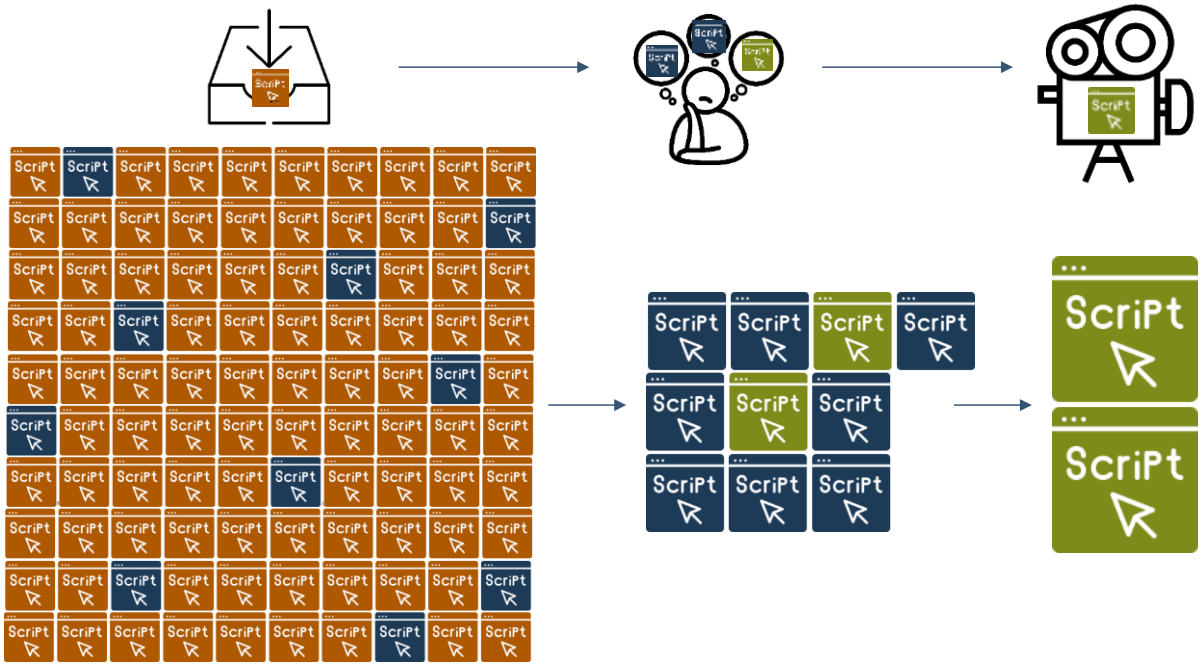
Produsentenes spesifikke finansieringsbehov vil være noe forskjellige for de ulike segmentene av filmbransjen, og behovene FCO mest effektivt kan bidra til å dekke vil derfor avhenge av hvilke sjangre man velger å inkludere. Men tilbakemeldinger vi har fått fra bransjeaktører gjennom intervjuer og workshop tyder også på at behovene kan oppleves forskjellig også blant produsenter på samme nivå innenfor samme format og sjanger. Det synes imidlertid å være relativt bred enighet om behovene vi beskriver her, og det er også i tråd med kunnskap vi har fra arbeid med relaterte studier og utredninger.

---

[19] Som for eksempel en del av NRKs egenproduksjoner.

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

Figur 2-2: Reduksjon i antall prosjekter fra manusutvikling, til prosjektutvikling, til produksjon



Andre bransjeaktører

Hele filmbransjen i Oslo-regionen utover produsenter, og eventuelt andre som direkte kan søke finansiering fra FCO, er per definisjon sekundære interessenter siden de ikke har en direkte relasjon med fondet. Likevel er de en av fondets viktigste interessentgrupper, siden eiernes mål med FCO er å skape vekst akkurat for denne gruppen. Gruppen kan grovt deles inn i filmskapere, filmarbeidere og leverandører.

Filmskapere inkluderer forfattere, regissører, og andre som arbeider med å skape konseptene for filmprosjektene. Dette segmentet har spesielt behov for ressurser til manus og prosjektutviklingsfasen som kommer først i et prosjekt. Ressursbehovet varierer fra format til format og fra sjanger til sjanger, men kan være spesielt stort innenfor animasjon og spill. For de fleste prosjekter vil det sjelden overgå ti prosent av produksjonsbudsjettet.

Utviklingsfasen er preget av høy risiko siden det typisk ikke er annet tilgjengelig enn en ide for å bedømme prosjektets muligheter når en beslutning om utviklingsfinansiering tas. En av de etablerte produsentene vi intervjuet fortalte at de mottar kanskje 100 manus i året, hvorav de velger ut cirka 10 for prosjektutvikling, hvorav kanskje 2 blir produsert. Noe forenklet kan vi si at det her er 98 prosent sjanse for at et manusarbeid vil bli avskrevet. Manus og prosjektutviklingsfasen er imidlertid svært viktig for å forankre et prosjekt i regionen, og de fleste filmskapere er bevisste på nåløynene et manus må igjennom på vei til produksjon og forsøker derfor også å forme prosjektet slik at sannsynligheten for at det kan realiseres blir størst mulig. Med mer utviklings- og produksjonsfinansiering tilgjengelig for prosjekter med tilknytning til hovedstadsregionen øker dermed sannsynligheten for at det utvikles flere og bedre prosjekter med Oslo-tilknytning.

