

Revisjonsrapport for 2017 om
etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt



Revisjonen er gjennomført i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9.
Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000s internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	7
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
4	Metoder	8
4.1.	Dokumentanalyse	8
4.2.	Analyse og statistikk	9
4.3.	Intervju	9
5	Revisjonskriterier	10
5.1.	Mål for Norsk filminstitutts virksomhet	10
5.2.	Krav til Norsk filminstitutts forvaltning av filmområdet	10
5.2.1.	Krav til intern styring og kontroll	10
5.2.2.	Krav til effektivitet	11
5.2.3.	Krav til forsvarlig saksbehandling	11
5.2.4.	Krav til tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt	12
5.2.5.	Krav til samordning	13
5.3.	Krav til Kulturdepartementets etatsstyring	13
6	Funn	14
6.1.	Organisering, mål og styring	14
6.1.1.	Organisering og oppgaver	14
6.1.2.	Kulturdepartementets krav til NFI	16
6.1.3.	NFIs interne styring	18
6.2.	Filminstituttets tilskuddsforvaltning	20
6.2.1.	Post 50 Filmfondet	22
6.2.2.	Tilskudd til utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering	24
6.2.3.	Post 72 Insentivordning for film- og tv-produksjoner	29
6.2.4.	Post 73 Regional filmsatsing	30
6.3.	NFIs rapportering om måloppnåelse av de nasjonale målene på filmområdet	31
6.3.1.	Et bredt og variert tilbud av høy kvalitet	31
6.3.2.	God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum	33
6.3.3.	Solid publikumsoppslutning	34
6.3.4.	En profesjonell filmbransje med sunn økonomi	36
6.4.	Kulturdepartementets styring og oppfølging av Norsk filminstitutt	37
6.4.1.	Krav til mål, resultater og effektiv ressursbruk	37
6.4.2.	Styringsinformasjon om oppnåelsen av mål, resultater og effektiv ressursbruk	38
6.4.3.	Styring og oppfølging av Norsk filminstitutt	39
6.4.4.	Rapportering i budsjettproposisjoner	41

7	Vurderinger	42
7.1.	Virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter	42
7.1.1.	Tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt bør forbedres på flere områder	43
7.1.2.	Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at Norsk filminstitutt skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk	44
8	Vedlegg.....	45
9	Referanseliste	47

Ordliste

AMT-direktivet	Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13 for audiovisuelle medietjenester av 10. mars 2010. AMT-direktivet åpner blant annet for å pålegge VOD-tilbydere en minimumsandel av nasjonalt/europeisk innhold i tjenester og med finansiering av nasjonal audiovisuell produksjon.
Digital leie / TVOD (Transactional Video-on-Demand)	Leie tjenester som gir tilgang til digitale filmer og serier i en begrenset tidsperiode (24–48 timer) mot betaling. Tjenestene som er tilgjengelige i Norge, inkluderer: iTunes, Google Play, PlayStation Video, SFAnytime, Canal Digital, Get Filmleie, Altibox og Viaplay.
Dramatikerforbundet	Et forbund som fremmer og ivaretar dramatikeres kunstneriske og økonomiske interesser.
Filmarkivet.no	En strømmetjeneste driftet av Norgesfilm, der NFI har tilgjengeliggjort kortfilm, dokumentarfilm og spillefilm fra den norske filmarven, for privatkunder. Tjenesten inneholder også andre filmer, både norske og internasjonale, som er tilbudt fra Norgesfilm. Tjenesten ble etablert i 2004. NFI fornyet ikke avtalen med Norgesfilm da den utløp i 2017, og tjenesten driftes nå i sin helhet av Norgesfilm.
Filmbib.no	En strømmetjeneste fra Norsk filminstitutt som gir gratis tilgang til kort- og dokumentarfilmer til alle med nasjonalt lånekort på norske bibliotek. Tjenesten ble etablert i 2015 for å håndtere innkjøpsordningen for film.
Filmfondet	Bevilgning over statsbudsjettets kapittel 334, post 50 som disponeres av Norsk filminstitutt til tildeling av tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling av norsk audiovisuell produksjon m.m.
Filmrommet.no	En strømmetjeneste driftet av Norgesfilm, der NFI har tilgjengeliggjort kortfilm, dokumentarfilm og spillefilm fra den norske filmarven, for skoler, bibliotek og offentlige institusjoner. Tjenesten tilbyr samme filmer som filmarkivet.no, men med mer pedagogisk innhold tilpasset målgruppen. NFI fornyet ikke avtalen med Norgesfilm da den utløp i 2017, og tjenesten driftes nå i sin helhet av Norgesfilm.
Norsk Filmforbund (NFF)	Et forbund som organiserer fagfolk i alle funksjoner innen norsk film-, video- og TV-produksjon, og som blant annet bistår medlemmene i juridiske spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår, opphavsrett og i arbeidskonflikter.
Norske Filmregissører (NFR)	Et forbund som ivaretar norske regissørers kunstneriske og økonomiske interesser.

Strømmetjeneste/SVOD (Subscription Video-On-Demand)	Abonnementstjeneste som gir tilgang til et helt bibliotek av filmer og serier i en begrenset tidsperiode. Tjenester som er tilgjengelige i Norge, inkluderer Netflix, HBO Nordic, CMore, Viaplay, Cirkus, Paramount+ og Fox+.
Virke Produsentforeningen	En bransje- og arbeidsgiverforening som forhandler overenskomster, jobber for politiske rammer for næringen og jobber med utvikling av bransjene.
VOD-tjenester (Video-On-Demand)	Digitale filmtjenester, inkluderer TVOD og SVOD.

1 Sammendrag

Norsk filminstitutt (NFI) er forvaltningsorgan for staten på filmområdet og rådgiver i filmpolitiske spørsmål. NFIs tilskuddsordninger og andre virkemidler er vesentlige for utvikling av filmbransjen og oppnåelse av de politiske målene på filmområdet.

Målet med revisjonen er å vurdere om Norsk filminstitutt forvalter sine oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

Bakgrunnen for revisjonen er indikasjoner på risiko for svakheter i virksomhetsstyring og internkontroll ved Norsk filminstitutt, og for at ressursbruken i NFI er ikke effektiv.

Revisjonens funn og vurderinger:

- **Virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter**

Norsk filminstitutt har ikke utarbeidet resultatindikatorer og resultatkrav for å vurdere interne forhold ved virksomheten. NFIs strategiske plan er svært overordnet, og inneholder ikke konkrete mål og prioriteringer for hva instituttet selv skal bidra med for å nå de overordnede målene på filmområdet, eller hva som skal prioriteres i den strategiske perioden. NFI har ikke utarbeidet årlige virksomhetsplaner i perioden 2015–2017.

Norsk filminstitutt har ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til hvorvidt virkemiddelbruken støtter opp om nasjonale mål, om tilskuddsforvaltningen utøves i henhold til lov og regelverk, om virksomheten har tilstrekkelig faglig kompetanse og forvaltningskompetanse, og om det er risiko for ineffektiv bruk av ressurser og ineffektive prosesser internt.

Ledelsen i NFI har i liten grad sørget for å skaffe seg informasjon om tids- og ressursbruk for ulike arbeidsoppgaver. Det er ikke utarbeidet mål for hvilke effektiviseringsresultater som skal oppnås, og de interne styringsdokumentene inneholder ikke informasjon om hvilken rapportering ledelsen skal motta om virkninger eller oppfølging av effektiviseringstiltak.

Norsk filminstitutt gjennomførte i 2016 en intern omorganisering som skulle bidra til å effektivisere tilskuddsforvaltningen. NFI kan ikke dokumentere hvilken virkning gjennomførte omorganiseringstiltak har hatt, verken når det gjelder ressursbruk, saksbehandlingstid eller antall behandlede saker.

- **Tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt bør forbedres på flere områder**

NFIs tilskuddssystem har i liten grad endret seg slik det var forutsatt i Innst. 83 S (2015–2016) til filmmeldingen. Midlene knyttes fortsatt til de ulike formatene (spillefilm, dokumentar, dramaserier m.m.) og ikke til

produksjonsfasene (før, til eller etter produksjon). Instituttet bruker i all hovedsak de samme tilskuddsordningene som de hadde før filmmeldingen, og fordelingen av midler mellom formatene har i liten grad endret seg. NFI har innført hurtiglusesystemet som et tiltak for forenkling og effektivisering av tilskuddsforvaltningen. Informasjonen om innføring av systemet, dets kriterier og hvilke ordninger som omfattes er ikke godt nok kommunisert til bransjen.

Norsk filminstitutt dokumenterer i liten grad sine habilitetsvurderinger i forbindelse med filmkonsulentordningen. NFI har i dag et system der de som søker tilskudd fra ordninger med konsulentvurdering, har mulighet til å velge hvilken konsulent som skal behandle deres søknad. Konsulentens vurdering er avgjørende for om produksjonen får tilskudd eller ikke. Konsulentene kommer ofte fra filmbransjen og går tilbake til bransjen når de avslutter sine åremål ved NFI, noe som forutsetter at det stilles strenge krav til habilitetsvurderinger for å opprettholde legitimiteten til ordningen. De vurderingene som dokumenteres, gjelder først og fremst direkte inhabilitet, det vil si tilfeller der det er nære familierelasjoner mellom konsulenten og søkeren. Andre forhold av betydning er i liten grad dokumentert.

NFIs saksbehandling av tilskudd er lite effektiv og sporbar. Saksbehandlere må forholde seg til flere systemer og gjennomføre mange manuelle operasjoner, blant annet fordi fagsystemene ikke er integrert med økonomisystemet. Saksbehandlere bruker mye tid på å avstemme informasjon fra ulike kilder, og det er mange muligheter for å gjøre manuelle feil. I tillegg innhenter ulike saksbehandlere samme informasjon fra søkerne flere ganger, og denne informasjonen lagres ulike steder.

- **Kulturdepartementet legger for lite vekt på god intern styring og effektiv ressursbruk i oppfølgingen av Norsk filminstitutt**

Styringsparametere i de årlige tildelingsbrevene er rettet mot de filmpolitiske målene på filmområdet og ikke mot utvikling eller forbedring av NFIs interne forhold. Kulturdepartementet stiller ikke tydelige krav til ressursutnyttelsen i filminstituttet, og etterspør heller ikke rapportering om dette. Departementet mangler styringsinformasjon som kan belyse hvorvidt driften av Norsk filminstitutt er effektiv eller hvilken virkning gjennomførte forbedringstiltak i virksomheten har hatt.

2 Innledning

Norsk filminstitutt (NFI) er et forvaltningsorgan under Kulturdepartementet og det sentrale organisatoriske virkemiddelet for gjennomføringen av filmpolitikken. Gjennom forskrifter er Norsk filminstitutt delegert ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordninger til støtte av norske audiovisuelle produksjoner og insentivordningen for å bidra til at innspilling av film- og serieproduksjoner rettet mot internasjonal distribusjon legges til Norge. Norsk filminstitutt skal også bidra til god formidling av norske filmer og sikre og formidle kunnskap om og forståelse av den norske filmarven. Filminstituttet tilbyr videre stipend, kurs og reisestøtte for å bidra til utvikling av filmbransjen og representerer og informerer om norsk film nasjonalt og internasjonalt. I 2017 fordelte Norsk filminstitutt om lag 626 millioner kroner til ulike tiltak. Filminstituttet hadde i 2017 et driftsbudsjett på 116,5 millioner kroner.

Filminstituttets tilskuddsordninger og andre virkemidler er vesentlige for utvikling av filmbransjen og oppnåelse av de politiske målene på filmområdet. Ordningene og virkemidlene skal etablere stabile rammebetingelser for produsenter, filmskapere og spillutviklere og skal bidra til profesjonalisering og økonomisk konsolidering av bransjen. Filminstituttets produksjons-, lanserings- og etterhåndstilskudd utgjorde 49 prosent av finansieringen av norske premierefilmer i 2017.

En evaluering gjennomført av Deloitte i 2014–2015 på oppdrag fra Kulturdepartementet påviste behov for å effektivisere virksomheten og utvikle virksomhetsstyringen i filminstituttet.¹ Silokultur, uklar rolle- og ansvarsfordeling på tvers av avdelinger, ineffektiv bruk av kompetanse og unødvendig dobbeltarbeid er blant utfordringene som ble trukket fram. I filminstituttets brukerundersøkelse i 2015 blant tilskuddssøkere var det flere respondenter som satte fram påstander om brudd på habilitetsreglene i forbindelse med saksbehandlingen i filmkonsulentordningen.²

I Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* og tilhørende Innst. 83 S (2015–2016) ble det gitt tydelige signaler om behov for endringer i virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning ved Norsk filminstitutt. Blant annet ble

¹ Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt.

² Norsk filminstitutt (2015) Brukerundersøkelse – tilbakemeldinger.

det fastslått at filminstituttet må utvikle en fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon for å kunne utføre oppgavene sine på en effektiv måte og for å kunne tilpasse seg endringene som skjer i filmbransjen. Kulturdepartementet har i tildelingsbrevene for henholdsvis 2016 og 2017 stilt krav om at filminstituttet skal prioritere det pågående strategiarbeidet i virksomheten og utvikle en fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon.

Riksrevisjonens gjennomgang av regnskapene fra Norsk filminstitutt for 2015 og 2016 har vist at det til tross for kravene fra departementet fortsatt er risiko knyttet til de forholdene Stortinget framhevet som viktige utviklingsområder i Innst. 83 S (2015–2016). Regnskapsrevisjonen har påpekt svakheter ved internkontroll av vesentlige poster og aktiviteter, manglende avstemming mellom saksbehandlingssystemer og økonomisystemer og manglende avstemming og oppfølging av fondskapitalen.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Norsk filminstitutt forvalter oppgavene sine på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Norsk filminstitutt etablert styringssystemer, rutiner og prosesser som sikrer forsvarlig forvaltning, effektiv drift og god resultatoppnåelse?
2. I hvilken grad ivaretar Norsk filminstitutt ansvaret sitt for å nå nasjonale mål gjennom forvaltningen av sentrale oppgaver på filmområdet?
3. I hvilken grad følger Kulturdepartementet i etatsstyringen sin opp at Norsk filminstitutt ivaretar ansvaret sitt på en målrettet og effektiv måte?

4 Metoder

Undersøkelsen er gjennomført i perioden fra august 2017 til januar 2018. Problemstillingene er undersøkt ved bruk av dokumentanalyse, analyse av kvantitative data og intervju. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2014–2017.

4.1. Dokumentanalyse

For å belyse Norsk filminstitutts arbeid med å bidra til at nasjonale mål nås, og instituttets styring av egen virksomhet, er følgende dokumentasjon gjennomgått: interne styrings- og plandokumenter, evalueringer av virksomhetens oppgaveløsning, risikoanalyser, budsjettsoknader for 2014–2017, referater fra styremøter og ledermøter i filminstituttet i perioden 2014–2017, et utvalg sakspapirer til styre- og ledermøter, rutiner og prosedyrebeskrivelser for utførelsen av forvaltningsoppgaver, rapportering til filminstituttet fra regionale filmsentre og filmfond i perioden 2014–2016, årsrapporter 2014–2016, dokumentasjon om IT-systemer og pågående IT-anskaffelse, svar på brukerundersøkelse gjennomført i 2015, svar på medarbeiderundersøkelsen fra 2016, eksempler på henholdsvis tilskuddssøknader, utstedte tilskuddsbrev og avslagsbrev, og et utvalg klagesaker fra perioden 2015–2017.

Dokumentasjon fra et utvalg på 125 tilskuddssaker i perioden 2012–2016 er hentet ut av filminstituttets saksbehandlingssystem Valborg og arkivsystemet P360. Dokumentasjonen inkluderte tilskuddssøknader med vedlegg, konsulentenes skriftlige vurderinger av søknadene, filminstituttets habilitetsvurderinger, tilskuddsbrev, avslagsbrev og rapportering fra tilskuddsmottakere. Det er også foretatt en gjennomgang av interne rutinebeskrivelser og deres arkivering og tilgjengeliggjøring for NFIs medarbeidere via interne informasjonskanaler (intranett og arkivsystemet P360).

For å belyse departementets etatsstyring av Norsk filminstitutt er det gjort en gjennomgang av møtetreferater fra styringsdialogen, tildelingsbrev, årsrapporter og andre rapporter fra Norsk filminstitutt i perioden 2014–2017. I tillegg er høringsvar til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk* og ny forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk gjennomgått. Hensikten var å få kunnskap om hvilke innspill departementet fikk fra filmbransjen og andre aktører til dette arbeidet.

For å vurdere hvordan forvaltningslovens regler om habilitet etterleves, er filminstituttets saksbehandlingspraksis gjennomgått. Gjennomgangen omfatter instituttets skriftlige vurderinger av habilitet knyttet til behandling av tilskuddssøknader, etiske retningslinjer, stillingsinstrukser og skriftlige saksbehandlingsregler. Videre er dokumenterte habilitetsvurderinger analysert for å vurdere om praksis er i samsvar med det Norsk filminstitutts opplyser er gjeldende interne regler og rutiner.

4.2. Analyse og statistikk

Som et ledd i å undersøke kvaliteten på rapporteringen er det hentet inn rådata som filminstituttet benytter for å rapportere om måloppnåelse på filmområdet i årsrapporten og andre årlige rapporter³.

For å undersøke hvordan Norsk filminstituttets tildelinger samsvarer med nasjonale mål, og om endringer har bidratt til forbedringer i effektivitet eller produktivitet i oppgaveutførelsen, er følgende data fra perioden 2012–2017 analysert:

- utvikling i tilskuddsmidler (tildelte midler og andel per tilskuddstype, format, tilskuddsordning, kjønn og landsdel)
- utvikling i bevilgningen (tildelte midler og fordeling per avdeling)
- utvikling i ressursbruk (ressursbruk totalt og fordelt på de ulike avdelingene og ressursbruk i forhold til budsjett)
- utvikling i søknadsbehandlingen (antall innkomne søknader og antall innvilgede søknader per tilskuddstype)
- utvikling i overføringer til regionale sentre og fond
- utvikling i besøkstall på norske filmer i Norge og i utlandet og utvikling i besøkstall på Cinemateket
- utvikling i volum- og verdiestimer på digitale plattformer.

Dataene om tildelinger av tilskudd er hentet inn fra NFI. Våre analyser av dataene er kvalitetssikret av NFI for å sikre korrekt gjengivelse. Det er benyttet historiske regnskapsdata for å vise tildelinger til regionale filmsentre og regionale filmfond, fordelingen av driftsramme og ressursbruk. Videre er det hentet inn oversikter som NFI har utarbeidet manuelt, blant annet data om filmenes finansiering og budsjetter, deltakelse av norske filmer på festivaler, og nominasjoner og priser.