Siden terskelen fra utvikling til produksjon er høy, vil det imidlertid være viktig for filmskaperne at det finnes tilstrekkelige ressurser i prosjektet til å gjøre godt og grundig utviklingsarbeidet. For det første skal det som skapes her brukes til å selge prosjektet inn for produksjonsfinansiering, og for det andre vil svakheter i utviklingsarbeidet gjerne resultere i følgefeil i produksjonen, samt redusert kvalitet på ferdig film.

Filmskapere med hjemsted i Oslo-regionen har videre behov for et regionalt filmfond i sin region som utligner den konkurranseulempen de har i andre regioner, siden de regionale filmfond typisk vektlegger filmskapernes registrerte bosted i vurderingen av prosjekter for finansiering.

Filmarbeidere i Oslo-regionen vil primært være interessert i større produksjonsaktivitet i regionen. Majoriteten jobber frilans eller som selvstendig næringsdrivende og større aktivitet vil skape flere oppdrag. For produsentene vil det være kostnadseffektivt å ansette lokale filmarbeidere så lenge de tilfredsstiller kompetansekrav, så også større internasjonale produksjoner i Oslo-regionen vil skape lokale oppdrag. Disse kan være spesielt verdifulle med tanke på kompetanse- og talentutvikling. Mange av Oslos filmarbeidere bidrar også i produksjoner som helt eller delvis gjøres i andre regioner hvor tilgangen til lokale filmarbeidere er dårligere, og dette medfører slitasje i form av utstrakt reisevirksomhet og lengre perioder borte fra hjemmet. Det kan være vanskelig å velge bort slik reiseaktivitet uten at det skaper dødperioder uten oppdrag. Større produksjonsvolum i hovedstadsregionen kan bidra til å redusere slitasje på Oslos filmarbeidere, og bidra til at flere står lengre i jobben. Det i seg selv vil bidra til kompetanseutvikling siden mye verdifull erfaring forsvinner ut av bransjen med filmarbeidere som velger å gå over i annen type arbeid.

Leverandørbedriftene i Oslo-regionen vil som filmarbeiderne ha behov for at mer av aktiviteten legges til deres områder. Leverandørene er mer stedfaste og kan ikke følge produksjoner ut av regionen slik filmarbeidere gjør. Leverandørene er derfor spesielt utsatt for den konkurransevridningen ulike regionale støtteordninger kan medføre. Uten finansieringsordninger for Osloregionen kan det for eksempel være både fristende og nødvendig for produsenter å legge etterarbeid, animasjon og lignende tjenester til regioner som tilbyr finansierings-ordninger. Leverandørene har derfor behov for ordninger som vektlegger lokalt spend, altså hvor mye av produksjonsbudsjettet som blir lagt igjen i Oslo-regionen. Mange leverandørbedrifter er avhengige av selv å gjøre betydelige investeringer i teknologi og kompetanse for å holde tritt med utviklingen i sitt segment av bransjen. Dersom FCO stiller krav om lokalt spend, eller på andre måter bidrar til større aktivitet i regionen, øker leverandørbedriftenes inntjeningspotensial og det blir enklere å gjennomføre disse nødvendige investeringene.

Andre interessenter

Oslos filmfond vil ha behov for **konsulenter** som enkeltvis eller som deltakere i fagpaneler blant annet kan bistå fondets administrasjon med å vurdere prosjekter for tilskudd eller investeringer. Kvaliteten og tilgangen på konsulenter vil derfor ha stor betydning for fondets evne til å ta gode beslutninger.

Til slutt vil vi nevne **Osloregionen** generelt og **filmpublikum** som interessentgrupper. Osloregionen vil nyte godt av støtteaktivitet i filmbransjen, slik vi har beskrevet i forrige kapittel, mens publikum vil nyte godt av et større, bedre og mer mangfoldig filmtilbud forankret i sin egen region.

3. Anbefalt modell

I dette kapitlet skisserer vi en anbefalt modell for Oslos nye filmfond som vi mener best kan ivareta målsetningene for Oslo som Norges filmhovedstad og en internasjonal filmby.

3.1. Overordnede prinsipper

Den anbefalte modellen vi skisserer her er basert på følgende overordnede prinsipper:

1) Film Capital Oslo skal i størst mulig grad supplere og ikke erstatte eksisterende finansieringskilder;
2) Hver finansieringsordning er strukturert ut fra ett tydelig mål; og
3) Film Capital Oslo skal tilby enkle og forutsigbare finansieringsordninger.

Gjennomgangen i forrige kapittel viser at forskjellige interessenter i noen tilfeller vil ha motstridene behov og mål. For eksempel har produsenter behov for finansiering med høy risiko (til utviklingsfasen, investeringer med lavere tilbakebetalingsprioritet, og lignende), mens investorer ønsker lavere risiko (til produksjon og lansering, investeringer med høyere tilbakebetalingsprioritet, og lignende). Det følger av prinsipp 2 og 3 overfor at FCO ikke bør forsøke å kombinere disse innenfor samme ordning, men i stedet tydelig prioritere innenfor hver ordning. Så bør summen av alle finansieringsordningene bidra til å dekke flest mulige behov og mål.