4.3. Intervju

Totalt er det gjennomført seks intervjuer med representanter for Norsk filminstitutts. Informasjonen fra intervjuene er brukt for å belyse alle problemstillingene i undersøkelsen og for å utdype momenter som har kommet fram gjennom dokumentanalyser og analyse av statistikk.

Det er gjort separate intervjuer med hver av de fire avdelingene i Norsk filminstitutts. Både avdelingslederne og saksbehandlere deltok i disse intervjuene. Temaene var hovedsakelig forhold ved den interne styringen av filminstituttet og utviklingstiltak som var satt i verk i perioden etter 2014, strategisk styring og prioriteringer i tildeling av tilskudd, utvikling av tilskuddssystemet og innretning av tilskuddsordninger etter de nye filmforskriftene, endringer i saksbehandlingspraksis når det gjelder behandling av tilskudd, ivaretagelse av samordnings- og veiledningsansvaret overfor de regionale filmsentrene og filmfondene, og dialog med bransjen og med Kulturdepartementet.

Videre er direktøren og styrelederen intervjuet. Intervjuet med direktøren handlet om sentrale temaer fra intervjuene med de ulike avdelingslederne, særlig effektiviseringstiltak og oppfølgingen av disse, praksis ved saksbehandlingen, intern samhandling og dialog med bransjen. Videre inneholdt intervjuet også temaer knyttet til departementets etatsstyring og forholdet til styret. Intervjuet med styreleder handlet hovedsakelig om innholdet i styrets rolle og ansvar, det strategiske arbeidet og oppfølging av filminstituttets virksomhetsstyring, og styrets dialog med departementet.

³ «Eksportundersøkelsen», «Rapport om kjønnsbalanse» og «Tilgjengelighet av norsk film på VOD-tjenester».

I undersøkelsens siste fase ble det gjennomført intervju med Kulturdepartementet om oppfølgingen av nasjonale mål for filmområdet, oppfølgingen av filmmeldingen, etatsstyringen av Norsk filminstitutt og oppfølging av bransjen.

I tillegg er et utvalg aktører fra bransjen intervjuet for å hente inn synspunkter og erfaringer når det gjelder Norsk filminstitutt som forvaltningsorgan. Det er gjennomført intervjuer med ledelsen for Norsk filmforbund, Norske Filmregissører og Dramatikerforbundet, og med bransjeditør i Virke Produsentforeningen. Temaene for alle disse intervjuene var hovedsakelig aktørenes synspunkter på utfordringer knyttet til brudd på lover og regler i filmbransjen, filminstituttets arbeid med å forebygge og følge opp brudd på lover og regler i filmbransjen, filminstituttets arbeid for å bidra til en profesjonell bransje med sunn økonomi, filminstituttets bidrag til nasjonale mål for filmpolitikken og filmkonsulentordningen.

Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og disse er verifisert av intervjuobjektene.

5 Revisjonskriterier

5.1. Mål for Norsk filminstitutts virksomhet

I Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* fastsatte Stortinget følgende overordnede mål på filmområdet:⁴

- et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet
- god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
- solid publikumsoppslutning
- en profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Norsk filminstitutt er underlagt Kulturdepartementet. Filminstituttet er statens forvaltningsorgan og det sentrale organisatoriske virkemiddelet for gjennomføringen av politikken på film-, serie- og spillområdet. Norsk filminstitutt skal innenfor de prioriteringene, rammene og ressursene som til enhver tid er fastsatt av departementet, arbeide for å nå de overordnede nasjonale målene for filmområdet.⁵

Det er de nasjonale myndighetenes oppgave å sørge for stabile og forutsigbare rammebetingelser på filmområdet, mens det er bransjens oppgave å utvikle, produsere, markedsføre og selge filmene. Myndighetenes oppgave er videre å sørge for at de statlige tilskuddsordningene utformes slik at de i størst mulig grad gir muligheter og insitamenter til at bransjen selv ivaretar alle oppgavene i verdikjeden. Også organisering og utøvelse av de statlige filmforvaltningsoppgavene må støtte opp under en slik utvikling.⁶

5.2. Krav til Norsk filminstitutts forvaltning av filmområdet

I Innst. 83 S (2015–2016) sluttet komiteen seg til departementets krav om at Norsk filminstitutt må utvikle en fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon for å kunne utføre oppgavene sine på en effektiv måte og for å kunne tilpasse seg til de betydelige endringene som skjer i filmbransjen.⁷

5.2.1. Krav til intern styring og kontroll

Norsk filminstitutts ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Kulturdepartementet.⁸ Som grunnleggende styringsprinsipper gjelder at det skal fastsettes mål og resultatkrav internt, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Videre skal virksomheten drives i tråd med gjeldende lover og regler, inkludert krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd.⁹

⁴ Innst. 83 S (2015–2016), side 16. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 18.

⁵ Innst. 83 S (2015–2016), side 16. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 18. Målene er gjentatt i de siste års budsjettproposisjoner.

⁶ Innst. 83 S (2015–2016), side 16. Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 2.

⁷ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*.

⁸ Økonomireglementet § 1, der det slås fast at reglementets hensikt er at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.2. Myndighet og ansvar.

⁹ Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

Ledelsen har også et ansvar for å foreta prioriteringer innenfor eget ansvarsområde.¹⁰ Styring av IKT-prosjekter er en del av dette ledelsesansvaret.

Det går fram av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre effektiv ressursbruk og forsvarlig forvaltning.¹¹ Norsk filminstitutt har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.¹²

Den interne styringen i Norsk filminstitutt skal være innrettet slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene.¹³

Virksomhetens økonomisystem skal sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer gi informasjon som belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.¹⁴ Norsk filminstitutt skal videre sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.¹⁵

Norsk filminstitutt skal rapportere til Kulturdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og legge vekt på måloppnåelse og resultater.¹⁶

5.2.2. Krav til effektivitet

Målet om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene (§ 10).¹⁷

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Dette innebærer ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og på en måte som gjør at de politiske målene nås. Det skal legges til rette for effektiv bruk av IKT i saksbehandlingen, og ressurser skal fordeles i tråd med de politiske målene på området. Videre skal forvaltningen prioritere arbeidet med å forenkle regelverket på sitt fagområde.¹⁸

5.2.3. Krav til forsvarlig saksbehandling

Forvaltningsloven inneholder krav til betryggende og likeverdig saksbehandling, blant annet krav til forvaltningsorganets veilednings-, utrednings- og informasjonsplikt og søkers innsynsrett. Norsk filminstitutt må følge disse kravene på lik linje med andre statlige virksomheter. Det er derfor viktig at søknadsbehandlingen i Norsk filminstitutt med tilhørende vurderinger er basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er etterprøvbare. Dette forutsetter at saksbehandlingen er sporbar.

Formålet med veiledningsplikten er å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta interessene sine på best mulig måte.¹⁹ Omfanget må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Forvaltningsorganer som behandler saker med én eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om blant annet gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde.

¹⁰ Økonomireglementet § 16 Evalueringer. Økonomibestemmelsene, pkt. 2.2 Myndighet og ansvar og 2.3.2 Gjennomføring og oppfølging.

¹¹ Økonomireglementet § 14 Intern kontroll.

¹² Økonomibestemmelsene, pkt. 2.4 Intern kontroll.

¹³ Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

¹⁴ Økonomibestemmelsene, pkt. 2.3.2 Rapportering.

¹⁵ Økonomireglementet § 16 Evalueringer.

¹⁶ Økonomibestemmelsene, pkt. 1.5.1 Rapportering.

¹⁷ Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger, se også Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og 16 Evalueringer.

¹⁸ St.meld. nr. 19 (2008–2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 10, 11, 29.

¹⁹ *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 11 andre ledd.

Videre skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre innkomne søknader uten ugrunnet opphold.²⁰ Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.²¹ I det foreløpige svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere.²² Når det fattes et endelig vedtak, skal dette som hovedregel skje i skriftlig form. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.²³

I begrunnelsen skal det vises til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, det skal nevnes de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, og i tillegg bør hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn nevnes.²⁴ Det skal i vedtaket videre opplyses om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.²⁵

Alle forvaltningsorgan skal i tillegg gjennomføre habilitetsvurderinger. En offentlig tjenestemann er i henhold til forvaltningsloven § 6 andre ledd inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Dette innebærer at Norsk filminstitutt må ha systemer og rutiner for å vurdere og håndtere habilitetsspørsmål, og sørge for at disse etterleves.

5.2.4. Krav til tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt

Norsk filminstitutt forvalter de nasjonale tilskuddsordningene for film-, serie- og spillproduksjon, samt insentivordningen for å bidra til at innspillingen av internasjonale film- og serieproduksjoner legges til Norge.

I Innst. 83 S (2015–2016) sluttet en samlet familie- og kulturkomité seg til at tilskuddssystemet på filmområdet bør bidra til at norsk film i størst mulig grad er tilgjengelig for alle. Komiteen mener at alle grupper i samfunnet bør få like muligheter til gode kunst- og kulturopplevelser.²⁶ Videre skal tilskuddsordningene stimulere til testing og utvikling av nye forretningsmodeller for filmdistribusjon og øke synlighet for norske produksjoner i strømmetjenester og på andre plattformer.²⁷

I Innst. 83 S (2015–2016) støttet komiteen behovet for et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem på filminstituttets ansvarsområde der tilskuddsordningene er både fleksible og forutsigbare for søkerne.²⁸ Dette inkluderer også insentivordningen for å tiltrekke innspillinger av internasjonale film- og serieproduksjoner til Norge. I innstillingen uttrykker en samlet komité at insentivordningen bør videreutvikles med sikte på å sikre bedre forutsigbarhet for bransjen.²⁹

Både i økonomireglementet og i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) stilles det krav til den enkelte tilskuddsordningen når det gjelder mål for ordningen, kriterier for å kunne vurdere måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering. For Norsk filminstitutt del gjelder disse kravene også ved praktisering av et hurtiglusesystem i tilskuddsforvaltningen, som påpekt av komiteen i Innst. 83 S (2015–2016). Komiteen understreker at det er viktig at et slikt hurtiglusesystem ikke sementerer etablerte og tradisjonelle produksjonsmiljøer og maktfaktorer i bransjen.³⁰

I kapittel 6.3.8 i økonomibestemmelsene gis det retningslinjer for tilskuddsforvalteres oppfølging og kontroll. Tilskuddsforvaltere skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak for blant annet å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt registrering av søknadsbehandlingen, inkludert nødvendig dokumentasjon av beregningsresultater, registrering av gitte tilsagn om tilskudd, utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid, registrering i regnskapet og behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakere.

²⁰ Forvaltningsloven § 11a første ledd.

²¹ Forvaltningsloven § 11a tredje ledd.

²² Forvaltningsloven § 11a andre ledd.

²³ Forvaltningsloven § 23 og § 24.

²⁴ Forvaltningsloven § 25.

²⁵ Forvaltningsloven § 27 første ledd.

²⁶ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidensrettet filmpolitikk*, side 23.

²⁷ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidensrettet filmpolitikk*, side 18.

²⁸ Komiteen støttet i utgangspunktet også regjeringens forslag om å gjøre støtteordningene plattformnøytrale, men ba om at gjennomføringen ble utsatt inntil det er avklart hvordan de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle norsk film og audiovisuelt innhold, vil bidra til å finansiere nytt audiovisuelt innhold, jf. Innst. 83 S (2015–2016), s. 20.

²⁹ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidensrettet filmpolitikk*, side 22.

³⁰ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidensrettet filmpolitikk*, side 24.

Tilskuddsforvaltere skal videre kontrollere rapporteringen tilskuddsmottakere sender inn om bruken av tildelt tilskudd og måloppnåelse, jf. punkt 6.3.6. Kontrollen skal imidlertid tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes ut fra målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

5.2.5. Krav til samordning

Reglementet for økonomistyring i staten setter krav til at utarbeidelsen av budsjettforslag skal sikre samordning.³¹ Samordning er også et generelt forvaltningspolitisk mål. Dette innebærer at statlig virksomhet må opptre samordnet i møtet med brukere og andre målgrupper selv om ansvaret eller oppgavene er plassert i ulike organisatoriske enheter eller tilhører ulike saksområder.³²

I Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* slås det fast at regionale filmsentre og regionale filmfond er en viktig del av den samlede filmpolitikken. Det går videre fram at Norsk filminstitutt har et veilednings- og samordningsansvar overfor de regionale filmvirksomhetene. Norsk filminstitutt må derfor i større grad enn tidligere være et ressurscenter for de regionale virksomhetene og bidra til en felles praksis ute i regionene.³³

5.3. Krav til Kulturdepartementets etatsstyring

Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med de målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger.³⁴ De grunnleggende styringsprinsippene er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.³⁵

Kulturdepartementet skal i sitt forslag til statsbudsjett beskrive resultatene de ønsker å oppnå framover, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.³⁶ Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultatene.³⁷ Departementet skal stille bevilgninger til disposisjon for Norsk filminstitutt ved tildelingsbrev.³⁸

Kulturdepartementets styring av Norsk filminstitutt skjer både gjennom regelstyring og mål- og resultatstyring. Kulturdepartementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for filminstituttet samt krav til deres rapportering.³⁹ I rapporteringen skal det legges vekt på måloppnåelse og resultater, og dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester og effekter for brukere og samfunn.⁴⁰ Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.⁴¹ Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.⁴²

Departementet har et overordnet ansvar for at Norsk filminstitutt har et fungerende og forsvarlig system for internkontroll, at de bruker tildelte ressurser effektivt, og at de forvalter tilskuddsordninger og andre oppgaver på en forsvarlig måte.⁴³ Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om måloppnåelse og resultater på området, og om tilskuddsordninger er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.⁴⁴

³¹ Økonomireglementet § 5 Utarbeidelse av budsjettforslag til Stortinget.

³² St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati Og fellesskap*, side 86.

³³ Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 12.

³⁴ Økonomireglementet § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og økonomibestemmelsene pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

³⁵ Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

³⁶ Bevilgningsreglementet § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene.

³⁷ Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

³⁸ Økonomireglementet § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

³⁹ Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

⁴⁰ Økonomibestemmelsene, pkt 1.5.1 Rapportering

⁴¹ Økonomibestemmelsene, pkt.1.2 Myndighet og ansvar.

⁴² Økonomireglementet § 4 tredje ledd.

⁴³ Økonomireglementet § 9 og § 15 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt.1.2 Myndighet og ansvar.

⁴⁴ Økonomireglementet §16 Evalueringer og økonomibestemmelsene, pkt. 1.5 Oppfølging av virksomheten.

6 Funn

6.1. Organisering, mål og styring

6.1.1. Organisering og oppgaver

Norsk filminstitutt er underlagt Kulturdepartementet og er forvaltningsorgan for staten på filmområdet og rådgiver i filmpolitiske spørsmål. Instituttet ledes av et styre med seks medlemmer hvorav fem er oppnevnt av Kulturdepartementet, mens ett er valgt blant de ansatte i Norsk filminstitutt. Styret oppnevnes for en periode på fire år, og det nåværende styret er oppnevnt for perioden 1. juli 2016 – 30. juni 2020. Styret har det overordnede faglige, strategiske, administrative og økonomiske ansvaret for Norsk filminstitutt.

Kulturdepartementet har i instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Norsk filminstitutt (2016)⁴⁵ fastsatt at direktøren har ansvaret for den daglige ledelsen av Norsk filminstitutt og skal legge til rette for hensiktsmessig organisering og godt samspill mellom de ulike delene av organisasjonen. Direktøren må fastsette nødvendige prosedyrer for intern styringsdialog og skal rapportere til styret i alle saker av strategisk og langsiktig betydning. Dette omfatter alle saker som er en del av styringsdialogen med departementet, og andre saker styret beslutter skal forelegges styret. Direktøren har ansvaret for forsvarlig forberedelse og dokumentasjon av saker som styret skal behandle. Saksdokumentene skal inneholde et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag samt forslag til vedtak. Direktøren er ansvarlig for å gjennomføre styrets vedtak. Direktøren skal også fastsette retningslinjer for planarbeid ved virksomheten.

Norsk filminstitutt har per 31. desember 2017 87 årsverk fordelt på fire avdelinger – tre fagavdelinger og én administrasjonsavdeling samt en stab. Sammen med direktøren utgjør avdelingsdirektørene for de fire avdelingene ledelsen ved instituttet.

Norsk filminstitutt får driftsbevilgninger over kapittel 334 Film- og medieformål, post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter. I 2017 ble det bevilget totalt 116,5 millioner kroner til driften. Norsk filminstitutt forvalter tilskuddsbevilgninger som instituttet fordeler videre til søkere. Dette er tilskuddsbevilgning over kapittel 334 Film- og medieformål, post 50 Filmfondet, post 72 Insentivordning for film- og tv-produksjoner og post 73 Regional filmsatsing. I 2017 utgjorde disse bevilgningene henholdsvis 495, 56 og 75 millioner kroner.

Norsk filminstitutt har et nasjonalt ansvar for å formidle filmkultur og filmarven. Instituttet tildeler midler til både filmfestivaler og cinemateker og hadde til og med 2017 driftsansvaret for Filmmuseet.⁴⁶ Instituttet har også ansvar for å kreve inn kinoavgiften.⁴⁷ Instituttet tilbyr videre stipend og kurs for å bidra til utvikling av filmbransjen, og representerer og informerer om norsk film nasjonalt og internasjonalt.

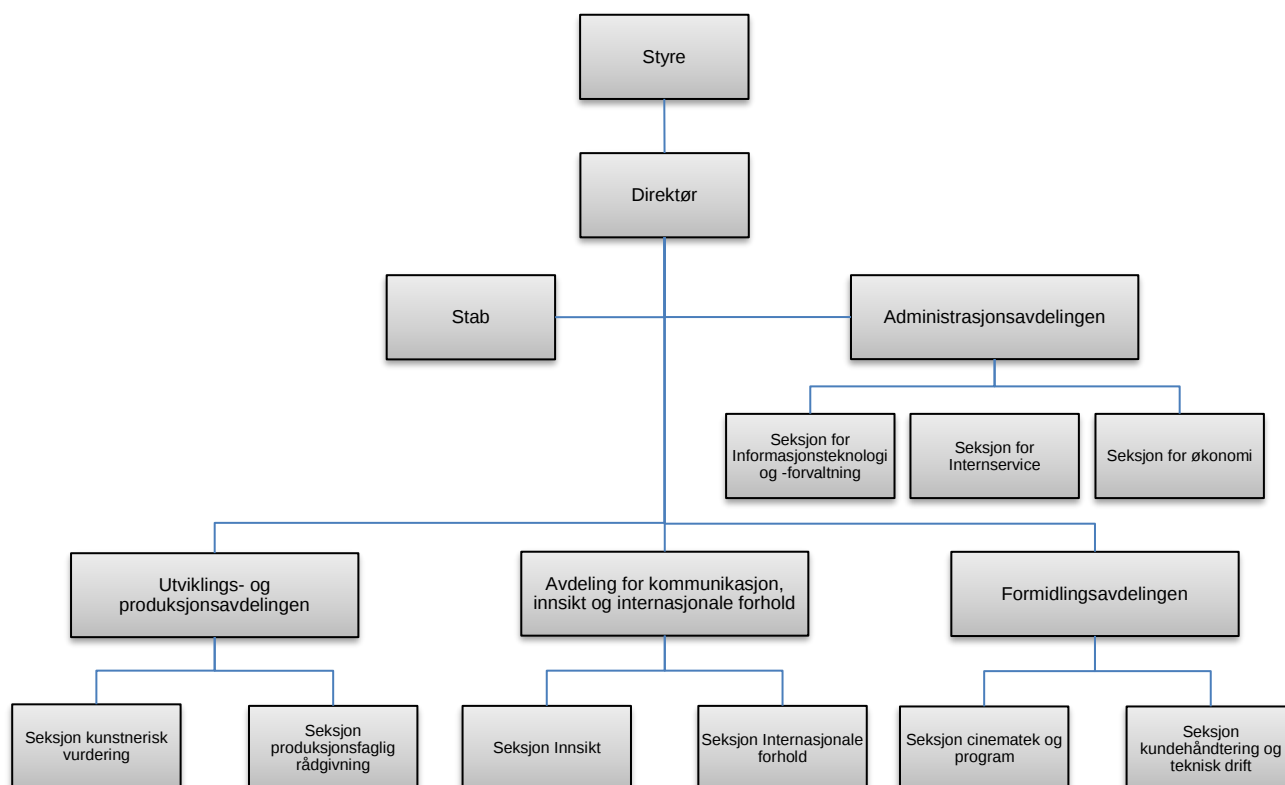
Norsk filminstitutt har ansvar for å informere og veilede ulike brukergrupper om regelverk og ordninger som instituttet forvalter. I tillegg utfører NFI rådgivnings- og utredningsoppgaver overfor departementet, både på oppdrag og på eget initiativ.

⁴⁵ Instruksen ble oppdatert i 2018.

⁴⁶ Kulturdepartementet (2017) Tildelingsbrev for 2017.

⁴⁷ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 84.

Figur 1 Organisasjonskart Norsk filminstitutt per. 31. desember 2017



Norsk filminstitutt gjennomførte i 2016 en omorganisering. Bakgrunnen for omorganiseringen var behov for å utvikle en endrings- og samarbeidsorientert organisasjon med en klar rolle- og ansvarsfordeling og bedre informasjonsflyt innenfor organisasjonen. Fra ledelsen i instituttet var det et uttalt ønske at arbeidsportefølje og ansvar skulle være mer likt fordelt mellom avdelingene.⁴⁸

Det ble etablert tre omtrent like store fagavdelinger, utviklings- og produksjonsavdelingen, avdeling for kommunikasjon, innsikt og internasjonale forhold og formidlingsavdelingen. Informasjonsavdelingen ble nedlagt, og informasjonsarbeidet ble overført til fagavdelingene.⁴⁹

Hovedoppgaven til utviklings- og produksjonsavdelingen er tilskuddsforvaltning. Avdelingen forvalter tilskudd til utvikling og produksjon, etterhåndsstøtte og tilskudd til regionale filmfond og filmsentre. Til sammen utgjorde disse tilskuddene ca. 78 prosent av fordelte tilskuddsmidler i 2017. Avdelingen har 22 årsverk. Av disse brukes ca. 16 årsverk til tilskuddsforvaltning.⁵⁰

Avdeling for kommunikasjon, innsikt og internasjonale forhold forvalter tilskudd til lansering i Norge og utlandet, Utenriksdepartementets reisestøtteordning og insentivordningen. Slike tilskudd utgjorde ca. 15 prosent av fordelte tilskuddsmidler i 2017. I tillegg har avdelingen ansvar for statistikk og analyse, for NFI:Lab, som er et kompetansehevende tiltak for filmbransjen, for samordning av kommunikasjonsarbeid i NFI og for ulike lanseringstiltak i Norge og i utlandet. Avdelingen har 20 årsverk.

⁴⁸ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

⁴⁹ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁵⁰ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

Formidlingsavdelingen har ansvar for Cinemateket, kino, kundeservice, publikumsområdet i Filmens Hus og forvaltning av tilskudd til filmformidling som til sammen utgjorde ca. 7 prosent av fordelte tilskuddsmidler i 2017. Avdelingen har 22 årsverk. Avdelingens største oppgave er drift av Cinemateket (13 årsverk) og tilskuddsforvaltning (3 årsverk). Avdelingen har i tillegg ansvar for innkjøpsordningene til film og spill, og for tilgjengeliggjøringen av dette.

NFI har et årlig styringshjul for budsjett- og planprosessen som inneholder etatsstyringsprosesser, rapporteringsprosesser og interne budsjetteringsprosesser.⁵¹ Administrasjonsavdelingen rapporterer disposisjonsregnskap månedlig til ledelsen og fagavdelingene og tertialvis til styret.

Gjennomgang av ledermøtereferater fra 2015–2017 viser at regnskapspostene og status på prosjekter gjennomgås løpende på ledermøter.⁵² Fagavdelingene rapporterer om måloppnåelse til styret og ledelsen en gang i året i forbindelse med utarbeidelse av årsrapporten.

Både styrelederen og ledelsen ved Norsk filminstitutt påpeker at instituttet har to rapporteringslinjer, én til styret og én til departementet, og at dette skaper kommunikasjonsutfordringer.⁵³ Ifølge direktøren gir disse rapporteringslinjene visse utfordringer når det gjelder å bruke det statlige rammeverket for oppfølging og kontroll. For å styrke dialogen mellom departementet, administrasjonen og styret er det etablert uformelle dialogmøter mellom ekspedisjonssjef, styreleder og direktøren som gjennomføres hvert kvartal.⁵⁴

6.1.2. Kulturdepartementets krav til NFI

Mål- og resultatkrav

Kulturdepartementet skriver i Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Norsk filminstitutt (2016) at Norsk filminstitutt skal arbeide for å nå målene for den statlige politikken innenfor de målene, rammene og ressursene som til enhver tid er fastsatt av departementet. Målene på filmområdet er nedfelt i Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, der det går fram at Norsk filminstitutt skal legge til rette for:

1. Et bredt og variert tilbud av høy kvalitet
2. God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
3. Solid publikumsoppslutning
4. En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Departementet har i tildelingsbrev bedt om at disse målene følges opp gjennom følgende styringsparametere:

- 1.1 Bredde og variasjon i tilbudet av norske audiovisuelle produksjoner
- 1.2 Kvaliteten på norske audiovisuelle produksjoner
- 2.1 Publikums tilgang til norske audiovisuelle produksjoner av kunstnerisk og/eller kulturell verdi
- 2.2 Gode møter mellom filmen og publikum
- 3.1 Publikumsoppslutning om audiovisuelle produksjoner i Norge
- 3.2 Publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner i utlandet
- 4.1 Kompetansenivået i bransjen
- 4.2 Bærekraft i det norske produksjonsmiljøet

Kulturdepartementet har videre i tildelingsbrevet bedt om at Norsk filminstitutt utarbeider resultatmål som skal brukes til å vurdere oppnådde resultater og sikre nødvendig oppfølging og kontroll innenfor en forsvarlig ressursbruk. I kapittel 6.3 er det beskrevet hvordan instituttet har operasjonalisert disse resultatmålene, og hvordan det rapporterer om måloppnåelsen.

Krav til effektivisering og kompetanseutvikling

I tildelingsbrevene i perioden 2015–2017 har Kulturdepartementet stilt krav om at Norsk filminstitutt skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og med å øke produktiviteten. I årsrapporten skal Norsk filminstitutt gjøre rede for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak.⁵⁵ I virksomhetens strategiske plan for

⁵¹ Verifisert referat fra møte med administrasjonsavdelingen i NFI 30. november 2017.

⁵² Gjennomgang av referater fra ledermøter i Norsk filminstitutt i perioden januar 2015–august 2017 (egen arkfane).

⁵³ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017 og verifisert referat fra møte med NFIs styreleder 15. desember 2017.

⁵⁴ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁵⁵ Kulturdepartementet (2017) Tildelingsbrev 2015–2017.

perioden 2015–2017 står det at effektiv drift er en prioritert oppgave. Styret for Norsk filminstitutt har fastslått at de ønsker at virksomheten øker oppmerksomheten mot effektiviseringstiltak,⁵⁶ men styret har ikke konkretisert hvilke tiltak dette gjelder.

Ressurvalueringen fra 2015 påpekte at en mer effektiv tilskuddsforvaltning vil kunne redusere ressursbruken betydelig og frigjøre ressurser som kan brukes til utvikling og eksternt rettet arbeid.⁵⁷ NFI brukte i 2017 like mye ressurser på saksbehandling av tilskudd til utvikling, produksjon og lansering som i 2014.⁵⁸

Norsk filminstitutt rapporterer i årsrapporten for 2016 at omorganiseringen av virksomheten er det viktigste effektiviseringstiltaket.⁵⁹ Ledelsen ved filminstituttet mener at det gjennom omorganiseringen er skapt en struktur som gjør det lettere å flytte på ansatte ved behov (når endringer i oppgaver krever det), og som kan gi effektiviseringsgevinster på sikt.⁶⁰

Direktøren ved Norsk filminstitutt opplyser at instituttet ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å måle effektene av omorganiseringen. Omorganiseringen skulle evalueres i 2017, men evalueringen er noe forsinket på grunn av kapasitetsproblemer i organisasjonen.⁶¹

Norsk filminstitutt opplyser at instituttet ikke måler hvilke ressurser som brukes for å gjennomføre oppgavene.⁶² Filminstituttet opplyser at standarden på dagens tekniske systemer begrenser hvilken styringsinformasjon som kan hentes ut, og at det ofte er komplisert å trekke ut dataene ledelsen har behov for.⁶³ Dokumentanalysen viser at Norsk filminstitutt ikke har informasjon om hvordan blant annet innføring av nye forskrifter, endringer i tilskuddsordninger og omorganisering har påvirket kvalitet, ressursbruk og saksbehandlingstid. Årsrapportene inneholder ikke informasjon om hvorvidt de endringene som er gjennomført de to siste årene, har frigjort ressurser til utviklingsoppgaver.

Norsk filminstitutt inngikk i mai 2017 avtale med *Innovit* AS om levering av et nytt saksbehandlingssystem. Administrasjonsavdelingen opplyser at systemet ifølge planen skal lanseres i juni 2018.⁶⁴ Direktøren opplyser at filminstituttet har stor tro på at det nye saksbehandlingssystemet skal gi muligheter til å ta ut sammenstilt styringsinformasjon.⁶⁵

Departementet forutsetter i tildelingsbrev at Norsk filminstitutt til enhver tid har riktig bemanning og kompetanse, slik at oppgavene blir utført på en best mulig måte.⁶⁶ I Deloitte's ressurvaluering fra 2015 ble det trukket fram at Norsk filminstitutt burde styrke analysekompetansen for å kunne utarbeide analyser av høy kvalitet.⁶⁷

Norsk filminstitutt har ikke utarbeidet en ny kompetansestrategi etter omorganiseringen.⁶⁸ Vurdering av kompetansebehovet var heller ikke en del av omorganiseringsprosessen i instituttet. Filminstituttet gjennomførte i 2014 en kartlegging av kompetansen i organisasjonen, og på bakgrunn av kartleggingen ble det samme år utarbeidet en kompetanseutviklingsplan. Planen er ifølge instituttet utdatert og bør oppdateres.⁶⁹ Ifølge direktøren har filminstituttet i dag behov for mer digital kompetanse, juridisk kompetanse og kompetanse innen økonomistyring og organisasjonsutvikling. Kulturdepartementet opplyser til Riksrevisjonen i mai 2018 at NFI umiddelbart skal starte arbeidet med å oppdatere kompetanseplanen.⁷⁰

Å styrke egen analysekompetanse var et av prioriteringsområdene i den strategiske planen for 2015–2017. Norsk filminstitutt bruker i dag totalt 1,5 årsverk på statistikk- og analysearbeid, inkludert rapportering i årsrapporten og

⁵⁶ Styret for Norsk filminstitutt: Referat fra styremøte 20. oktober 2016.

⁵⁷ Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt, side 10.

⁵⁸ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017, Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017 og Verifisert referat fra møte med Formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

⁵⁹ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016.

⁶⁰ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁶¹ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁶² Verifisert referat fra møte med Administrasjonsavdelingen i NFI 30. november 2017

⁶³ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁶⁴ Verifisert referat fra møte med Administrasjonsavdelingen i NFI 30. november 2017.

⁶⁵ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁶⁶ Kulturdepartementet (2017) Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt 2017.

⁶⁷ Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt, side 8.

⁶⁸ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁶⁹ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017 og verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

⁷⁰ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

andre årlige rapporter⁷¹. Avdeling for kommunikasjon, innsikt og internasjonale forhold, som har ansvar for statistikk og analyse, bruker det aller meste av ressursene til statistikk- og analysearbeid til å utarbeide årsrapporten og andre faste rapporter, som blant annet «Eksportundersøkelsen», «Tilgjengelighet av norske filmer i VOD-tjenester» og «Kjønnsbalanse i norsk film»⁷². I tillegg utfører avdelingen analyseoppgaver på forespørsel fra departementet, media, bransjen eller forskningsmiljøer.

Det meste av analysearbeidet gjøres manuelt. Ansatte henter opplysninger fra relevante dokumenter og fra data i de ulike systemene som brukes, og registrerer dem deretter i egne Excel-ark. Filminstituttet opplyser at innhenting av data i all hovedsak blir automatisert når det nye saksbehandlingssystemet er tatt i bruk⁷³.

Virke Produksjonsforeningen mener at Norsk filminstitutt kan bli bedre til å formidle sine analyser og utredninger til bransjen, og at alle analyser og utredninger som instituttet utarbeider, burde vært mer synlige for bransjen.⁷⁴ Norske Filmregissører (NFR) framhever at Norsk filminstitutt samler mye dokumentasjon i tilskuddssakene, som sett fra bransjens ståsted ikke synes å bli benyttet i analysearbeid. Ifølge Kulturdepartementet publiseres alle NFIs analyser og utredninger på nfi.no og formidles blant annet i nyhetsbrev og på seminarer med bransjen.

Norsk filminstitutt mener at instituttet har knapt med ressurser, og at det er vanskelig å prioritere statistikk- og analysearbeid høyere.⁷⁵

6.1.3. NFIs interne styring

Planer og strategier

Kulturdepartementet har fastsatt at styret skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. Styret skal fastsette en langsiktig plan og planperiodens lengde. Styret skal også fastsette retningslinjer for utformingen av virksomhetens årsplaner og vedta disse planene. Årsplanen skal ta utgangspunkt i blant annet mål, prioriteringer og resultatmål i tildelingsbrevet.⁷⁶

Norsk filminstitutt har verken utarbeidet retningslinjer for utformingen av virksomhetens årsplaner eller retningslinjer for planarbeid. I undersøkelsesperioden har Norsk filminstitutt hatt tre strategiske dokumenter: *Strategi for perioden 2013–2016*, revidert i mai 2012, *Strategisk plan 2015–2017*, oppdatert juni 2017, og gjeldende strategisk plan, som ble vedtatt av styret i september 2017. Den siste strategiske planen mangler angivelse av planperiodens lengde. Direktøren opplyser at den i utgangspunktet skal gjelde for tre år og fram til en ny plan er besluttet.⁷⁷

Den gjeldende strategiske planen tar utgangspunkt i de overordnede politiske målene og definerer hva som er virksomhetens viktigste oppgaver for å fremme norsk filmbransje. Strategien inneholder ikke interne mål for hvordan Norsk filminstitutt skal bidra til å sikre at de filmpolitiske målene oppnås. Planen inneholder heller ingen mål- eller resultatkrav for utviklingen av filminstituttets egen virksomhet innenfor disse oppgavene. Filminstituttets styre uttrykte i mars 2017 at virksomheten i større grad må sette egne mål for den interne virksomheten.⁷⁸

I perioden 2015–2017 hadde ikke Norsk filminstitutt virksomhetsplaner som gjaldt for hele filminstituttet. I stedet hadde hver av NFIs avdelinger egne strategier og handlingsplaner. NFI utarbeidet også digital strategi (2016), kommunikasjonsstrategi (2017) og internasjonal strategi (2017/2018). Instituttet forklarer fraværet av helhetlige virksomhetsplaner i perioden med at det etter filmmeldingen har pågått mange store prosjekter internt, og at prosjektstyring derfor har vært et hensiktsmessig styringsverktøy i denne perioden. Direktøren opplyser at alle større prosjekter har vært organisert med prosjekteier og prosjektleder, med tilhørende rapportering til direktør og styre. Styret etterlyste en virksomhetsplan i oktober 2016⁷⁹. Ledelsen ved NFI opplyste i desember 2017 at de hadde startet arbeidet med å lage en virksomhetsplan. Kulturdepartementet opplyser i mai 2018 at NFI nå er pålagt å utarbeide en helhetlig virksomhetsplan som skal omfatte organisasjon, mål og resultater, risikovurderinger, HMS-plan og budsjettdisponering.

⁷¹«Eksportundersøkelsen», «Tilgjengelighet av norske spillefilmer i VOD-tjenester» og «Rapport om kjønnsbalanse i norsk film».

⁷² Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

⁷³ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

⁷⁴ Verifisert referat fra Virke Producentforeningen 17. november 2017.

⁷⁵ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁷⁶ Kulturdepartementet (2018) Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Norsk filminstitutt.

⁷⁷ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

⁷⁸ Styret for Norsk filminstitutt: Referat fra styremøte 1. mars 2017.

⁷⁹ Styret for Norsk filminstitutt: Referat fra styremøte 20. oktober 2016.