3.2. Grensedragninger

Vi anbefaler at FCOs geografiske virksomhetsområde defineres som Oslo og Viken-regionen. Å avgrense virksomhetsområdet til Oslos grenser vil føre til problemer siden filmbransjeklyngen i Oslo ikke er så konsentrert, men strekker seg naturlig ut i regionen. Mange filmskapere og filmarbeidere er bosatt i nabokommuner, og viktige ressurser som Filmparken på Jar ligger utenfor byens grenser. Med denne løsningen supplerer fondet også best den eksisterende strukturen med regionale filmfond i Norge.

Vi anbefaler ikke å søke et større virksomhetsområde enn dette ved å legge fondet inn under et av de tre eksisterende regionale fondene. Felles for disse er at de ønsker å skape en motvekt til Oslo-klyngen i sine regioner. Selv om vi mener at forholdet mellom regionene ikke kan ses som et nullsumspill blir det vanskelig i driften av samme regionale fond både å arbeide for en sterkere Oslo-klynge og samtidig skape motvekter til den andre steder.

Siden det kan ta tid å få med andre kommuner og fylkeskommuner i Viken-regionen som eiere anbefaler vi en løsning hvor disse etter hvert og gradvis trekkes inn som samarbeidspartnere og eiere. Da er det også naturlig at FCO velger en løsning med differensierte soner innenfor sitt geografiske virksomhetsområde. Prioriterte kjerneområder defineres ut fra hvilke kommuner og fylkeskommuner som bidrar gjennom eierskap eller samarbeid.

Vi anbefaler at FCO retter seg mot en i utgangspunktet bred næringspolitisk definisjon av filmbransjen, og at fondet konsentrerer seg om allerede profesjonaliserte segmenter inkludert internasjonale prosjekter som ønsker å legge deler av produksjonen til Oslo. En slik tilnærming vil mest effektivt bidra til å nå mangfolds-, nærings- og talentutviklingsmålene. I forhold til format og sjangre bør avgrensningen likevel skje i forhold til hver enkelt finansieringsordning siden noen ikke vil være relevante for alle formater og sjangre. Videre bør avgrensningen skje i forhold til FCOs ressurser og kompetanse. Det vil være enklere for et større fond å sikre nødvendig ekspertise i forhold til alle formater og sjangre enn for et mindre fond.

For å dekke filmbransjens behov og utnytte alle muligheter for investorene bør FCO i prinsippet kunne tilby finansiering til alle stadier i et prosjekt, samt til pakker av prosjekter som bedre kan bidra til å bygge opp selskaper. Vi anbefaler imidlertid at aktivitetene fondet finansierer avgrenses og tilpasses hver enkelt ordning slik at det blir størst mulig samsvar mellom investors og produsents målsetning med prosjektet.

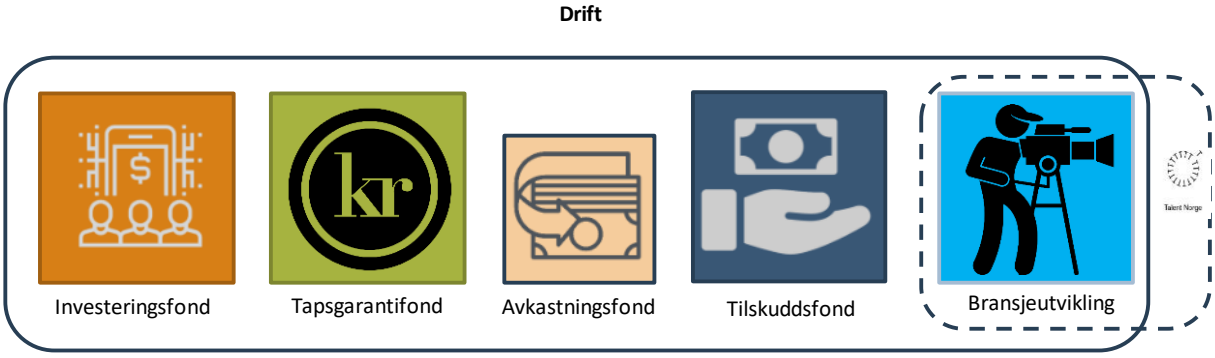
3.3. Struktur og innhold

Vi anbefaler en struktur hvor Film Capital Oslo som organisasjon rommer og administrerer flere fond som hver har sine klart avgrensede og definerte målsetninger. Hvert enkelt fond vil derfor ikke måles mot eiernes samlede målsetninger, men kun mot den eller de fondet er spisset inn mot. Summen av disse vil avgjøre i hvilken grad FCOs virksomhet møter eiernes samlede målsetninger.

Denne tilnærmingen øker sannsynligheten for å nå hvert enkelt mål siden det blir enklere å finne gode prosjekter som passer hvert enkelt fonds målsetning. I en oppbyggingsfase, hvor ikke alle fond er på plass, vil den imidlertid medføre liten måloppnåelse på noen områder.

Vi anbefaler en modell hvor Film Capital Oslo rommer et investeringsfond, et tapsgarantifond, et såkalt avkastningsfond, et tilskuddsfond og et bransje- og kompetanseutviklingsfond (Figur 3-1).

Figur 3-1: Modellskisse filmfond



Drift og ressurser

FCO som organisasjon forvalter og drifter alle fond og deres finansieringsordninger. Organisasjonen er fleksibel slik at den kan starte med ett eller få fond og senere utvides med flere. Fondene er presentert i anbefalt rekkefølge nedenfor. Den samler kompetanse og erfaringer fra driften av de forskjellige fondene og støtte-ordningene. I tillegg til egen administrasjon vil fondet sikre seg nødvendig kompetanse og ressurser gjennom bruk av konsulenter og rådgivere.

- Finansiering av driften: Årlige tilskudd fra eiere og samarbeidspartnere (offentlige midler)

Fond 1: Investeringsfond

Investeringsfondet forvalter midler som private investorer skyter inn med formål om å oppnå avkastning på investeringer i filmprosjekter tilknyttet Oslo-regionen. Fondet har mange likhetstrekk med Zefyrs indre selskap

for investeringsmidler. I en oppbyggingsfase vil vi anbefale at FCOs eiere skyter inn matchende investeringsmidler slik at investeringsfondet raskere oppnår en effektiv størrelse, på samme måte som Zefyrs eiere også har gjort. Da vil man også kunne oppnå en positiv signaleffekt ved at eier deler risiko med private deltakere. Investeringsfondet tilbyr profesjonell forvaltning for investorer med liten eller begrenset innsikt i bransjen. Investorenes behov prioriteres slik at midlene utelukkende investeres i prosjekter med tilknytning til Oslo-regionen på strenge kommersielle betingelser. Risikoprofilen holdes relativt lav slik at fondet unngår tap på sine investeringer, og fondet vil derfor primært tilby toppfinansiering samt likviditets- og mellomfinansiering. FCOs administrasjon vurderer potensielle prosjekter med hjelp fra konsulenter og fremmer forslag til et styre, hvor private investorer er representert, som tar endelige investeringsavgjørelser.

- Finansiering av fondet: Private innskudd, eventuelt kombinert med matchende midler fra eierne
- Investor-målgruppe: Private investorer med lengre investeringshorisont som søker en mer passiv rolle
- Målsetning: Bidra til finansiering av flere prosjekter ved å øke private investeringer fra investorer som ellers mangler en inngang til prosjektfinansiering i bransjene.
- Prosjekt-kriteria: Prosjekter med høyest sannsynlighet for å gi avkastning.

Investeringsfondet vil sannsynligvis ta tid å bygge opp. Det er i utgangspunktet få private prosjekt-investorer innenfor film, TV og spill-områdene, og flere kan i utgangspunktet være tilbakeholdne med å bidra inntil fondet kan vise til investeringer som har oppnådd positiv avkastning. Derfor blir det avgjørende for fondets suksess at det unngår tap helt fra de første investeringene. Prosjekt-kriteriet om høy sannsynlighet for avkastning må prioriteres. Krav om tilknytning til Oslo bør defineres fleksibelt, for eksempel ved at prosjektet tilfredsstiller ett av flere alternative kriterier, slik at dette kravet i minst mulig grad blokkerer finansielt avkastbare prosjekter med en form for tilknytning til regionen.

Fond 2: Tapsgarantifond

Tapsgarantifondet forvalter offentlige fondsmidler som gir grunnlag for å stille simple tapsgarantier for private investeringer i film- eller TV-prosjekter tilknyttet Oslo-regionen. Et tilbud om å stille garanti for opptil 50 prosent av en investering på et visst beløp utstedes til produsent basert på en gjennomgang og vurdering av prosjektet, slik at produsenten kan bruke denne til å skaffe privat finansiering fra investorer som med en slik garanti får redusert sin risiko. Garantien utstedes mot at fondet får rettigheter til en andel av prosjektets inntjening. Fondets eksponering kan reduseres ved at garantien ikke utbetales pro rata fra første tapskrone, men for eksempel ved at investoren tar sin del av et eventuelt tap før fondets garanti slår inn. Garantier utstedes kun for kontantinvesteringer, og ikke for naturalytelser som arbeids- og leverandørkreditter siden disse kan være vanskelige å verifisere. Fondet styres etter mål om at fondet skal gå i null eller pluss slik at nye innskudd kun er nødvendig for å utvide fondet. Overskudd overføres til avkastningsfondet.

- Finansiering av fondet: Offentlige innskudd fra eiere og partnere
- Investor-målgruppe: Private investorer som søker en aktiv rolle (selv velge prosjekt, investere direkte i prosjektet og være tett på produksjons- og lanseringsprosessene).
- Målsetning: Bidra til finansiering av flere og større prosjekter ved å øke investeringene fra investorer med interesse for film- og TV-prosjekter ved å redusere deres operasjonelle og finansielle risiko.
- Prosjekt-kriteria: Prosjekter med høyest sannsynlighet for å gi avkastning.

Tapsgarantifondet kan etableres raskere enn investeringsfondet, og kan gi raskere effekt i form av økt aktivitet og omsetning i regionen. Produsentene finner selv investorer til sine prosjekter, men med tapsgaranti fra fondet blir prosjektene mer attraktive å investere i. Det kan bidra til at investorene finansierer en større andel av

prosjektene, og at investorer som ellers ikke ville investert velger å gjøre det. Også her må prosjekt-kriteriet om høy sannsynlighet for avkastning prioriteres strengt.