Risikostyring og internkontroll

Kulturdepartementet stiller flere krav til risikostyring og internkontroll ved Norsk filminstitutt. Styret skal sørge for at det er etablert en forsvarlig risikostyring og internkontroll, og påse at den fungerer på en tilfredsstillende måte. Direktøren skal løpende gjennomgå vesentlige risikoer for alle virksomhetsområder med utgangspunkt i de målene og strategiene som er formulert i tildelingsbrevet. Risiko- og vesentlighetsvurderinger skal ligge til grunn for virksomhetsplan, intern styringsdialog og internkontroll. Det skal for alle virksomhetsområder vurderes systematisk om virksomhetens risikostyring og internkontroll er tilstrekkelig for å håndtere identifiserte risikoer på en forsvarlig måte.⁸⁰

Norsk filminstitutt utarbeider risikovurderinger knyttet til de nasjonale målene for filmpolitikken med tilhørende risikoreduserende tiltak to ganger i året i forbindelse med etatsstyringsmøtene. Instituttet vurderer i hovedsak de prosessene som foregår i filmbransjen. Dette gjelder blant annet risiko for ytterligere fall i inntekter fra totalmarkedet, risiko for at produksjonsselskapene tar for stor økonomisk risiko, risiko for at bransjen ikke klarer å holde produksjonsaktivitet og kompetanse på et tilstrekkelig høyt nivå, og risiko for at norske filmer ikke oppleves som relevante for alle publikumsgrupper.

På tross av stor utvikling både i filmbransjen og filminstituttets ansvar og arbeidsoppgaver har risikovurderingene stort sett vært de samme i perioden 2014–2017. Dokumentene hvor risikovurderingene er omtalt, har i hele perioden først og fremst inneholdt de samme risikomomentene knyttet til eksterne forhold, mens risiko ved virksomhetens eget arbeid på filmfeltet i liten grad er konkretisert. Blant annet er det ikke dokumentert vurderinger av risikofaktorer internt i filminstituttet som kan påvirke oppgaveutførelsen eller måloppnåelsen.

Gjennomgangen av referater fra ledermøter i perioden 2015–2017 viser at Norsk filminstitutt i liten grad har vurdert risiko knyttet til hvorvidt deres egen virkemiddelbruk støtter opp om nasjonale mål, om utfordringer knyttet til tette bånd mellom saksbehandlere og bransje, hvorvidt virksomheten har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder forvaltning av fagområdene film, dramaserier og spill, om betydningen av svakheter ved egne saksbehandlingssystemer, eller om betydningen av å ha overtatt flere nye forvaltningsoppgaver innen formidlingsområdet.⁸¹

Dokumentene hvor risikovurderingene er omtalt, inneholder heller ingen vurdering av risiko knyttet til hvorvidt egen tilskuddsforvaltning utøves i henhold til lov og regelverk, risiko for ineffektiv bruk av ressurser, ineffektive prosesser internt eller tilsvarende. Flere av disse risikomomentene er påpekt i utredninger om Norsk filminstitutts virksomhet som er gjennomført de senere årene. I utredningene pekes det blant annet på manglende samarbeid på tvers av avdelinger, ulik praksis i ulike avdelinger for utførelsen av samme oppgave, svak informasjonsforvaltning, dobbeltarbeid, manuelle systemer og doble systemer.⁸²

Sammen med risikovurderingene utarbeider Norsk filminstitutt et risikokart der de ulike identifiserte risikomomentene er vurdert etter sannsynlighet for at de inntreffer, og konsekvensen av dette. De fleste risikomomentene er vurdert å ha alvorlig konsekvens og moderat eller stor sannsynlighet.

Styret har i flere sammenhenger etterspurt risikovurdering av prosjekter og nye oppgaver. Blant annet ble det i møtet 3. mars 2017 etterspurt risikovurderinger av sikkerhet og beredskap, tilskuddsforvaltning og oppfølging av fondskapitalen og av innkreving av kinoavgift. I løpet av 2017 utarbeidet filminstituttet risikovurderinger av sikkerhet og beredskap og innkreving av kinoavgift. Revisjonen fikk i januar 2018 dokumentasjon på at instituttet hadde startet en prosess for å vurdere risiko ved instituttets tilskuddsforvaltning.⁸³ Direktøren i NFI opplyser at det er ønske om å ha større oppmerksomhet mot interne prosesser i 2018 og 2019, blant annet når det gjelder interne kontrollsystemer og risikovurderinger for den interne driften.⁸⁴

Ifølge instituttets styreleder gjennomgår styret regnskap, prognose og avvik på alle styremøter. Styreleder opplyser at styret og departementet blir orientert hvis det oppstår store avvik. Dette har skjedd to ganger siden 2014 og

⁸⁰ Kulturdepartementet (2018) Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Norsk filminstitutt.

⁸¹ Gjennomgang av referater fra ledermøter i Norsk filminstitutt i perioden januar 2015–august 2017 (egen arkfane).

⁸² Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt. Rambøll (2015) Rapport forprosjekt tilskuddsforvaltning.

⁸³ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

⁸⁴ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

gjaldt henholdsvis en stor økning i utbetalinger av etterhåndstilskudd⁸⁵ i 2014 og avstemming av midler i Filmfondet i 2016.⁸⁶

Styreleder påpeker at risikostyringssystemet ikke er et godt styringsverktøy med hensyn til årlig politisk måloppnåelse, fordi de fleste kortsiktige risikoene ligger utenfor virksomhetens kontroll. Styrelederen opplyser at utvikling av nytt risikostyringssystem ikke har vært et prioritert område de siste årene. Ifølge styrelederen har styret prioritert andre prosjekter, blant annet innføring av et nytt saksbehandlingssystem, nye lokaler, omorganisering, samarbeid med de regionale filmsentrene og filmfondene, og utarbeidelse av en IKT-strategi.⁸⁷ Kulturdepartementet opplyser at samtlige utviklingsprosjekter er risikodiskutert i styret, og at risikostyring utøves i forbindelse med driftsoppfølging og særskilt ved budsjettdiskusjoner for å sikre måloppnåelse.⁸⁸

Styreleder opplyser at styret ønsker at det utarbeides to risikostyringsmatriser, en som gjelder interne forhold i NFI og en annen som gjelder bransjespesifikke forhold, men påpeker at framtidens risikostyringssystem må utvikles i dialog mellom administrasjonen, styret og departementet.⁸⁹

Kulturdepartementet gjorde i 2016 en gjennomgang av internkontrollen i Norsk filminstitutt. Gjennomgangen viste at det blant annet manglet

- en oppdatert intern økonomiinstruks
- et helhetlig dokument om rutinebeskrivelser i økonomiforvaltningen
- retningslinjer for anskaffelser
- HMS-rutiner
- risiko- og sårbarhetsanalyse for sikkerhet og beredskap
- dokumentasjon av hvordan risikovurdering av internkontrollen er integrert i den årlige virksomhetsstyringen

I januar 2018 mangler instituttet fortsatt et samlet dokument om rutinebeskrivelser i økonomiforvaltningen (økonomihåndbok eller lignende) og risikovurderinger av internkontrollen.

Høsten 2017 begynte Norsk filminstitutt å utarbeide rutiner som manglet på økonomiområdet samt å oppdatere og samle allerede eksisterende rutiner der det var nødvendig. Det er så langt utarbeidet rutiner for sikkerhetskopiering i økonomiseksjonen og for månedlig og tertialvis økonomirapportering, rutiner og brukerveiledning for innkreving av kinoavgift, og rutiner for innkjøp.

Riksrevisjonen har i perioden 2014–2017 sendt flere brev til Norsk filminstitutt i forbindelse med den finansielle revisjonen av virksomhetens regnskap. Brevene tar opp svakheter og mangler i internkontrollen knyttet til økonomistyringen. Enkelte forhold er tatt opp flere ganger. Det gjelder blant annet svakheter ved internkontrollen av vesentlige poster og aktiviteter, manglende godkjenninger av fakturaer med digital signatur i fakturasystemet, bruk av budsjettfullmakter, manglende rutinebeskrivelser og dokumentasjon av internkontrollen, og manglende avstemming og oppfølging av fondskapitalen.⁹⁰ I samme periode har NFI rapportert både til styret og til departementet om at Riksrevisjonen ikke har hatt merknader til revisjonsberetninger og til budsjett disponering for instituttet, men det er ikke rapportert om de andre forholdene Riksrevisjonen har tatt opp.⁹¹ Kulturdepartementet opplyser at for regnskapsårene 2016 og 2017 ble Riksrevisjonens brev om interimrevisjon lagt fram for styret. Dette ble imidlertid ikke protokollført.

6.2. Filminstituttets tilskuddsforvaltning

I Meld. St. 30 (2014–2015) stadfestes det at tilskuddssystemet er statens primære virkemiddel i filmpolitikken. Formålet med tilskuddsordningene er blant annet å fremme norske audiovisuelle produksjoner som kulturuttrykk og

⁸⁵ Etterhåndstilskudd er en automatisk ordning som har vært utbetalt til spillefilmer som oppnår mer enn 10 000 solgte billetter (før 2015) eller 35 000 solgte billetter (fra og med 2015) på kino gjennom ordinær kinodistribusjon.

⁸⁶ Riksrevisjonens kontroll av fondskapital i Filmfondet viste at NFI ikke hadde en fullstendig oversikt over hvor stor andel av kapitalen som var bundet opp gjennom vedtak, og hvor mye som gjensto som frie midler.

⁸⁷ Verifisert referat fra møte med NFIs styreleder 15. desember 2017.

⁸⁸ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

⁸⁹ Verifisert referat fra møte med NFIs styreleder 15. desember 2017.

⁹⁰ Oppsummering økonomistyring. Arbeidspapir.

⁹¹ Styret for Norsk filminstitutt: Referat fra styremøter 16. juni 2015, 7. juni 2016 og 19. juni 2017, Norsk filminstitutt (2016) Årsrapport NFI 2016, side 69.

å legge til rette for at det produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon.⁹² Det påpekes videre i meldingen at endring i publikumsatferd og distribusjon, samt teknologiutvikling, tilsier at tilskuddssystemet bør ha en plattformnøytral innretning, det vil si omfatte de nye digitale visningsplattformene.⁹³ Tilskuddsordningene hadde fram til da i stor grad vært innrettet mot film produsert for kino som visningsplattform.

Alle tilskudd innen film-, serie- og spillområdet er delegert fra Kulturdepartementet til Norsk filminstitutt. Oppgaven med forvaltning av tilskuddsordningene er delt mellom tre av avdelingene i virksomheten. Tabell 1 viser tilskudd til filmformål bevilget i 2017.

Tabell 1 Kap. 334 Film- og medieformål 2017

Post	Bevilgning
50 Filmfondet	494,6
72 Insentivordning for film- og serie-produksjoner kan overføres	55,8
73 Regional filmsatsing kan overføres	74,9
Totalt	625,3

Kilde: Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt for 2017, Kulturdepartementet
Tall i million kroner

Etter at filmmeldingen var behandlet av Stortinget 26. november 2015, gjennomførte NFI en revisjon av daværende forskrifter og utarbeidet to nye forskrifter på filmområdet, *forskrift om tilskudd til filmformidling* og *forskrift om insentivordningen*. Antall underforskrifter ble redusert fra 14 til 2. Fra 1. januar 2017 er forvaltningen av alle tilskuddsordninger samlet i

- forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk
 - forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon
 - forskrift om tilskudd til filmformidling
- forskrift om insentivordningen

De nye forskriftene er plattformnøytrale, noe som betyr at det kan gis støtte til filmer som distribueres på nye digitale plattformer.⁹⁴ Samtidig er det innført et nytt krav om dokumentbarhet for de ulike visningsplattformene. Ifølge dette kravet kan det bare gis tilskudd til plattformer som kan oppgi seertall eller antall visninger, og som genererer markedsinntekter til produksjonsselskapet basert på hver enkelt visning.⁹⁵ Per i dag er det i all hovedsak bare kinoer som tilfredsstiller dette kravet. Det betyr for eksempel at NFI i svært liten grad kan gi tilskudd til de nye distribusjonsplattformene, som ifølge filmmeldingen skal stimulere til testing og utvikling.⁹⁶ Ifølge utviklings- og produksjonsavdelingen ønsker politikerne fortsatt å beskytte kinoene inntil de nye digitale plattformene bidrar til medfinansiering av audiovisuell produksjon. Samtidig går det fram av behandlingen i Stortinget at NFI som tilskuddsforvalter aktivt skal støtte prosjekter rettet mot visning på de nye plattformene.⁹⁷

Ifølge filminstituttet er det i dag ingen av de nye digitale visningsplattformene som i nevneverdig grad bidrar til medfinansiering av audiovisuell produksjon og dette gjør at filmbransjen mister potensielle inntekter.⁹⁸ AMT-direktivet⁹⁹ har lagt til rette for å innføre medfinansiering fra nye digitale plattformer. NFI opplyser at de har bidratt med å utrede mulighetene som ligger i AMT-direktivet for å stille større krav til medfinansiering og synliggjøring av norsk innhold på digitale plattformer. NFI leverte sin analyse av Norges handlingsrom innenfor gjeldende og framtidig AMT-direktiv til Kulturdepartementet i mars 2017 og skulle ønske at direktivet raskere ble fulgt opp av departementet.¹⁰⁰

⁹² Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 48.

⁹³ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 53.

⁹⁴ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

⁹⁵ Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon.

⁹⁶ Innst. 83 S (2015–2016), side 18.

⁹⁷ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

⁹⁸ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

⁹⁹ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13 av 10. mars 2010 om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester.

¹⁰⁰ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

6.2.1. Post 50 Filmfondet¹⁰¹

Bevilgningen på post 50 Filmfondet er den største tilskuddsposten og fordeles én gang i året av Norsk filminstitutt. Midlene fordeles på tilskuddstypene utvikling, produksjon, lansering, formidling og etterhåndsstøtte.

I forkant av fordelingen av midler på post 50 inviterer NFI alle bransjeorganisasjonene til et møte der instituttet går gjennom forslag til fordeling av midlene på tilskuddstyper og bransjeorganisasjonene kan komme med eventuelle innvendinger.¹⁰² Fordelingen vedtas av styret, og Kulturdepartementet orienteres om fordelingen. NFI opplyser at instituttet ønsker å skape forutsigbarhet for bransjen, og at det derfor som oftest bare foretas mindre justeringer i fordelingen av tilskuddsmidler fra år til år.¹⁰³

Tabell 2 Tilskuddsmidler over post 50 Filmfondet fordelt på tilskuddstype 2012-2017¹⁰⁴

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prosentvis endring 2012–2017	Prosentvis andel av tilskuddsmidler fra Filmfondet for 2017
Utvikling	44 807	61 808	49 659	57 360	57 673	56 133	25 %	13 %
Produksjon	220 490	226 666	214 303	236 426	217 707	208 095	-6 %	48 %
Lansering Norge	29 632	34 630	34 699	37 209	33 156	28 614	-3 %	7 %
Lansering utland	5 899	9 225	7 570	7 608	9 208	8 511	44 %	2 %
Etterhåndsstøtte	105 378	112 183	153 634	107 132	126 804	130 255	24 %	30 %
Totalt	406 207	444 512	459 865	445 735	444 548	431 608	6 %	100 %

Kilde: NFI

Tall tusen kroner

Det går fram av tabell 2 at tilskudd til produksjon utgjør den største delen av tilskuddsmidler fra Filmfondet. Det går også fram av tabellen at tilskudd til produksjon og lansering i Norge ble redusert i perioden, mens andre typer tilskudd har økt. Etterhåndsstøtte er en automatisk ordning og er avhengig av antall solgte kinobilletter. Tabell 2 viser at denne støtten økte kraftig i 2014. For å bremse økningen i etterhåndsstøtte endret NFI i 2015 krav om antall solgte billetter for filmer uten forhåndsstøtte fra 10 000 til 35 000.

Etter at fordelingen etter tilskuddstyper er fastsatt, fordeles midlene på format. NFIs tilskuddsordninger omfatter formatene spillefilm, kortfilm, dokumentar, tv-drama og dataspill. Ledelsen i Norsk filminstitutt opplyser at fordelingen er begrunnet ut fra søkerens tidligere resultater og hvordan man best kan nå de politiske målene.¹⁰⁵

¹⁰¹ Før 2017 inngikk også midlene på post 51 i Filmfondet. Disse midlene gjaldt TV 2s årlige vederlag til audiovisuelle produksjoner. Avtalen mellom TV 2 AS og Kulturdepartementet opphørte 31. desember 2016, og post 51 ble avviklet.

¹⁰² Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁰³ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁰⁴ Tabellen inkluderer også bevilgning på post 51 og 4 millioner kroner i tilskudd gjennom Sørfond (UD). Fra 1. januar 2016 overtok Norsk filminstitutt ansvaret for tilskudd til formidling som tidligere lå hos Film & Kino. Tabellen omfatter ikke dette formidlingstilskuddet, som var på 43,7 millioner kroner i 2017.

¹⁰⁵ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

Tabell 3 Tilskuddsmidler over post 50 Filmfondet i alt og fordelt på format, 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prosentvis endring 2012–2017	Prosentvis-andel i 2017
Spillefilm	299 644	304 453	363 023	314 483	327 298	301 527	1 %	70 %
Kortfilm	18 477	25 086	19 024	20 756	22 202	19 827	7 %	5 %
Dokumentar	36 402	43 515	43 780	31 052	30 826	31 725	–13 %	7 %
Dramaserier	32 158	47 587	10 749	55 972	39 596	56 891	77 %	13 %
Dataspill	15 527	23 870	23 290	23 472	24 626	21 637	39 %	5 %
Sørfond	4 000							
Totalt	406 207	444 512	459 865	445 735	444 548	431 608	6,3 %	100 %

Kilde: NFI

Tall i tusen kroner

Tabell 3 viser at spillefilm fortsatt er et hovedsatsingsområde for NFI, og at 70 prosent av tilskuddene går til dette formatet. Instituttet opplyser at spillefilm har et særskilt behov for midler fordi det er kostbart å produsere, og fordi det er få andre aktører som tar et finansieringsansvar. Prioritering av spillefilm når tilskuddene skal fordeles, er ifølge instituttet viktig for å opprettholde spillefilmproduksjon i et så lite marked som Norge.¹⁰⁶ Tabellen viser også at tilskuddsmidlene til dokumentarfilm ble redusert med 13 prosent i perioden.