Selv om garantifond rettet mot bankfinansiering har vært brukt innenfor EUs MEDIA-program,[21] er et slikt fond så vidt vi kjenner til ganske unikt innenfor konteksten av regionale filmfond. Bransjeaktører vi har snakket med har imidlertid uttrykt behov for et slikt fond, og det vil representere en helt et helt nytt finansieringstilbud i norsk kontekst.

Fond 3: Avkastningsfond

Avkastningsfondet er tilknyttet investerings- og tapsgarantifondene. Overskudd fra tapsgarantifondet og eventuelt FCOs eieres andel av overskuddet fra investeringsfondet kanaliseres hit for å bygge opp dette. Et alternativ kan være at avkastningen benyttes til andre fond innenfor FCO, som til tilskuddsfondet eller bransje- og kompetanseutviklingsfondet. Avkastningsfondet forvalter FCOs eieres avkastning i andre fond og kan også ses som investorenes tilbakebetaling for å nyte godt av de offentlige midlene og ressursene som brukes på drift av FCO.

- Finansiering av fondet: Overskudd fra tapsgarantifondet, samt FCOs eieres eventuelle andel av overskuddet fra investeringsfondet.
- Investor-målgruppe: (ikke relevant)
- Målsetning: Finansieringskilde for ikke-kommersielle tiltak.
- Prosjekt-kriteria: Prosjekter som møter utvalgte kriterier basert på eiernes mål.

Alternativt kan avkastningsfondet også bidra med driftsmidler til FCO, og dermed redusere eiernes årlige driftstilskudd.

Fond 4: Tilskuddsfond

Tilskuddsfondet forvalter offentlige tilskuddsmidler tilført på en kontinuerlig årlig basis, som tilskuddene til regionale filmfond gjennom NFI. Fondet gir tilskudd til filmprosjekter tilknyttet Oslo-regionen etter retningslinjer utarbeidet av finansieringskildene.

- Finansiering av fondet: Årlige offentlige tilskudd
- Investor-målgrupper: Kulturdepartement/NFI, og eventuelt andre offentlige tilskuddsordninger.
- Målsetning: Bidra til finansiering av flere prosjekter ved å øke de offentlige tilskuddene.
- Prosjekt-kriteria: Prosjekter med høyest omsetning i Oslo-regionen i forhold til støttebeløpet, eventuelt med en fordel (multiplikator) for prosjekter som profilerer Oslo-regionen.

Både prosjekt-kriteria og rutiner for søknadsbehandling og prosjektvalg vil i stor grad styres av retningslinjene som følger den offentlige finansieringen.

Tilskuddsfondet vil i stor grad ligne på den delen av virksomheten i de eksisterende norske regionale fondene som er knyttet til fordeling av offentlige tilskudd.

[21] *Se https://ec.europa.eu/growth/content/media-production-guarantee-fund_en*

Fond 5: Bransje- og kompetanseutviklingsfond

Bransje- og kompetanseutviklingsfondet forvalter offentlige midler, samt eventuelt innskudd fra avkastningsfond og andre private midler, og støtter tiltak for å fremme filmbransjen i Oslo-regionen. Det kan inkludere støtte for aktører som ønsker å etablere seg i regionen, støtte til nasjonal og internasjonal profilering av etablerte aktører, støtte til internasjonal profilering av regionen på filmfestivaler og lignende, samt annen støtte til kompetanse-, talent- og bransjeutvikling.

- Finansiering av fondet: Offentlige tilskudd og andel av eventuelle overskudd i andre fond
- Investor-målgrupper: Eiere og samarbeidspartnere, ideelle private stiftelser og investorer
- Målsetning: Bidra til kompetanse-, talent- og bransjeutvikling
- Prosjekt-kriteria: Prosjekter som bidrar til bred, stor eller interessant kompetanse-, talent- eller bransjeutvikling.

De eksisterende norske regionale fondene støtter også bransje- og kompetanseutvikling, men typisk fra samme pott som andre tiltak. For noen ordninger kan det være aktuelt for FCOs bransje- og kompetanseutviklingsfond å samarbeide med eksisterende organisasjoner, illustrert med Talent Norge i figur 3-1 overfor.

3.4. Ressurs- og kompetansebehov

Tilgang til riktig og tilstrekkelig kompetanse vil være avgjørende for FCOs muligheter for å nå målene, og samtidig må ressursbehovet tilpasses fondets størrelse.

I den foreslåtte modellen vil det være spesielt viktig med kompetanse på tre områder:

1) å vurdere prosjektenes kommersielle suksess og finansielle avkastbarhet,
2) å vurdere prosjektenes ressursbehov og gjennomførbarhet, og
3) å jobbe mot private investorer.

Investeringsfondet krever kompetanse på alle tre områder. Tapsgarantifondet krever kompetansen på de to første områdene, og avkastningsfondet vil være avhengig av disse to fondene. Tilskuddsfondet vil også kreve kompetansen på område 2, og denne kompetansen vil også bransje- og kompetanseutviklingsfondet dra nytte av.