Andel tilskuddsmidler som går til henholdsvis dramaserier og dataspill, har økt mest i perioden 2012–2017, men utgjør fortsatt en liten andel av de totale tilskuddsmidlene. Ifølge NFI er fordelingen av tilskuddene på format historisk betinget og har sammenheng med hvilke formater som har særskilt behov for offentlig tilskudd.¹⁰⁷ En meget lav tildeling til drama i 2014 skyldtes at flere tilskudd til dramaserier ble satt på «vent» dette året fordi etterhåndstilskudd samme året «spiste opp» store deler av fondsbudsjettet. Dette resulterte i tilsvarende høy andel til dramaserier i 2015.¹⁰⁸

NFI opplyser at selv om norsk drama har det høyeste inntekstpotensialet, kan dokumentar, dokumentarserier og spillefilm selge godt internasjonalt, og inntekstpotensialet for ulike formater kan endre seg over tid. NFI forklarer også sin forholdsvis lave satsing på dramaserier med at det er mange TV-kanaler og nye distribusjonsplattformer som investerer i den typen sjangre, og at det ikke er instituttets rolle å subsidiere disse aktørene. Ledelsen påpeker at instituttet gir tilskudd til dramaserier for å øke kvaliteten på dem og for å bidra til at publikum får tilgang til norsk innhold med større bredde og variasjon enn det markedet selv bidrar til.¹⁰⁹

Ledelsen ved Norsk filminstitutt opplyser at instituttet er en viktig premissleverandør når det gjelder dataspill. Det er imidlertid utfordrende for NFI å prioritere dataspill høyere fordi det er spillefilm, dramaserier og dokumentar som er prioritert i både den forrige og den siste filmmeldingen. Ifølge NFI er det ellers få politiske føringer når det gjelder prioritering mellom formatene. Norsk filminstitutt påpeker at det ikke har vært noen større omprioriteringer mellom formatene de siste fire årene, og at det har vært lite handlingsrom og mulighet for å flytte midler mellom ordningene. Dersom filminstituttet endrer sin nåværende fordeling og tildeler mindre midler til spillefilm, blir det vanskelig å nå nasjonale mål for produksjon av norske spillefilmer.¹¹⁰

Et sentralt krav i filmmeldingen var at det skulle etableres nye framtidsrettede tilskuddsordninger der midlene ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene, men skilles etter produksjonsfase (før, til og etter produksjon).¹¹¹ Tilskuddssystemet skulle forenkles, og antall ordninger skulle reduseres. Undersøkelsen viser at NFIs tilskuddssystem fortsatt er knyttet til ulike formater og ikke til prosjektfaser.

NFIs tilskuddsordninger kan deles i to hovedkategorier, forvaltningen av den ene representerer et sterkt element av kunstnerisk skjønn og vurderes av konsulenter eller ekspertpanel, eksempelvis tilskudd til utvikling og produksjon

¹⁰⁶ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁰⁷ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁰⁸ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 23.

¹⁰⁹ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹¹⁰ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹¹¹ Meld. St. 30 (2014–2015) En framtidsrettet filmpolitikk, side 53.

av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering (konsulentordningen). Den andre typen baserer seg på at søkeren tilfredsstiller bestemte objektive kriterier, for eksempel lanseringstilskudd eller etterhåndsstøtte.

6.2.2. Tilskudd til utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering

Tilskudd til utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering (konsulentordningen) utgjorde 163,4 millioner kroner i 2016. Konsulentordningen skal, innen ulike sjangre, bidra til et bredt tilbud av norske filmer og serier av høy kvalitet og til ulike målgrupper. Ordningen omfatter tilskudd til både utvikling og produksjon i alle formater.

Konsulentordningen ble utviklet i 1990-årene og har siden ført til mange diskusjoner og ofte kritikk fra bransjen. Konsulentene er ansatt i åremålsstillinger for fire år. En brukerundersøkelse blant aktører i filmbransjen som Norsk filminstitutt gjennomførte i 2015, viste at en del aktører ønsket en grundig evaluering av ordningen og/eller at konsulentenes arbeid ble håndtert av et ekspertpanel eller et faglig utvalg.¹¹² Filminstituttet har ikke fulgt opp dette ønsket og har ikke vurdert en slik endring av ordningen.

Søkerne kan i dag velge hvilken konsulent som skal behandle deres tilskuddssøknad. En søker kan også be om å få skifte konsulent underveis i prosessen. Konsulentene vurderer søknadene ut fra kunstneriske kriterier, mens en egen produksjonsrådgiver vurderer de samme søknadene ut fra produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Konsulentene og produksjonsrådgiverne innstiller og begrunner de prioriterte prosjektene på vedtaksmøter. Innstillinger som innebærer utbetaling av tilskudd på under 800 000 kroner, vedtas på avdelingsdirektørnivå, mens tilskudd på over 800 000 kroner vedtas av direktøren. Avslagene begrunnes skriftlig i saksbehandlingssystemet Valborg, mens vedtaksdokumentet inneholder en begrunnelse bare for de prosjektene som innstilles. Vedtak som gjelder kunstnerisk eller filmfaglig skjønn, kan ikke påklages, men søkere som har fått avslag, har mulighet til å søke på nytt til en annen konsulent.

Det er filmkonsulentenes stillingsinstruks som definerer deres oppgaver og ansvarsområder. Mange av respondentene i brukerundersøkelsen NFI gjennomførte i 2015, mente at konsulentordningen gir for mye makt til konsulentene og produksjonsrådgiverne til å bestemme hva slags prosjekter som får tilskudd.¹¹³ I forbindelse med de nye forskriftene som gjaldt fra 2017, utarbeidet NFI saksbehandlingsregler og beskrivelser av arbeidsflyt for ulike typer tilskudd, inkludert konsulentordningen. Det finnes imidlertid ikke dokumenter som definerer kvalitetskriterier som konsulentene må ta stilling til. Vurderingene er i stedet avhengig av skønnsutøvelsen hos hver enkelt konsulent. Kulturdepartementet opplyser at NFI påbegynte i 2017 arbeidet med å definere kvalitetskriterier for konsulentene, og at kvalitetskriteriene vil danne grunnlag for konsulentenes vurdering. Kriteriene vil i framtiden bli tilgjengelig for søkerne slik at de bedre kan forstå hva som legges til grunn for innstillingene.¹¹⁴

Ledelsen i Norsk filminstitutt mener at et rådgivende panel eller et utvalg ikke vil være et godt alternativ til konsulentordningen, fordi slike fora i større grad vil vurdere hvert enkelt prosjekt for seg og ha et kortere perspektiv på sine vurderinger enn det en konsulent har. Et panel er ifølge NFI hensiktsmessig på noen områder, som for eksempel markedsordning og spill. NFI mener imidlertid at det er mindre hensiktsmessig når det gjelder områder der det er behov for kontinuitet og oppfølging. Konsulentene følger prosjektene over tid og gir kunstneriske råd underveis i prosjektgjennomføringsfasen.¹¹⁵

Alle de fire bransjeorganisasjonene som er intervjuet,¹¹⁶ er kritiske til filmkonsulentordningen. Organisasjonene ønsker en gjennomgang av ordningen og utarbeidelse av tydeligere regler og vurderingskriterier som konsulentene må forholde seg til når de behandler søknader.¹¹⁷

Ifølge Norske Filmregissører har alle konsulentene betydelige habilitetsutfordringer fordi filmmiljøet i Norge er lite, og «alle kjenner alle». Dette skaper gråsoner og habilitetsutfordringer i tilskuddsforvaltningen.¹¹⁸

¹¹² Norsk filminstitutt (2015) Brukerundersøkelse – tilbakemeldinger. Brukerundersøkelsen hadde ikke konsulentordningen som tema, men 25 av 145 respondenter brukte fritekstfeltet for å uttrykke kritikk av hvordan ordningen ble praktisert.

¹¹³ Norsk filminstitutt (2015) Brukerundersøkelse – tilbakemeldinger.

¹¹⁴ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

¹¹⁵ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹¹⁶ Dramatikerforbundet, Norsk Filmforbund, Norske Filmregissører og Virke Produsentforeningen.

¹¹⁷ Verifisert referat fra møte med Norsk filmforbund 23. oktober 2017 og Verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

¹¹⁸ Verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

Norsk filmforbund, som er fagforbundet for film-, video- og tv-medarbeidere, mener at filmkonsulentordningen er en god ordning forutsatt at den organiseres på en god måte, med en klar instruks og god rolleforståelse blant konsulentene. Ifølge forbundet må NFI lage klare instruksjoner om hvordan ordningen skal gjennomføres, for å skape åpenhet og tillit i bransjen.¹¹⁹

En annen utfordring som er framhevet av både Norsk filmforbund og Norske Filmregissører, er at mange prosjekter over lang tid holdes i gang ved at NFI tildeler flere utviklingstilskudd til dem, uten at det nødvendigvis besluttes å gi produksjonstilskudd. Ifølge disse organisasjonene gjelder dette særlig for prosjekter med kvinnelige regissører og manusforfattere. I tillegg kan slike prosjekter fort bli stoppet når konsulenten er ferdig med sin åremålsperiode.¹²⁰

Nye veier

Nye veier er et tiltak som ligger under ordningen «Utvikling og produksjon etter kunstnerisk vurdering», og som reguleres av forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) at det er vesentlig at tilskuddssystemet i NFI fremmer nyskaping og kvalitet.¹²¹ Nye veier har som mål å styrke talentutviklingen i norsk film, støtte opp under kunstnerisk dristige prosjekter og bidra til utvikling av den norske filmens formspråk og fortelling. Nye veier startet i 2006 som en tilskuddsordning for dokumentar- og kortfilm. Fra og med 2012 kunne også spillefilm motta utviklings- og produksjonstilskudd gjennom Nye veier.

Ifølge informasjonen som gis på NFIs nettsider, er imidlertid Nye veier en tilskuddsordning for profesjonelle filmprodusenter, og NFI krever at søkere leverer inn dokumentasjon for 1–2 relevante tidligere arbeider for regissører/serieskapere for å dokumentere talentet sitt. Dette kravet utelukker søknader fra nyutdannede regissører og produsenter. Norske filmregissører mener at bransjen opplever at det er uklart hvem ordningen er ment å gjelde for, fordi de siste tildelingene har blitt gitt til produksjoner der sentrale personer enten allerede er anerkjente regissører eller er kjent fra andre sammenhenger og ikke primært oppleves å være regissører.¹²²

I 2017 fordelte Norsk filminstitutt ca. 15,8 millioner kroner til ordningen. Selv om bevilgningene fra NFI er relativt lave¹²³, er Nye veier ifølge filminstituttet høyt verdsatt hos filmbransjen fordi ordningen åpner for utforskning og alternative fortellermetoder.¹²⁴

NFI bekrefter at instituttet ikke har rettet spesiell oppmerksomhet mot å finne fram til nye talenter de siste årene, og at det er etablerte regissører som prioriteres i ordningen. Filminstituttet forklarer dette med dårlige erfaringer med tildelinger til debuterende regissører. NFI opplyser at det var en høy andel debuterende regissører som fikk tilskudd da ordningen ble innført i 2012. Mange oppnådde ikke gode resultater, og det ble vanskelig for regissørene å utvikle seg karrieremessig. Derfor ble Nye veier i stedet rettet mot etablerte regissører. NFI har dermed ingen særskilte tilskuddsordninger for utvikling eller produksjon som fremmer nye talenter. NFI mener at de regionale filmsentrene har fått et ansvar for å løfte fram nye talenter.¹²⁵ Kulturdepartementet bekrefter at Nye veier fokuserer på manifesterte talenter, og at det ikke finnes egne ordninger for nye talenter. Departementet opplyser videre at de fleste tilskuddsordningene er åpne også for nye talenter.¹²⁶

Hurtigslusesystemet

Kulturdepartementet foreslo i Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* å innføre et hurtigslusesystem som et tiltak for forenkling og effektivisering av tilskuddsforvaltningen i NFI.¹²⁷ Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) til filmmeldingen at denne ordningen vil være innrettet mot, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskaper som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater.¹²⁸

¹¹⁹ Verifisert referat fra møte med Norsk filmforbund 23. oktober 2017.

¹²⁰ Verifisert referat fra møte med Norsk filmforbund 23. oktober 2017 og verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

¹²¹ Innst. 83 S (2015–2016), side 6.

¹²² Verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

¹²³ Andel: Nye veier utgjorde i 2017 0,006 prosent av fordelte tilskuddsmidler.

¹²⁴ Verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

¹²⁵ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹²⁶ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

¹²⁷ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 56.

¹²⁸ Innst. 83 S (2015–2016), side 24.

Norsk filminstitutt har ikke innført en egen tilskuddsordning for dette, men har styrket rammetilskudd til prosjektutvikling¹²⁹ som vektlegger kunstneriske og kommersielle resultater, og som både gjelder fiksjon (spillefilm og dramaserier) og dokumentar. Samtidig har instituttet i de fleste ordningene begynt å vektlegge tidligere resultater i større grad.¹³⁰

Norsk filminstitutt opplyser at endringene knyttet til innføring av hurtigslusesystemet er kommunisert til bransjen gjennom å sende ut et notat til Virke Produsentforeningen og gjennom informasjonsmøter i forbindelse med bransjesamlinger.¹³¹ NFIs nettside inneholder ikke informasjon om innføring av hurtigslusesystemet, hvilke ordninger det omfatter, og hvilke vurderingskriterier som skal ligge til grunn.

Virke Produsentforeningen påpeker at hurtigslusesystemet vil kunne bidra til konsolidering av filmbransjen, men at ordningen ikke er utredet godt nok og ikke er formidlet til bransjen på en god måte. Elementer av ordningen har blitt brukt til å finansiere utvikling av prosjekter fra enkeltprodusenter, men det er ifølge Virke Produsentforeningen fortsatt usikkert hva systemet egentlig innebærer, hvilke kriterier som gjelder for bruken av ordningen, og hvordan den bør brukes. Selv om ordningen aldri har blitt tatt i bruk eller brukt fullt ut, skaper det ifølge Virke Produsentforeningen misnøye i bransjen at noen selskaper oppleves å ha fått noen fordeler.¹³²

Kulturdepartementet opplyser at gjennomgang av hvordan hurtigslusesystemet fungerer vil bli gjort tilgjengelig på NFIs nettsider.¹³³

Saksbehandling av tilskudd over post 50

I forbindelse med innføring av de nye forskriftene i 2017 utarbeidet NFI veiledninger og rutiner for de fleste tilskuddsordninger. Dette reduserer ifølge NFI sårbarheten ved sykdom eller annet fravær av saksbehandlere.¹³⁴

Ansatte i Norsk filminstitutt må fortsatt forholde seg til flere systemer som lagrer og vedlikeholder tilnærmet samme informasjon. Utviklings-, produksjons- og lanseringstilskudd behandles i saksbehandlingssystemet Valborg, mens formidlingstilskudd og tilskudd til felles lanseringstiltak behandles i arkivsystemet P360.¹³⁵ Samme informasjon hentes inn fra brukerne flere ganger og lagres ulike steder. Saksbehandlere bruker egne oversikter og skyggeregnskap i behandlingsprosessen. Behandling av tilskuddssøknader er preget av mange manuelle operasjoner. Mye tid brukes på å avstemme informasjon fra ulike kilder, slik at det ikke oppstår feil i ulike ledd, siden det er mange muligheter for å gjøre manuelle feil.

Representanter fra formidlingsavdelingen og avdelingen for kommunikasjon, innsikt og internasjonale forhold opplyser at økonomioppfølging ikke er integrert med saksbehandlingssystemet, og at den også er preget av mange manuelle prosesser. Disposisjonsbudsjettene og disposisjonsregnskapene som lages av saksbehandlere, avstemmes mot økonomisystemet.¹³⁶ Fagavdelingene opplyser at samhandling mellom dem og økonomiseksjonen har vært en utfordring i flere år, men at situasjonen har bedret seg det siste året.¹³⁷ Høsten 2017 ble arbeidsflyt mellom P360 og Contempus¹³⁸ delvis automatisert. Det betyr at fagavdelingene attesterer og anviser utbetalingene for tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling direkte i Contempus. Utbetaling av tilskudd som føres via lønssystemet, blant annet stipender og reisestøtte, behandles fortsatt manuelt.

¹²⁹ Rammetilskudd til prosjektutvikling er en ordning der produksjonsforetaket kan søke tilskudd til utvikling av minst tre fiksjons- eller dokumentarprosjekter.

Målet med ordningen er å styrke produksjonsforetakenes mulighet til langsiktig satsing på utvikling av prosjekter.

¹³⁰ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹³¹ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹³² Verifisert referat fra møte med Virke Produsentforeningen 7. november 2017.

¹³³ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

¹³⁴ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹³⁵ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹³⁶ Verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

¹³⁷ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017 og verifisert referat fra møte med Formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

¹³⁸ Contempus er et fakturabehandlingssystem.

Tabell 4 Utvikling i antall behandlede søknader, 2012–2017

Antall søknader	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Økning 2012–2017 i prosent
Etterhåndsstøtte	34	47	51	41	58	49	44%
Lansering Norge	31	45	46	49	44	45	45%
Lansering utland	109	117	126	140	143	134	23%
Formidlingstilskudd	55	65	45	99	462	473	760%
Produksjonstilskudd	313	381	360	374	393	347	11%
Utviklingstilskudd	515	571	486	481	473	428	-17 %

Kilde: NFI

Tabell 4 viser utvikling i antall behandlede søknader. Det går fram av tabellen at Norsk filminstitutt siden 2016 har hatt en stor økning i antall søknader om formidlingstilskudd. Dette har sammenheng med at NFI i 2016 fikk nasjonalt ansvar for filmformidling, inkludert forvaltningsansvar for tilskudd til filmkulturelle tiltak som tidligere delvis lå hos Film & Kino. Tabellen viser også at antall søknader om utviklings- og produksjonstilskudd, som er de mest arbeidskrevende, har endret seg lite i undersøkelsesperioden. Tabellen viser videre at antallet søknader om lanseringstilskudd i Norge og utlandet har økt i perioden 2012–2017.

Verken Kulturdepartementet eller Norsk filminstitutt har stilt krav til saksbehandlingstid for tilskuddssøknader. NFI opplyser at saksbehandlingstiden kan variere fra noen timer til mange uker i de tilfellene der det er mange søknader og konsulentene må sette seg inn i og vurdere tidligere produksjoner fra søkerne. Det kan også ta lang tid for saksbehandlere å få på plass all nødvendig dokumentasjon som kreves for å behandle søknaden.¹³⁹ NFI måler ikke saksbehandlingstid, men for ordninger med søknadsfrister setter filminstituttet interne frister for når søkere skal få svar, uten at søknaden nødvendigvis er ferdig behandlet. For de fleste tilskuddsordningene er denne fristen satt til mellom fire og åtte uker¹⁴⁰, og ifølge utviklings- og produksjonsavdelingen jobber saksbehandlerne for å overholde disse fristene.¹⁴¹

For ordninger der det ikke er søknadsfrist, har NFI registrert dato for når søknaden mottas og når den er besvart. Disse ordningene har ofte kortere saksbehandlingstid og består av et større antall søknader. Saksbehandlere har ansvar for å følge opp at søknader som har løpende saksbehandling, ikke blir liggende for lenge uten å bli behandlet. Filminstituttet har ikke statistikk over hvor lang tid det tar å behandle slike søknader.¹⁴²

En gjennomgang av dokumentasjon fra et utvalg tilskuddssaker innen ulike tilskuddsordninger viser at søkere som får avslag, får beskjed om at deres søknader ikke er prioritert i denne runden, og at de oppfordres til å søke på nytt. Avslagsbrevene inneholder ikke begrunnelse for avslaget. Det oppgis i stedet at søkeren kan få nærmere begrunnelse for vedtaket ved henvendelse til konsulent eller produksjonsrådgiver.¹⁴³

Norsk filminstitutt opplyser at instituttet for noen ordninger har gjort endringer for å effektivisere saksbehandlingsprosessen. Blant annet er det åpnet for å søke om deltakelse på to festivaler i samme søknad og for å levere forenklet søknad om reisetilskudd til festivaler, noe som er ressursbesparende både for søkerne og saksbehandlerne. Norsk filminstitutt har også hevet beløpsgrensen for utbetaling av tilskudd i én rate. NFI opplyser at det nå pågår et forskningsprosjekt der regionale fond har fått ansvaret for behandling av tilskudd på under 10 000 kroner i ordningen med stipend til kurs i utlandet.¹⁴⁴

Norsk filminstitutt påpeker i intervjuene at innføring av nye og mer informative nettsider i 2017, hvor NFIs saksbehandlingsprosesser, vilkår for tilskudd og krav til søknader er mer tydelig beskrevet enn tidligere, foreløpig ikke har redusert saksbehandlingstiden. NFI opplyser at instituttet fortsatt bruker like mye tid på veiledning av søkerne etter innføringen av nye nettsider.¹⁴⁵ Dette kan ifølge Kulturdepartementet ha sammenheng med at hele forskriftsverket var nytt da nye nettsider ble lansert.

¹³⁹ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017 og verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017. <https://www.nfi.no/sok-tilskudd> (2. februar 2018).

¹⁴⁰ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁴¹ Verifisert referat fra møte med Utvikling og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁴² Gjennomgang av tilskuddssaker

¹⁴³ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁴⁴ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017, verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017, verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

Siden tilskuddsordningene er delt inn etter ulike faser og formål, må produksjonsselskaper ofte søke på flere tilskuddsordninger for samme film. Hver film får et unikt nummer i saksbehandlingssystemet Valborg og i arkivsystemet P360, og all dokumentasjon og all saksbehandling registreres på det saksnummeret. En gjennomgang av utvalgte tilskuddssaker viser at saksbehandlingsprosessen er lite oversiktlig og lite sporbar. Dette skyldes blant annet manglende integrering mellom systemene, dårlige søkemotorer og et stort antall dokumenter på hver sak. Filminstituttet har ikke et elektronisk dokumentlager der man kan lagre og gjenbruke informasjon fra søkere, som for eksempel CV-er og tidligere resultater fra regissører og produsenter.¹⁴⁶

Norsk filminstitutt opplyser at bedre informasjonsflyt og god oversikt over alle tilskudd er viktige kriterier for det nye saksbehandlingssystemet. Hovedkravene i kravspesifikasjonen er at informasjonen skal lagres ett sted og kunne gjenbrukes, og at det skal lages grensesnitt mot økonomisystemet og arkivsystemet. Andre krav gjelder mulighet til å hente ut restanselister og sende automatiske varslinger til søkere og saksbehandlere.¹⁴⁷

NFI har ikke utarbeidet en gevinstrealiseringsplan og har ikke anslått hvilken reduksjon i saksbehandlingstid som kan forventes når det nye systemet er innført. NFI forventer at innføringen av det nye saksbehandlingssystemet skal bidra til bedre oversikt, bedre styring og bedre kontroll. Ifølge filminstituttet er det imidlertid for tidlig å beregne hvor mye ressurser som vil bli frigjort, og hvilke effektiviseringsgevinster som kan oppnås i framtiden. Ledelsen ved filminstituttet opplyser at det er en uttalt ambisjon at systemet skal bidra til å redusere overtidsbruk.¹⁴⁸

Habilitetsvurderinger

NFIs habilitetsregler følger av forvaltningsloven og er nedfelt i etiske retningslinjer, sist revidert og vedtatt av styret 13. november 2014. I november 2017 utarbeidet NFI nye retningslinjer, som ble behandlet av styret 1. mars 2018.¹⁴⁹ Gjennomgang av referater fra styremøter viser at habilitet ikke var tema på noen av styremøtene i perioden 2015–2017.

Ifølge ledelsen har NFI habilitet på agendaen både ved ansettelser og ved tildelinger av tilskudd. Ifølge direktøren har ingen klagesaker knyttet til habilitet blitt tatt til følge av Medietilsynet, som er klageinstans.

Praksis for å vurdere habilitet er ulik mellom tilskuddsordningene og mellom avdelingene i NFI.¹⁵⁰ NFIs stillingsinstrukser for filmkonsulenter tar opp ansattes plikt til å sette seg inn i relevant regelverk, blant annet forvaltningsloven, og den har en liste over begrensninger i den ansattes utøvelse av stillingen. Her nevnes blant annet habilitet.¹⁵¹

Filmkonsulentene vurderer egen habilitet etter bestemmelsene i forvaltningsloven og NFIs etiske retningslinjer. Habilitetsvurderingene blir ikke skriftlig dokumentert. Til sammenligning må deltakere i ekspertpanel, som brukes ved markedsvurdering av filmer og ved behandling av utviklingstilskudd til spill, gi skriftlig bekreftelse før hver tildelingsrunde om hvorvidt de er habile eller ikke.¹⁵²

Formidlingsavdelingen gjennomfører på sin side såkalte avsjekksmøter der saksbehandlernes habilitet vurderes opp mot søkerne. Dette dokumenteres i vedtaksprotokoller.¹⁵³ Hvis det er tvil om habilitet, vil nærmeste leder og eventuelt jurist gjøre en vurdering. Noen habilitetsvurderinger er gjennomført muntlig, mens det i andre tilfeller er dokumentert en skriftlig vurdering som enten er lagret på saken eller i personalmappen til den ansatte som er vurdert.

NFI opplyser at for søknader til filmkonsulentordningen vil habilitetsforholdet ofte være kjent på forhånd, og søkeren vil da normalt søke en annen konsulent. Dersom søknaden blir sendt til en konsulent som erklærer seg

¹⁴⁶ Gjennomgang av tilskuddssaker, Verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017 og verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁴⁷ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁴⁸ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁴⁹ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁵⁰ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁵¹ Norsk filminstitutt (2012–2017) Stillingsinstrukser til filmkonsulenter.

¹⁵² Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁵³ Verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

inhabil, skal dette registreres i saksbehandlingssystemet Valborg, og saken vil bli overført til den andre konsulenten dersom det er mulig.¹⁵⁴

Gjennomgang av 18 habilitetserklæringer fra ekspertpaneldeltakere i perioden 2013–2017 viste at paneldeltakere ved tre tilfeller har meldt om forhold som kan representere inhabilitet. I to av disse tilfellene har NFI vurdert paneldeltakeren som habil, men begrunnelsen er ikke dokumentert. I den tredje saken er det ikke dokumentert noen videre oppfølging.

En nettverksanalyse revisjonen har gjort av et utvalg tilskuddssaker basert på innkomne tips og respondentenes uttalelser i brukerundersøkelsen,¹⁵⁵ viser at filmkonsulenter i enkelte tilfeller har behandlet søknader fra sine tidligere kollegaer. NFI opplyser at det er vanlig at konsulentene går tilbake til bransjen når de er ferdig med sine åremålsstillinger ved instituttet. Konsulentene har karantenetid på seks måneder etter opphør av ansettelsesforholdet i NFI og kan ilegges et såkalt saksforbud på inntil tolv måneder. I løpet av karantenetiden eller tiden for saksforbud kan ikke konsulenten søke tilskudd fra NFI eller jobbe på prosjekter konsulenten har tildelt tilskudd selv. Filminstituttet mener at det ikke oppstår habilitetsutfordringer når søknader etter karantenetiden behandles av tidligere kollegaer.¹⁵⁶

Norsk filminstitutt mener det er behov for å tydeliggjøre de mange gråsonene som kan oppstå i tilskuddsforvaltningen, og sørge for mer enhetlig praksis for habilitetsvurderinger i alle avdelingene. NFI påpeker i den sammenheng at det nylig er satt i gang arbeid med retningslinjer for vurdering av habilitet i NFI.¹⁵⁷ Norsk filminstitutt opplyser videre at instituttet planlegger å legge inn habilitetsvurdering som et obligatorisk sjekkpunkt i det nye saksbehandlingssystemet.¹⁵⁸ Kulturdepartementet har 24. april 2018 pålagt NFI å skriftliggjøre alle habilitetsvurderinger, og presiserte at dette skal være et obligatorisk sjekkpunkt i det nye saksbehandlingssystemet.¹⁵⁹

Norske Filmregissører (NFR) opplyser at filmkonsulentene ofte kommer fra store produksjonsselskaper og går tilbake til bransjen når de avslutter sine åremål ved NFI. Ifølge NFR skaper dette gråsoner og habilitetsutfordringer. NFR mener at NFI tolker inhabilitetsbegrepet for snevert. Kriteriene bør ifølge NFR være flere og strengere fordi så mange i bransjen kjenner hverandre.¹⁶⁰

6.2.3. Post 72 Insentivordning for film- og tv-produksjoner

Bevilgningen på post 72 Insentivordning for film- og tv-produksjoner forvaltes etter *forskrift om incentivordning for film og serieproduksjoner*, som trådte i kraft 1. januar 2016. Midlene tildeles til internasjonale produksjoner og skal bidra til at disse i større grad legges til Norge.

I Innst. 83 S (2015–2016) til filmmeldingen uttaler en samlet familie- og kulturkomité at incentivordningen bør videreutvikles. Ifølge NFI gjelder dette først og fremst spørsmålet om hvilket departement ordningen bør underlegges, og om midler skal gis til alle som tilfredsstiller kriteriene (en overslagsbevilgning), eller om bevilgningsrammene bør fastsettes på forhånd.¹⁶¹ Filminstituttet ser derfor foreløpig ikke behov for å gjøre store endringer i regelverket for incentivordningen.¹⁶²

Ifølge Virke Produsentforeningen og Norsk filmforbund er det risiko for at incentivordningen kan redusere produksjonen av norske filmer dersom den fortsatt skal finansieres over kulturbudsjettet, fordi den i praksis reduserer midlene i Filmfondet.¹⁶³

De første utenlandske innspillingene i Norge som ble finansiert av incentivordningen, ble kritisert for mange brudd på arbeidsmiljøloven. *Forskrift om incentivordning for film- og serieproduksjoner* inneholder verken krav til

¹⁵⁴ Norsk filminstitutt (2017) E-post av 19. september 2017.

¹⁵⁵ Norsk filminstitutt (2015) Brukerundersøkelse – tilbakemeldinger.

¹⁵⁶ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁵⁷ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁵⁸ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁵⁹ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

¹⁶⁰ Verifisert referat fra møte med Norske Filmregissører 3. november 2017.

¹⁶¹ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁶² Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁶³ Verifisert referat fra møte med Virke Produsentforeningen 7. november 2017 og verifisert referat fra møte med Norsk filmforbund 23. oktober 2017.

tilskuddsmottakere om å overholde norske lover og regler eller sanksjonsmulighet for NFI. Ifølge NFI har instituttet som tilskuddsgiver ikke ansvar for å påse at tilskuddsmottakere overholder lover og regler. Dette ansvaret ligger hos arbeidsgiveren.¹⁶⁴ NFI har også fått klare signaler fra Kulturdepartementet om at instituttet ikke skal påta seg ansvar som ligger hos andre myndigheter.¹⁶⁵ Kulturdepartementet opplyser at brudd på arbeidsmiljøloven ikke har blitt innrapportert til NFI og, etter det NFI har kjennskap til, heller ikke til relevant myndighet.

Norsk filminstitutt engasjerte konsultentselskapet Olsberg SPI til å lage en rapport om effektene av insentivordningen etter tildelingene for 2016. Rapporten *Impact of the Norwegian Film Incentive: A Report to the Norwegian Film Institute from Olsberg SPI* ga NFI et datagrunnlag og en metode for å kunne måle utviklingen og effektene av insentivordningen på sikt. Rapporten viste at et estimert forbruk i Norge, som følge av de to prosjektene som fikk tilskudd over ordningen i 2016, var på 198 millioner kroner. Rapporten estimerte også at produksjonene sysselsatte 142 årsverk og genererte lønnskostnader på 104,89 millioner kroner.¹⁶⁶ NFI opplyser at instituttet vil vurdere om det er behov for å evaluere ordningen etter neste søknadsrunde, som er 10. januar 2018.¹⁶⁷ Kulturdepartementet opplyser at NFI vil gjennomføre en ny evaluering av insentivordningen i 2018, og at NFI planlegger å gjennomføre evalueringer av de øvrige tilskuddsordninger i løpet av 2019.¹⁶⁸

6.2.4. Post 73 Regional filmsatsing

Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede nasjonale filmpolitikken.¹⁶⁹ Filmsentrene og filmfondene er selvstendige virksomheter som eies av kommuner og fylkeskommuner. I 2014 fikk NFI ansvar for forvaltning av tilskudd til de regionale filmsentrene og filmfondene. Norsk filminstitutt har også et veilednings- og samordningsansvar overfor de regionale filmvirksomhetene og skal bidra til en felles praksis for tilskuddsforvaltning ute i regionene. Fra og med 2017 er regionale filmsentre og filmfond omfattet av *forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk*. I 2017 var det sju regionale filmsentre og tre regionale filmfond. Vedlegg 3 viser bevilgningene til de regionale filmsentrene og filmfondene på post 73 i perioden 2014–2016.

Kulturdepartementet gir ikke føringer for hva NFIs veilednings- og samordningsansvar i den regionale filmsatsingen innebærer. Den regionale filmsatsingen reflekteres verken i styringsparametere eller resultatindikatorer og resultatkrav. Norsk filminstitutt har ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner knyttet til den regionale satsingen.

NFI opplyser at instituttet sender tildelingsbrev som er utformet av departementet, deler ut midler etter beregningsmodellen som er beskrevet i Prop. 1 S (2016–2017), og gir råd om tilskuddsforvaltning. NFI opplyser videre at de har to møter i året med de regionale filmvirksomhetene, og at det fra og med høsten 2017 er innført samarbeidsmøter mellom ledelsen i Filmreg¹⁷⁰ og i NFI. I 2018 etableres også møter mellom filmkonsulentene i NFI og filmkonsulentene i sentrene.¹⁷¹

NFI nevner i årsrapporten sin rolle som et veilednings- og samordningsorgan for de regionale filmvirksomhetene som skal bidra til kompetanseutvikling og felles praksis i regionene. NFI nevner også at instituttet betaler ut, kontrollerer og følger opp midlene som går til regionale filmsentre og filmfond.¹⁷² Det er imidlertid ingen rapportering av resultater eller aktiviteter innen den regionale filmsatsingen, verken i NFIs årsrapporter for 2015 og 2016 eller i Prop. 1 S (2016–2017) og (2017–2018).

Norsk Filmforbund bekrefter at det mangler gode analyser av den regionale filmsatsingen. Ifølge forbundet ble det aldri utredet hvorvidt det var hensiktsmessig å etablere et så stort antall filmsentre for å forvalte midlene som sentrene får tildelt. Det ble heller ikke vurdert i hvilken grad filmsentrene har bidratt til utvikling av bærekraftige regionale filmmiljøer. Forbundet mener at tilskuddet som tildeles de regionale filmsentrene og filmfondene, er altfor lite for å utvikle bærekraftige regionale filmproduksjonsmiljøer som skaper kontinuitet for produksjonsselskapene og

¹⁶⁴ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁶⁵ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁶⁶ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 60.

¹⁶⁷ Verifisert referat fra møte med KII-avdelingen i NFI 28. november 2017.

¹⁶⁸ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

¹⁶⁹ Prop. 1 S (2017–2018) Kulturdepartementet, side 90.

¹⁷⁰ FilmReg er en paraplyorganisasjon for de regionale filmsentrene. Organisasjonen har som mål å sikre og styrke sentrene og fondenes selvstendige og autonome plass i den nasjonale filmpolitikken.

¹⁷¹ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁷² Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 4.

film- og TV-arbeiderne i regionene. Forbundet mener at manglende systematikk i satsingen undergraver oppbygging av profesjonelle miljøer.¹⁷³

6.3. NFIs rapportering om måloppnåelse av de nasjonale målene på filmområdet

For å tydeliggjøre de fire filmpolitiske målene og vurdere måloppnåelse har Kulturdepartementet utarbeidet to styringsparametere til hvert av disse målene. NFI har utarbeidet ett til tre resultatkrav til hver styringsparameter, og oppbygning og innhold av årsrapporten baseres på disse styringsparametere og resultatkravene. Filminstituttet opplyser at det i årsrapporten primært rapporterer om instituttets egne aktiviteter, og at det i tillegg rapporterer om utvikling for bransjen der det finnes tilgjengelig statistikk som instituttet mener er relevant.¹⁷⁴ I tillegg til årsrapporten utarbeider instituttet fagrapporter, blant annet «Rapport om kjønnsbalanse i norsk film»¹⁷⁵, «Tilgjengelighet av norske spillefilmer i VOD-tjenester»¹⁷⁶ og «Eksportundersøkelsen»¹⁷⁷, som også bidrar til å belyse instituttets bidrag til måloppnåelse. Oppsummeringer og konklusjoner fra fagrapportene gjentas i årsrapporten.

6.3.1. Et bredt og variert tilbud av høy kvalitet

I Meld. St. 30 (2014–2015) stadfestes det at kvaliteten på norske filmer og serier skal styrkes. Norske filmer og serier skal holde høy internasjonal standard. Tilbudet av norske filmer og serier bør være variert, både når det gjelder format, sjanger, målgruppe og tematikk. Det bør både lages store produksjoner som henvender seg til et bredt publikum, og eksperimentelle produksjoner med kunstneriske ambisjoner og en mer begrenset målgruppe. Bredden og mangfoldet i det norske samfunnet må representeres.¹⁷⁸

Styringsparameter 1: Bredde og variasjon i tilbud av norske audiovisuelle produksjoner

Resultatkrav:

1. NFIs fordeling av fondsmidler skal over tid bidra til bredde og variasjon i skaperleddet, og bidra til at andelen menn eller kvinner i nøkkelposisjoner i norsk film skal være minst 40 prosent.
2. NFIs fordeling av fondsmidler skal bidra til bredde og variasjon i det audiovisuelle innholdet som produseres.
3. NFIs fordeling av fondsmidler skal bidra til et tilbud til ulike målgrupper, herunder barn og unge.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Alle resultatkravene til styringsparameter 1 er knyttet til fordeling av fondsmidler. Norsk filminstitutt rapporterer om fordeling av tilskuddsmidler per tilskuddstype (produksjon, utvikling, lansering i Norge, lansering i utlandet og etterhåndsstøtte), per format (spillefilm, kortfilm, dokumentar, tv-drama og dataspill) og om fordeling mellom enkelte ordninger og tiltak, blant annet spillefilm kunstnerisk vurdering, spillefilm markedsvurdering, Nye veier og insentivordningen. Filminstituttet rapporterer ikke om variasjon i innholdet i audiovisuelle produksjoner eller om tilbudet til andre målgrupper enn barn og unge. Filminstituttet omtaler heller ikke hvordan ulike tilskuddsordninger sikrer variasjon.