I de to første kompetanseområdene ligger det også en forutsetning om evne til å identifisere og sikre seg mot opportunistisk atferd. Spesielt tapsgarantifondet kan være utsatt for slik atferd,[22] men også de andre ordningene. Reelle muligheter for å møte opportunistisk atferd krever at fondet bruker tilstrekkelige ressurser på å sikre seg gjennom grundig vurdering av prosjektene, solide kontrakter og god oppfølging etter at avtale er inngått. Risikoen for opportunistisk atferd kan også reduseres gjennom generell god kjennskap til bransjeaktørene.

I tillegg vil det kreves kompetanse og ressurser knyttet til selve saksbehandlingen av søknader. Siden det meste av den norske filmbransjen er lokalisert i Oslo-regionen kan pågangen i Oslo bli betydelig større enn hos de andre regionale fondene. Effektiv behandling av søknader og investeringsforslag blir derfor viktig.

Ressursbehovet knyttet til søknadsbehandling bør vurderes nøye spesielt i forhold til tilskuddsfondet. Her kan det, som for de statlige midlene fordelt gjennom NFI, følge strenge retningslinjer for hvordan alle søknader skal

[22] *Det kan for eksempel dreie seg om forsøk på å blåse opp investeringene kunstig og ut over det som reelt investeres med mål om å få en større garanti enn det er grunnlag for.*

behandles. Dette kan medføre omstendelig behandling av enhver søknad, også der man tidlig ser at prosjektet ikke vil kvalifisere. Som resultatene fra våre casestudier viser i Tabell 2-1 kan søknadsmengden bli stor, og den vil antakelig blir større for et regionalt fond i Oslo. Det kan derfor være relevant å se også til pågangen hos NFI som i 2017 behandlet 775 søknader om tilskudd til utvikling og produksjon.[23] Men også her viser vi til prinsippet om enkle og forutsigbare finansieringsordninger. Dersom kriteriene for tilskudd spisses så mye som mulig innenfor de rammene som følger midlene, og formidles tydelig til potensielle søkere, kan det bidra til å redusere søknadsmengden gjennom at søkere som da i utgangspunktet har liten eller ingen mulighet til å få tilslag forstår dette og lar være å søke.

For de andre fondene bør det blant annet legges vekt på behandlingsrutiner som tillater administrasjonen å luke ut prosjekter den mener ikke kvalifiserer tidlig i prosessen. Da slipper man å bruke unødvendig mye ressurser på prosjekter som en tidlig ser ikke vil nå opp, og kan konsentrere seg om forhandlinger om de mest attraktive prosjektene. En effektiv og fleksibel søknadsbehandling vil også være ressursbesparende for produsentene.

Vi foreslår å dekke kompetansebehovet gjennom fondets faste ansatte, gjennom bruk av konsulenter og rådgivere, og gjennom sammensetningen av fondets styre.

De faste ansatte bør dekke kjernekompetanse og administrative behov. Konsulenter og rådgivere bør trekkes inn for behandling av søknader og investeringsprosjekter, slik praksis er hos de fleste regionale filmfond. Behovet vil blant annet avhenge av hvor vidt FCO definerer sitt virksomhetsområde i forhold til format og sjanger. En bred definisjon, som vi anbefaler, vil også kreve et bredt sammensatt korps av konsulenter.

Modellen legger til rette for at FCO kan bygges opp gradvis. Tabell 3-1 nedenfor viser estimerte driftskostnader på cirka 7,55 millioner kroner for et oppstartsscenario med et investeringsfond i oppbyggingsfasen, et tapsgarantifond med kapasitet til å utstede garantier for cirka 10 millioner kroner i året, og med et tilskuddsfond og et bransje- og kompetanseutviklingsfond med midler fra eierne og partnere. Oppstartskostnadene på omkring én million kroner inkluderer produksjon av alle nødvendige avtaler og kontrakter, ekstra innsalg mot investorer, og lignende.

Tabell 3-2 viser estimerte driftskostnader etter 3-5 år på cirka 8,7 millioner kroner. I dette scenariet ligger det et større investeringsfond som krever noe mer ressurser til forhandlinger og oppfølging av investeringer, økt kapasitet i tapsgarantifondet til cirka 15 millioner kroner i året, samt regionale tilskuddsmidler fra NFI som vil kreve større administrative ressurser i form av ansatte og konsulenter/rådgivere.

Det er relativ stor usikkerhet heftet ved begge scenariene siden ressursbehovet vil avhenge av blant annet virksomhetsområde og spesifikke kriterier for finansieringsordningene innenfor hvert av fondene.

[23] *Se Årsrapport 2017 fra Norsk filminstitutt, tabell 15.*

Tabell 3-1 Estimerte driftskostnader (i norske kroner)

Lønnskostnader		4 050 000
3 årsverk inkl. arbg.avg., pensj., etc.	3 000 000	
Styrehonorarer	300 000	
Konsulenter og rådgivere	750 000	
Andre driftskostnader		2 500 000
SUM DRIFTSKOSTNADER (ADM)		**5 400 000**
Oppstartskostnader		1 000 000
TOTALT DRIFT (ADM) 1. ÅR		**7 550 000**

Tabell 3-2 Estimerte driftskostnader etter 3-5 år (i norske kroner)

Lønnskostnader		5 800 000
4,5 årsverk inkl. arbg.avg., pensj., etc.	4 500 000	
Styrehonorarer	300 000	
Konsulenter og rådgivere	1 000 000	
Andre driftskostnader		2 900 000
SUM DRIFTSKOSTNADER (ADM)		**8 700 000**

4. Selskapsform

Vår klare anbefaling er å etablere fondet som et aksjeselskap. Videre vil vi foreslå at investeringsfondet organiseres som et indre selskap. De andre delene av fondet bør det føres egne regnskaper for, slik at resultatene knyttet til fondets fem deler synliggjøres hver for seg.

Hvilken selskapsform fondet kan ha ble diskutert med bransjen under workshopen og gjennom et intervju med nøkkelinformant fra bransjen og en med sitt fagfelt innen regnskapsførsel. Hvilken organisasjonsform som velges for fondet vil ha betydning i forhold til ansvar, risiko, skatt, rettigheter og plikter.

4.1. Fondet opprettes som et aksjeselskap

Filmfondet som skisseres består av fem separate deler som har adskilte formål og målsettinger. Hvilken selskapsform som velges for fondet må reflektere behovene de ulike delene har for synliggjøring av resultat og innsats.

Videre må valg av selskapsform muliggjøre, og gjøre det attraktivt, å investere i fondet for privat kapital. Det er grunn til å tro at investorer vil ha noe ulik inngang til hvorfor de investerer i fondet. Mens noen kan velge å gå inn i et slikt fond for å tjene penger kan andre investorers motivasjon ligge i at de brenner for norsk film. Uansett grunn til investeringen er transparens i hva som skapes av inntekter, hvilke investeringer som gjøres og styrkeforholdet som i beløpet som står til disposisjon til å benytte i de fem delene av fondet.

Det er videre naturlig å skjelne til hvordan de tre norske fondene har organisert seg. Samtlige av disse har organisert fondet som et aksjeselskap. Det positive ved denne organisasjonsformen er at selskapet kun svarer for den aksjekapitalen som er innbetalt. Det begrensede ansvaret, fleksibiliteten og omsetteligheten av aksjene gjør at et aksjeselskap er å foretrekke dersom man planlegger etableringen med flere eiere og muligheten for å få investorer til å satse penger på selskapet.

Aksjeloven krever at aksjeselskap må ha en aksjekapital på minimum 30 000 kroner. Det kunne vært en mulighet å skille ut flere av delfondene i egne selskaper. I tillegg til innskutt aksjekapital medfører opprettelsen av et aksjeselskap regnskapsføring med tilhørende rapportering og revisjon. Selv om aksjeselskaper med mindre enn fem millioner kroner i omsetning kan velge bort revisjon av årsregnskapet, kan det å opprette flere aksjeselskaper for å ivareta fondets ulike deler gi merarbeid og -kostnader. Opprettelsen av flere aksjeselskaper kan tas fortløpende.

4.2. Investeringsfondet organiseres som et indre selskap

Zefyr i Bergen, som har betydelige private investeringer, og Filminvest, som har mindre private investeringer, har valgt å organisere investeringsfondet som et separat indre selskap (IS). Dette er en løsning som også Oslo kommune kan vurdere for investeringsfondet. Et IS er litt vanskelig å forstå, men har flere kvaliteter ved seg som gjør dette til en aktuell selskapsform for investeringsfondet. Vi anbefaler at Oslo kommune engasjerer sine advokater før de bestemmer endelig selskapsform for investeringsfondet. I det følgende har vi trukket frem noen argumenter som taler for å organisere investeringsfondet som et indre selskap.

- Et IS har regnskapsplikt noe som medfører at enhver har full adgang til regnskapet. På den måte kan potensielle investorer selv vurdere avkastning av en eventuell investering.

- Et IS kan ikke gå konkurs og morselskapet plikter for selskapet. Dette medfører også at et IS ikke selv kan inngå avtaler, påta seg rettigheter eller forpliktelser. Fordi selskapet ikke kan gå konkurs er dette en trygghet for investorer. Slik vi har forstått det går et IS konkurs hvis morselskapet gjør det. Investorene er dermed ikke helt skjermet.
- Et IS har ingen bunden egenkapital og står som hovedregel fritt til å foreta utdelinger uten at disse må være basert på et regnskap. Den eneste begrensning i selskapsloven er at en utdeling ikke kan skje så langt den «åpenbart ville skade selskapets eller kreditorenes interesser», jf. selskapsloven § 2–26 (4). Slik vi forstår dette gir dette nødvendig fleksibilitet til å gi avkastning til investorene. åpner for at

Gjennom å opprette et IS i et aksjeselskap oppnår man ansvarsbegrensning som for aksjeselskap, samtidig med mulighet for løpende fradrag for driftsunderskudd i annen inntekt man måtte ha.[24] Nettopp mulighetene for skreddersøm og fleksibilitet knyttet opp mot kapitalendringer og inn- og uttreden gjør IS til et godt valg å organisere investeringsfondet i FCO.