NFI opplyser at det er særlig utfordrende å måle bredde og variasjon som er knyttet til ulike typer mangfold. Det som er enklest å måle og styre mot, er ifølge NFI kjønnsbalanse.¹⁷⁹ Kulturdepartementet kommenterte i etatsstyringsmøtet 8. mai 2017 at NFI ikke har noen eksplisitt strategi eller rapportering om det flerkulturelle perspektivet når det gjelder kulturelt mangfold blant filmskapere og publikum.¹⁸⁰ I risikovurderingsdokumentet som ble utarbeidet i oktober 2017, har instituttet definert et eventuelt tiltak om å utarbeide en handlingsplan for diversitet og representativitet.¹⁸¹

¹⁷³ Verifisert referat fra møte med Norsk filmforbund 23. oktober 2017.

¹⁷⁴ Verifisert referat fra møte med NFIs direktør 13. desember 2017.

¹⁷⁵ Norsk filminstitutt (2017) Kjønnsbalanse i norsk film.

¹⁷⁶ Norsk filminstitutt (2015, 2016 og 2017) Tilgjengelighet av norske spillefilmer i VOD-tjenester.

¹⁷⁷ Norsk filminstitutt (2012–2017) Eksportundersøkelse.

¹⁷⁸ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk*, side 11.

¹⁷⁹ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

¹⁸⁰ Kulturdepartementet (2017) Referat fra etatsstyringsmøte 8. mai 2017.

¹⁸¹ Norsk filminstitutt (oktober 2017) NFIs risikovurdering.

I St.meld. nr. 22 (2006–2007) ble det satt mål om å oppnå en andel på 40 prosent kvinner i nøkkelposisjoner i norsk film innen 2010. Nøkkelposisjoner ble definert som regissører, manusforfattere og produsenter.¹⁸² Dette målkravet ble ikke videreført i Meld. St. 30 (2014–2015), men kom inn igjen i Stortingets behandling av meldingen. Kravet om 40 prosent kvinner var for en periode tatt ut av tildelingsbrevet til NIF. Fra og med 2017 skal Norsk filminstitutt utarbeide årlige rapporter om kjønnsbalansen i norsk film. Rapportering om kjønnsbalanse er også fylldig omtalt i årsrapporten.

Norsk filminstitutt rapporterer i årsrapporten at kvinneandelen i nøkkelposisjoner i premiefilmer i 2016 utgjorde 36,4 prosent i spillefilm med forhåndsstøtte inkludert dokumentar¹⁸³ og 27,7 prosent i spillefilm uten forhåndsstøtte¹⁸⁴. Filminstituttet rapporterer videre at kvinner er høyest representert i nøkkelposisjoner i produksjon av dokumentarfilm, hvor andelen kvinner var over 50 prosent i 2016.¹⁸⁵

Det rapporteres om andelen kvinner som innehar nøkkelposisjoner blant produsenter, regissører og manusforfattere. Vedlegg 1 viser kvinners andel av tilskuddsmidler i spillefilm, dokumentar og kortfilm. Vedlegget viser også totale tilskuddsmidler til produksjon som er tilfalt kvinnelige produsenter, regissører og manusforfattere, samt andelen av tilskuddsmidlene som er tildelt filmer med kvinner i nøkkelposisjoner.

I sin rapport om kjønnsbalansen i norsk film rapporterer NFI om gjennomsnittlig tildelingsbeløp til kvinnelige og mannlige produsenter som får produksjons- og utviklingstilskudd til spillefilm og kinodokumentar. For disse gruppene rapporteres det også om hvor stor andel av tilskuddsmottakerne som er kvinner, og om hvor stor del av det totale tilskuddsbeløpet som tilfaller kvinner. NFI rapporterer ikke om disse størrelsene for regissører og manusforfattere, eller for andre formater enn spillefilm og kinodokumentar.

Styringsparameter 2: Kvaliteten på norske audiovisuelle produksjoner

Resultatkrav:

1. *Norske produksjoner skal holde høy internasjonal standard, tas ut til anerkjente internasjonale festivaler og bli nominert til – og vinne – anerkjente priser.*
2. *Norske produksjoner skal skildre og fortolke den kultur og det samfunn vi lever i, bearbeide kulturelle fenomener og sosiale konflikter, og gjøre det på en slik måte at publikum blir engasjert, underholdt og begeistret.*
3. *Norske produksjoner skal omfatte originale verk som estetisk og fortellermessig er med på å utvikle og fornye filmspråket og som utfordrer, beriker og gir rom for ettertanke.*

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Norsk filminstitutt påpeker i årsrapporten at kvalitet er vanskelig å måle, spesielt på kort sikt. Hvordan instituttets virksomhet bidrar til et godt og variert tilbud av høy kvalitet, krever omfattende analyser over tid.¹⁸⁶ NFI vurderer kvaliteten på norske audiovisuelle produksjoner ved å se på deltakelse på festivaler, nominasjoner, priser og filmens plass i samfunnsdebatten. I tillegg ser instituttet på Norsk Monitors omdømmemålinger og gjennomsnittlig terningkast i anmeldelser for spillefilm. Sitt eget bidrag vurderer instituttet ved å se på andel produksjonstilskudd som er tildelt til prosjekter med originalmanus, og antall tilskudd som er tildelt i Nye veier-ordningen.

NFI rapporterer omfattende om norske filmers deltakelse på festivaler, nominasjoner og priser (se vedlegg 2). Når filminstituttet rapporterer om dette, skilles det ikke mellom filmer som har fått forhåndstilskudd fra NFI, og filmer uten forhåndstilskudd. Eksempelvis står TV-dramaet *Skam*, som ble produsert av NRK og som ikke har fått tilskudd fra NFI, for tre av sju priser for TV-drama som NFI rapporterer i årsrapporten. Kulturdepartementet opplyser at NFIs årsrapport skal gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag for feltet, og ikke kun inneholde de filmene som mottar tilskudd fra NFI.

Norsk Monitors omdømmemålinger er et mål på hvor godt det norske publikummet liker norsk film. NFI viser til at målingene over tid ligger på et stabilt, høyt nivå, der over 60 prosent svarer at de liker norsk film godt eller svært godt. Det gis også en framstilling av publikums vurdering fordelt på aldersgrupper, og tenåringer er den gruppen som trekkes fram som den minst fornøyde gruppen.¹⁸⁷

¹⁸² St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren*, side 109.

¹⁸³ Tilskudd til utvikling og produksjon fra Norsk filminstitutt.

¹⁸⁵ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport for 2016, side 17.

¹⁸⁶ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 28.

¹⁸⁷ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 31–32.

Tabell 5 Gjennomsnittlige terningkast for spillefilmer med og uten forhåndstilskudd¹⁸⁸, 2014–2016

	2014	2015	2016
Premierefilmer med forhåndstilskudd	4,09 (23 filmer)	4,38 (17 filmer)	3,94 (19 filmer)
Premierefilmer uten forhåndstilskudd	2,40 (10 filmer)	3,24 (6 filmer)	3,74 (6 filmer)

Kilde: NFI

Tabell 5 viser at gjennomsnittlige terningkast for filmer med forhåndstilskudd er høyere enn for filmer uten forhåndstilskudd.

Filminstituttet rapporterer om eget bidrag til kvalitetsheving av norsk film ved å framheve at det i 2016 er gitt en betydelig høyere andel tilskudd til filmer med originalmanus enn i de foregående årene.

NFI rapporterer verken om resultatkrav 2 eller 3 for denne styringsparameteren.

6.3.2. God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum

Meld. St. 30 (2014–2015) legger i større grad enn tidligere vekt på formidlingen av audiovisuell produksjon. Ifølge meldingen bør alle grupper i samfunnet ha tilgang til gode kunst- og kulturopplevelser. Norske filmer og serier bør være tilgjengelige for alle målgrupper – på kort og lang sikt. Innholdet bør være tilgjengelig på relevante plattformer.¹⁸⁹ Det nasjonale statlige ansvaret for formidling av filmkultur ble, som et resultat av filmmeldingen, i sin helhet lagt til Norsk filminstitutt.¹⁹⁰

Styringsparameter 3: Publikums tilgang til norske audiovisuelle produksjoner av kunstnerisk og/eller kulturell verdi

Resultatkrav:

1. Norske produksjoner skal være tilgjengelige på relevante plattformer, og tilgjengeligheten skal over tid styrkes.
2. Et mangfold av norske produksjoner skal være tilgjengeliggjort gjennom innkjøpsordningen for film og spill.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Norsk filminstitutt rapporterer om tilgjengeligheten av norske filmer på VOD-plattformer, inkludert instituttets egne strømmetjenester. Siden de nye visningsplattformene ikke har rapporteringsplikt om innhold og antall visninger, teller NFI manuelt antall norske filmer i VOD-tjenestenes kataloger på internett.

NFI rapporterer at norske filmer i mye høyere grad er tilgjengelige på TVOD-plattformer enn på SVOD-plattformer. Filminstituttet oppgir i årsrapporten at 64 prosent av alle norske spillefilmer med premiere i perioden 2011–2015 er tilgjengelige enten som digital leiefilm (TVOD) eller i abonnementsbaserte strømmetjenester (SVOD).¹⁹¹

Norsk filminstitutt rapporterer også om tilgjengelighet innen egne strømmetjenester, *Filmarkivet.no*¹⁹², *Filmrommet.no*¹⁹³ og *Filmbib.no*¹⁹⁴. *Filmarkivet.no* og *Filmrommet.no* inneholder NFIs nasjonale digitale filmarkiv, der NFI har inngått rettigheter om distribusjon av ca. 1100 norske filmer. Sammen med Norgesfilms filmkatalog utgjør dette totalt ca. 2600 filmer. Ved utgangen av 2016 hadde *Filmbib.no* tilgjengelig 290 filmer.¹⁹⁵ I tillegg rapporterer NFI om antall søknader til innkjøpsordningen for film og spill som instituttet mottar, og antall filmer og spill som de kjøper inn for bruk i bibliotekene. Norsk filminstitutt verken analyserer eller vurderer hvorvidt et mangfold av norske produksjoner er tilgjengeliggjort gjennom innkjøpsordningen for film og spill.

¹⁸⁸ Tilskudd til produksjon og utvikling.

¹⁸⁹ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidensrettet filmpolitikk*, side 11.

¹⁹⁰ Innst. 83 S (2015–2016), side 14.

¹⁹¹ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 36, og Eksportundersøkelsen, side 5.

¹⁹² *Filmarkivet.no* er etablert i 2004 og er et nasjonalt digitalt filmarkiv, der det er inngått rettigheter om distribusjon av cirka 1100 norske filmer.

Dette er en betalt tjeneste som er rettet mot privatmarkedet, og som tilbyr både enkeltleie og abonnement.

¹⁹³ *Filmrommet.no* er en abonnements-tjeneste for offentlig framføring på institusjoner, skoler og bibliotek.

¹⁹⁴ *Filmbib.no* er etablert i 2015 for å håndtere innkjøpsordningen for film.

¹⁹⁵ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 38.

Styringsparameter 4: Gode møtepunkter mellom filmen og publikum**Resultatkrav:**

1. NFI skal tilby filmklassikere og kvalitetsfilm for ulike målgrupper i en filmhistorisk, pedagogisk og tematisk ramme.
2. NFIs tilskuddsordninger skal bidra til et filmkulturelt tilbud til ulike målgrupper over hele landet.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Filminstituttet rapporterer om aktiviteter i Cinemateket og om tildelt tilskudd til filmformidling, som hovedsakelig går til ulike arrangementer i regi av filmfestivaler, cinematek utenfor Oslo, Norsk filmklubbforbund, lokale film- og kinotiltak og utgivelser av tidsskrifter.

6.3.3. Solid publikumsoppslutning

Innholdet i det nasjonale målet om solid publikumsoppslutning er utdypet i Innst. 83 S (2015–2016). Der står det at den høye norskandelen i kinomarkedet bør opprettholdes, og at norskandelen på andre plattformer bør økes. Videre bør bransjen legge større vekt på promotering og salg av innholdet, og tilskuddsordningene bør i større grad oppmuntre til dette.¹⁹⁶

Styringsparameter 5: Publikumsoppslutning om audiovisuelle produksjoner i Norge**Resultatkrav:**

1. Markedsandelen på kino og tv skal holdes på et stabilt høyt nivå.
2. Markedsandelen på VOD-plattformer skal over tid økes.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Norsk filminstitutt rapporterer i årsrapporten 2016 at 91 prosent av publikums konsum av film og dramaserier, målt i antall filmer og episoder, foregikk via TV-sendinger sendt på tradisjonelle TV-kanaler i Norge.¹⁹⁷ De nye strømmetjenestene, som Netflix og HBO Nordic, stod for 7 prosent av samlet konsum, mens gratis strømmetjenester, som nrk.no og Viafree, hver for seg stod for omkring 1 prosent av samlet konsum.¹⁹⁸

Ifølge filminstituttets estimater var det i 2016 totalt i overkant av 13 millioner besøk på kino i Norge, mot 2,3 milliarder visningsenheter¹⁹⁹ på TV-kanaler og 187 millioner visningsenheter i SVOD-tjenester.²⁰⁰

Nordmenns pengebruk på SVOD-tjenester er ifølge Norsk filminstitutt nesten firedoblet i perioden 2012–2016, og ifølge instituttets verdiestimat utgjorde dette cirka 1,8 milliarder kroner i 2016.²⁰¹ Netflix utgjorde 65 prosent av markedet for SVOD-tjenester i 2016.²⁰² Verdiestimat for visninger på norske kinoer har i samme periode økt med 24 prosent og var på ca. 1,4 milliarder kroner i 2016.²⁰³

Selv om kinomarkedet utgjør en liten del av det totale visningsmarkedet, er det fortsatt den viktigste finansieringskilden for norske filmer. NFI rapporterer antall besøk på norske filmer og norskandel på kino, samt de filmene som særlig bidro til en høy publikumsoppslutning. Instituttet skiller ikke mellom filmer med og uten forhåndstilskudd i årsrapporten.

¹⁹⁶ Innst. 83 S (2015–2016), side 4.

¹⁹⁷ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 44–45. For å kartlegge publikumsoppslutning og antall visninger på lineære TV-kanaler bruker NFI tv-mettermålinger utarbeidet av TNS Gallup som dekker over 100 tv-kanaler og foregår elektronisk ved hjelp av et landsrepresentativt panel på over 1000 husstander.

¹⁹⁸ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 47.

¹⁹⁹ En visningsenhet er lik en film eller en episode av en dramaserie.

²⁰⁰ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 48.

²⁰¹ Dette ble kartlagt ved at et nettpanel på 1800 respondenter besvarte spørsmål om bruk av VOD-tjenester og konsum av norskprodusert innhold. Estimaterne i undersøkelsen er sårbare for metodiske svakheter.

²⁰² Menon Economics og BI: CCI (2018) Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier, side 14.

²⁰³ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 48.

Tabell 6 Besøktall og andel norske filmer på kinoer i Norge, 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kinobesøk norske filmer	2 164 983	2 690 110	2 706 467	2 465 049	3 143 381	2 123 323
Kinobesøk totalt	12 124 008	11 802 662	11 081 484	12 037 874	13 125 068	11 764 384
Norskandel	17,9	22,8	24,4	20,5	23,9	18,1

Kilde: NFI

Tabell 6 viser at både kinobesøk i Norge og andel norske filmer har økt siden 2012, men viser et fall i 2017. I årsrapporten 2016 rapporterer NFI at aldersgruppen mellom 16 og 24 år går mindre på kino enn tidligere. Mens personer i denne aldersgruppen i gjennomsnitt gikk på kino ti ganger i året i 2000, gikk de kun på kino fem ganger i året i 2015.²⁰⁴

Norsk filminstitutt rapporterer også om antall visninger på egne strømmetjenester, *Filmarkivet.no*, *Filmrommet.no* og *Filmbib.no*. Av disse er det flest visninger på *Filmrommet.no*. I 2016 var det 65 394 visninger av norskprodusert materiale via denne tjenesten, mot ca. 10 000 visninger på både *Filmarkivet.no* og *Filmbib.no*.

NFI har trukket seg ut av avtalen med Norgesfilm fra 1. januar 2018. Dette gjelder både *Filmarkivet.no* og *Filmrommet.no*. NFI opplyser at det er flere årsaker til dette. Blant annet er det utfordringer med å ha tilgang til nye restaurerte norske filmfiler etter at Nasjonalbiblioteket overtok filmarkivet i 2008, lav brukervennlighet på tekniske løsninger og lite bruk hos publikum.²⁰⁵ Instituttet viderefører kun *Filmbib.no* som håndterer innkjøpsordningen for film. Dette er et distribusjonssystem som gir mulighet for å låne norske filmer digitalt med biblioteklånkort. Tjenesten brukes fortsatt lite av publikum. Kulturdepartementet mener at dette skyldes at tjenesten er relativ ny.

Filminstituttet viser i årsrapporten estimer for utviklingen i publikums bruk av ulike visningsplattformer, blant annet TVOD og SVOD-tjenester, men rapporterer ikke om norsk andel på VOD-plattformer og om denne andelen øker over tid, jf. resultatkrav 2. Tallene er basert på spørreundersøkelser som gjennomføres av Kantar TNS, og er derfor, ifølge departementet, usikre.