Filmfond Nord har organisert de ulike delene ved fondet ved å føre separate regnskap for investeringene, men uten å skille dette ut i et eget selskap. Dette er også en mulighet som bør vurderes av kommunes eksperter og må sees opp mot det å organisere deler av fondet som et IS.

Under workshopen ble det diskutert fordeler og ulemper ved å etablere fondet som en stiftelse. En klar fordel med å etablere fondet som en stiftelse er at Oslo kommune ikke kan legge ned fondet ved et skifte i styre av Oslo kommune. Fondet vil ha klare rammer å forholde seg til som er enkelt for bransjen å holde oversikt over. En klar forutsetning hvis man skal organisere fondet som en stiftelse er at fondets størrelse er betydelig slik at avkastningen fra innsatsen gir rom for å gjennomføre ønskede investeringer. Samtidig er det flere ulemper ved å organisere fondet som en stiftelse. Blant annet ble det pekt på at en slik selskapsform ville gjøre det lite interessant for private investorer å gå inn med midler da penger som bindes opp i en stiftelse ansees som gaver til å bygge fondet. Et fond organisert som en stiftelse vil med andre ord ikke gi noe tilbake til de investorene som velger å putte penger inn i fondet. Dette er ikke det samme som at fondet ikke kan tiltrekke seg annen kapital. Banker, forvaltere av arvet og skapt kapital kan tenke seg å gi pengegaver til et filmfond for Oslo. Til tross for dette er det ikke aktuelt å etablere fondet som en stiftelse. Det sterkeste argumentet er at Oslo kommune har et vedtak på at de ikke skal bidra til opprettelsen av stiftelser. Et initiativ til en slik organisering av et filmfond må derfor komme fra andre enn Oslo kommune.

Vår anbefaling:

Det synes fornuftig å etablere fondet som et aksjeselskap der deltakerne ikke hefter for mer enn sitt aksje-innskudd. I dette tilfellet kan fondet måtte svare for gjeld hvis investeringer ikke går med overskudd. Det synes også relevant å organisere det private investeringsfondet som et IS. På den måten synliggjøres avkastningen på investeringene på best mulig måte. De andre delene av fondet kan organiseres med egne regnskaper ved behov.

[24] *Hjort Advokater – valg av selskapsform*

5. Metode og datainnsamling

Metodene som er benyttet i utredningen er beskrevet i kort under.

Vi har gjennomført **dybdeintervjuer** med filmbransjen og personer med roller i norske og utenlandske filmfond og personer med spesialkompetanse på relevante områder. Totalt har vi intervjuet 18 personer fra følgende institusjoner:[25]

- Zefyr
- Filminvest
- Filmfond Nord
- Film Capital Stockholm
- Zürcher Filmstiftung
- Produsentforeningen
- Talent Norge
- BØR Økonomi AS
- Eikeland & Haug
- Fenris Film
- Fabulator
- Monday
- Expanse

Dokumentgjennomgang. Vi har gjennomført en bred dokumentgjennomgang i forbindelse med studier. De fleste regionale filmfond har utarbeidet omfattende dokumentasjon rettet både mot produsenter og andre interessenter. For produsentene inkluderer den offentlig tilgjengelige dokumentasjonen typisk en gjennomgang av støtte- og investeringskriterier, mens det for andre interessenter kan dreie seg om årsrapporter og lignende. Vi og også benyttet databaser for tidsskrifter, aviser og nyheter. Videre har vi gått gjennom dokumentasjon og rapporter fra internasjonale kompetansemiljøer rundt filmfinansiering og regionale fond, inkludert Olsberg SPI, EP Financial Solutions og Cine-Regio.

Workshop. 14. desember 2018 gjennomførte vi en tre timers workshop med folk fra bransjen. På workshopen diskuterte vi hvordan et mulig Oslobasert filmfond kunne bygges opp og hvilken effekt det kan ha for filmbransjen i Osloregionen. Følgende problemstillinger ble tatt opp til diskusjon.

Hvilke behov hos filmbransjen vil et Oslobasert filmfond kunne dekke?

- Hvilke behov har filmbransjen i Oslo?
- Hvilke typer prosjekter kan et slikt fond være med på å utvikle?
- Hva er sannsynligheten for at etablering av et Film Capital Oslo vil tiltrekke produksjoner til Oslo?

Hvordan sikre at fondet blir attraktivt for investorer?

- Hva skal til for at filmbransjen blir en attraktiv investeringscase for investorer?

[25] *Noen institusjoner er utelatt da noen intervjuobjekter ikke ønsker å bli identifisert.*

- Hvordan kan kriteriene for et filmfond i Oslo utformes slik at det blir attraktivt å investere i filmproduksjoner?

På slutten av dagen presenterte vi modellen for deltakerne og diskuterte hvordan denne møtte behovet til bransjen og om den dekket de områdene som var trukket frem i løpet av de følgende diskusjonene.

Deltakerne på workshopen var: Birte Nystad Blanck, Sverre Pedersen, Morten Christoffersen, Eric Vogel, Bjørn O. Øiulfstad, Adrian Mitchell, Rina Mariann Hansen, Janne Hjeltnes, Aage Aaberge, Håkon Briseid, Axel Helgeland, Marita Bergtun, Elisabeth Storaas Heggen, Lars Andreas Hellebust og Geir Eikeland.

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no