Styringsparameter 6: Publikumsoppslutning om audiovisuelle produksjoner i utlandet

Resultatkrav:

1. Norske produksjoner skal velges av publikum internasjonalt, og oppslutningen i utlandet skal over tid økes.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

For å undersøke publikumsoppslutning av norske audiovisuelle produksjoner i utlandet kartlegger instituttet eksportverdien til de norske premierefilmene i ordinær distribusjon fra det aktuelle året filmen ble lansert. Eksportverdien for filmer beregnes to år senere enn lanseringstidspunktet. Dette gjøres gjennom årlige eksportundersøkelser, der opplysninger om salg til utenlandske markeder hentes inn fra de respektive produsentene. I undersøkelsen inngår bare kinofilmer. Eksportverdien gir et bilde av inntekter fra utlandet, men filminstituttet mener at informasjonen også kan brukes som indikator på tilgjengeliggjøring og publikumsoppslutning i utlandet.²⁰⁶ Ved hjelp av kinobesøksdatabasen LumierePro kartlegger filminstituttet kinobesøk på norske filmer i utlandet.²⁰⁷

NFI rapporterer i 2016 om hvordan antall kinobesøk på norske filmer i utlandet varierte i perioden 2002–2014. Rapporteringen viser at besøket faller hvert år fra 2011 til 2014.

²⁰⁴ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 47.

²⁰⁵ Verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

²⁰⁶ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 56.

²⁰⁷ LumierePro-databasen er lagt av European Audiovisual Observatory og inneholder besøktall for europeiske land og til 12 andre land: USA, Canada, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Mexico, Venezuela, Australia, New Zealand, Sør-Korea og Kina.

6.3.4. En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk* vektlegger i større grad enn tidligere film som næring. Ifølge meldingen er sunn økonomi i filmnæringen en forutsetning for å utnytte potensialet for sysselsetting og innovasjon. En sunnere bransjeøkonomi og mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier, og dermed øke investeringsviljen fra private aktører.²⁰⁸ Videre framhever filmmeldingen at regjeringens filmpolitikk både skal legge til rette både for sterke regionale filmfagmiljøer og for internasjonal filmproduksjon i Norge. Regjeringen konkluderer med at målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi framstår som en avgjørende faktor for den samlede måloppnåelsen på filmområdet, og at det er innenfor dette målet at utfordringene og utviklingsbehovet i bransjen er størst.²⁰⁹

Styringsparameter 7: Kompetansenivået i bransjen

Resultatkrav:

1. NFI skal bidra til at det finnes et relevant tilbud av kurs, seminarer og verksteder som er etterspurt av bransjen.
2. NFIs tildelinger skal bidra til utveksling og utvikling av kompetanse.

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Norsk filminstitutt rapporterer om antall kurs og andre aktiviteter arrangert i regi av NFI:LAB og antall profesjonelle deltakere. I tillegg rapporterer instituttet om antall norske filmarbeidere som deltok i innspillinger i internasjonale filmproduksjoner som fikk tilskudd over insentivordningen. Ifølge årsrapporten 2016 arrangerte NFI:LAB på egen hånd og i samarbeid med andre 44 kurs, verksteder, seminarer og konventer. Til sammen hadde arrangementene om lag 2000 profesjonelle deltakere.²¹⁰

I årsrapporten 2016 var det ifølge NFI ca. 500 norske arbeidstakere som jobbet med de to filmproduksjonene som fikk tilskudd i insentivordningen det året.²¹¹

NFI vurderer ikke hvordan instituttets kurs og deltakelse av norske filmarbeidere i internasjonale produksjoner bidrar til kompetanseøkning i norsk filmbransje. Filminstituttet gjennomfører ikke systematisk kartlegging av kompetansebehovet i bransjen og rapporterer ikke om utvikling av kompetansenivået i de regionale filmmiljøene.

Styringsparameter 8: Bærekraft i det norske produksjonsmiljøet

Resultatkrav:

1. NFI skal bidra til kontinuitet i bransjen ved tildelingen av fondsmidler.
2. Norske produksjoner realiseres ved hjelp av et mangfold av finansieringskilder.
3. NFI skal iverksette tiltak for å bidra til et produksjonsmiljø med sunn økonomi, herunder bidra til sterke regionale filmmiljø og internasjonale produksjoner i Norge

Kilde: Styringsparametere og resultatkrav for NFIs virksomhet i 2017

Norsk filminstitutt rapporterer om fordelingen av produksjonstilskudd mellom norske produksjonsselskaper, om finansieringen av premierefilmer på kino, inkludert finansieringen ved innspillingsstart, og om størrelse på produksjonsbudsjetter for de filmene som får produksjonstilskudd. NFI rapporterer imidlertid ikke om hvor mange filmer som har fått produksjonstilskudd de siste årene som faktisk ikke har blitt produsert. Instituttet rapporterer heller ikke om den økonomiske utviklingen i filmbransjen, for eksempel utvikling av inntekter til produsenter og distributører og utvikling av pengestrømmer i filmmarkedet.

Norsk filminstitutt rapporterer at de i perioden 2011–2016 fordelte tilskudd til produksjon av spillefilm til 90 forskjellige produksjonsselskaper.²¹² NFI rapporterer videre at 17 selskaper har fått tilskudd til ett prosjekt, seks

²⁰⁸ Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk*, side 12.

²⁰⁹ Innst. 83 S (2015–2016), side 4.

²¹⁰ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 58.

²¹¹ Olsberg SPI (2017) *Impact of the Norwegian Film Incentive: A Report to the Norwegian Film Institute*, side 12.

²¹² NFI ser bare på produksjonstilskudd til spillefilm eks. kinodokumentar og minoritetssamproduksjoner.

selskaper har fått tilskudd til mellom to og fire prosjekter, fem selskaper har fått tilskudd til mellom fem og sju prosjekter, mens to selskaper har fått tilskudd til henholdsvis 13 og 15 prosjekter. NFI rapporterer videre at to selskaper peker seg ut over tid, med produksjonstilskudd til i gjennomsnitt 2,1 og 2,5 spillefilmer i året, og at det ellers eksisterer en kjerne av norske produksjonsselskaper som mer eller mindre kontinuerlig produserer spillefilm.²¹³

NFIs analyser viser at statlig tilskudd utgjorde 48 prosent av finansieringen for norske premierefilmer i 2016. Privatkapital utgjorde 38 prosent. Andre finansieringskilder var andre offentlige tilskudd (9 prosent) og overnasjonale tilskudd (5 prosent).²¹⁴

NFI rapporterer ikke om finansiering av andre formater som spill, dokumentar, kortfilm og dramaserier. Det rapporteres heller ikke om utviklingen i produksjonskostnader. I utredningen av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier står det at gjennomsnittskostnadene for produksjon av en norsk spillefilm i perioden 2010–2016 har økt fra 18 millioner til 24 millioner kroner. Gjennomsnittskostnadene for produksjon av dramaserier har i samme periode økt fra 34 millioner til 80 millioner kroner.²¹⁵

Norsk filminstitutt rapporterer om en stor nedgang i salget av fysiske produkter (DVD og blu-ray) og om filmbransjens utfordring med å finansiere norsk audiovisuell innhold. Imidlertid vurderer ikke NFI i hvilken grad bransjen totalt sett er økonomisk bærekraftig, og i hvilken grad og på hvilken måte regionale filmsentre og regionale filmfond bidrar til en bærekraftig bransje. Det ses heller ikke på inntekter som audiovisuell produksjon genererer i hvert visningsvindu, og hvor mye av disse inntektene som går til produksjon av filmer.

Norsk filminstitutt har en egen resultatindikator rettet mot sine egne tiltak for å skape bærekraftige produksjonsmiljøer. Det rapporteres lite informasjon for denne indikatoren i årsrapportene. I årsrapporten for 2016 nevnes det for eksempel at alle tilskudd som deles ut, og rådgivning og bistand rettet mot bransjen bidrar til bærekraftige produksjonsmiljøer. I denne sammenhengen nevnes også insentivordningen og Filmkommisjonen som skal markedsføre Norge som et attraktivt innspillingsland.²¹⁶

6.4. Kulturdepartementets styring og oppfølging av Norsk filminstitutt

Kulturdepartementets styring av Norsk filminstitutt skjer gjennom:

- instruks om økonomi- og virksomhetsstyring inkludert styreinstruks fastsatt 15. januar 2018²¹⁷
- tildelingsbrev
- etatsstyringsmøter

I tillegg har Kulturdepartementet fastsatt *forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk*.²¹⁸ Departementet har delegert myndighet til å fastsette underforskrifter til filminstituttet.

6.4.1. Krav til mål, resultater og effektiv ressursbruk

I tildelingsbrev for 2016 og 2017 skriver departementet at Norsk filminstitutt skal legge særlig vekt på målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi. Før 2016 definerte filminstituttet resultatindikatorer for dette målet med konkrete resultatkrav knyttet til stabilitet, lønnsomhet og soliditet for de selskapene NFI gir tilskudd til og for filmbransjen generelt. Fra 2017 ble kravene endret til å legge vekt på omfordeling av produksjonstilskudd på ulike produksjonsselskap, fordeling av risiko i finansiering av norske produksjoner og NFIs tiltakspakke for å skape et bærekraftig filmmiljø.

²¹³ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 61.

²¹⁴ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 65.

²¹⁵ Menon Economics og BI: CCI (2018) Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier, side 41–42.

²¹⁶ Norsk filminstitutt (2017) Årsrapport 2016, side 66.

²¹⁷ Instruksen erstatter Kulturdepartementets tidligere instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Norsk filminstitutt av 9. september 2016 og Kulturdepartementets tidligere instruks for styret til Norsk filminstitutt av 9. september 2016.

²¹⁸ Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk fastsatt av Kulturdepartementet 7. oktober 2016, trådte i kraft 1. januar 2017.

I tildelingsbrevet for 2017 stiller Kulturdepartementet krav om at Norsk filminstitutt må legge til rette for at norsk audiovisuelt innhold av høy kvalitet blir tilgjengelig og synlig for publikum på ulike digitale plattformer og strømmetjenester, og gjennom dette også legge til rette for utvikling av forretningsmodeller.²¹⁹ Tildelingsbrevet for 2017 inneholder også felles føringer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-3/17 om at Norsk filminstitutt skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. I årsrapporten skal Norsk filminstitutt gjøre rede for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak. NFI skal også gjøre rede for hvordan effektiviseringsgevinstene av tiltakene hentes ut, slik at de kan omdisponeres til prioriterte områder.²²⁰

I tildelingsbrevene for 2014–2017 stiller departementet krav om at Norsk filminstitutt foretar jevnlige risikovurderinger av virksomhetens aktiviteter, og at denne vurderingen blir dokumentert. Videre forutsetter departementet at etiske standarder knyttet til habilitet, bierverv og mottak av gaver og andre fordeler er lagt inn i virksomhetens interne retningslinjer og/eller rutinebeskrivelser.²²¹

NFI har videre et veilednings- og samordningsansvar for de regionale filmvirksomhetene. Fra og med 2014 har det også fått delegert ansvaret for utbetaling, kontroll og oppfølging av tilskudd til disse virksomhetene.²²²

6.4.2. Styringsinformasjon om oppnåelsen av mål, resultater og effektiv ressursbruk

Kulturdepartementets styringsinformasjon om resultatene på filmområdet og filminstituttets virksomhetsstyring er hovedsakelig basert på NIFs årsrapport og informasjon mottatt i etatsstyringsmøtene som avholdes en gang i halvåret. I tillegg bestilte departementet i perioden 2014–2017 tre evalueringer som ga informasjon om situasjonen på filminstituttets ansvarsområde, henholdsvis: «Ressurvalueringen av Norsk filminstitutt»²²³, «Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen»²²⁴ og «Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier»²²⁵.

Kulturdepartementet vurderer kvaliteten på rapporteringen i NFIs årsrapport som god. Departementet mener at den gir dekkende beskrivelser og vurderinger av måloppnåelsen på de fleste politiske målene. Departementet påpeker imidlertid at filminstituttet kan bli enda bedre på å beskrive og vurdere måloppnåelse, særlig når det gjelder målet om en profesjonell bransje med sunn økonomi.²²⁶

Departementet uttaler i intervju at det er tilfreds med at NFI rapporterer om måloppnåelse for hele bransjen uten å skille ut måloppnåelse som er knyttet til instituttets egen virkemiddelbruk. Departementet mener at NFIs rolle er å tilrettelegge for hele bransjen, og at rapportering om NFIs egen virkemiddelbruk derfor kan være lite hensiktsmessig. Ifølge Kulturdepartementet skal NFI rapportere på alle vesentlige hendelser som skjer i bransjen, og som påvirker muligheten til å oppfylle de filmpolitiske målene.²²⁷

I 2016 meldte Norsk filminstitutt til Kulturdepartementet at det hadde behov for å utvikle mer kunnskap om blant annet norske audiovisuelle produksjoners tilgjengelighet og publikumsoppslutning på VOD-plattformer, om pengestrømmene i totalmarkedet for audiovisuelle produksjoner, filmenes inntjening og om filmbransjens lønnsomhet og soliditet. NFI ønsket også å ha førstehåndstilgang til kinostatistikk som utarbeides av Film & Kino, og foreslo at forsknings- og kunnskapsbehov kunne være et fast punkt på agendaen for etatsstyringsmøtene.²²⁸ En gjennomgang av referater viser at dette temaet ikke har blitt tatt opp i etatsstyringsmøtene. I intervju hevdet Kulturdepartementet at NFI i hovedsak dekker departementets behov for filmfaglig kompetanse. Departementet opplyser at behovet om mer kunnskap har blitt ivaretatt gjennom bestillingen av rapporten «Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier», gjennomført av Menon og Handelshøyskolen BI.²²⁹

²¹⁹ Kulturdepartementet (2017) Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt 2017, side 3.

²²⁰ Kulturdepartementet (2017) Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt 2017, side 7.

²²¹ Kulturdepartementet (2014–2017) Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt 2014–2017.

²²² Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*, side 84.

²²³ Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt.

²²⁴ Ideas2evidence (2014) Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, 7/2014.

²²⁵ Menon Economics og BI: CCI (2018) Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier.

²²⁶ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²²⁷ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²²⁸ Norsk filminstitutt (2016) Innspill fra NFI – FoU-strategi.

²²⁹ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai.

6.4.3. Styring og oppfølging av Norsk filminstitutt

Kulturdepartementet opplyser at styringen av Norsk filminstitutt baseres på prinsippet om «armlengdes avstand». Det betyr blant annet at departementet ikke skal involvere seg i NFIs interne planlegging av hvordan virksomheten løser oppdraget sitt. Departementet opplyser at de ikke kjenner strategiplanen i detalj, men får informasjon om strategiske satsingsområder i NFIs årlige satsingsforslag og budsjettsøknad.²³⁰

Kulturdepartementet gjennomfører to etatsstyringsmøter i året, ett om høsten og ett om våren. Fra NFI møter styrelederen, direktøren og ledergruppen. Årsrapport, måloppnåelse og budsjettsøknader er hovedtemaer på vårmøtene, mens tildelingsbrev, planer for neste år og ressurser og rammer tas opp på høstmøtene. Til hvert etatsstyringsmøte utarbeider NFI risikovurderinger og risikokart.

Både Kulturdepartementet og NFI opplyser at det i tillegg til den formelle styringsdialogen foregår mye uformell dialog dem imellom på ulike nivåer, inkludert:

- at det blir holdt arbeidsmøter mellom departementet og de ansatte ved filminstituttet som utarbeider styringsparametere, resultatindikatorer, resultatkrav og årsrapporten
- at det blir holdt kvartalsvise møter mellom direktør, styreleder og ekspedisjonssjef i KUD
- at departementet deltar på ett styreseminar hvert år
- at departementet også har kontakt med fagavdelingene om løpende saker og om spørsmål om statistikk og annen faglig kompetanse

NFI opplyser videre at det var tett dialog med Kulturdepartementet i forbindelse med utarbeidelse av nye forskrifter i 2016.²³¹ Instituttet har også hatt tett dialog med departementet om innføring av hurtigslusesystemet, om tydeliggjøring av oppdraget sitt når det gjelder de regionale filmsentrene og filmfondene, om filmkommisjonsarbeid, om tilskudd til formidling av smale utenlandske filmer på digitale plattformer og om nedleggelse av Filmarkivet.no og Filmrommet.no.²³² Filminstituttet orienterer departementet om den årlige fordelingen av fondsmidler mellom tilskudd til utvikling/produksjon, lansering og formidling.²³³

En gjennomgang av referater fra etatsstyringsmøter viser at departementet i 2016 og 2017 har etterspurt flere vurderinger av graden av måloppnåelse for de målene som er satt, og analyser av resultatindikatorer og styringsparametere, samt om iverksatte tiltak har hatt effekt.²³⁴

Oppfølging av effektiviseringstiltak

I forkant av filmmeldingen bestilte departementet en ressursevaluering av Norsk filminstitutt fra Deloitte. Rapporten ble levert i januar 2015 og viste flere utfordringer i styringen av instituttet. Blant annet gjaldt dette ineffektiv ressursbruk, lite analysekompetanse og dårlig informasjonsflyt internt i virksomheten. Rapporten viste at NFI manglet verktøy for å kunne måle og analysere egen ressursbruk. Kulturdepartementet rapporterte i filmmeldingen at departementet ville følge opp med effektiviseringstiltak i den videre styringsdialogen.

I etatsstyringsmøte 3. mai 2016 rapporterte NFI om resultater fra igangsatte effektiviseringstiltak. Det ble vist til reduksjon av antall forskrifter fra 14 til 3, stor økning i antall søknader og fristilling av instituttets lokaler og dermed reduksjon av husleien. I etatsstyringsmøte 8. mai 2017 rapporterte instituttet om det videre arbeidet med effektivisering knyttet til digitalisering og nye lokaler. Departementet har ikke etterspurt informasjon som kan vise hvordan igangsatte tiltak har bidratt til effektivisering eller reduksjon i virksomhetens ressursbruk.

Departementet opplyser i intervju at NFI har gjennomført eller kommet i gang med flere effektiviseringstiltak siden filmmeldingen i 2015, blant annet omorganisering, revisjon av forskrifter og tilskuddsordninger, digitalisering av saksbehandlingsprosessen og utskilling av filmmuseet. Videre har NFI oppgitt at instituttet løser formidlingsoppgavene som ble overtatt i 2016, med mindre ressurser enn hva Film & Kino gjorde. Departementet viser til at NFI klarer å gjennomføre sine oppgaver selv om den økonomiske rammen er redusert, og at dette

²³⁰ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²³¹ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

²³² Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017 og verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

²³³ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017.

²³⁴ Kulturdepartementet (2016 og 2017) Referater fra etatsstyringsmøter av 3. mai 2016 og av 8. mai 2017.

indikerer at driften er effektivisert. Videre opplyser departementet at en relativt god måloppnåelse av de filmpolitiske målene også tyder på en effektiv bruk av virkemidler og de ressursene NFI har til rådighet.²³⁵

Kulturdepartementet opplyser at de i brev av 16. januar 2018 stilte tydelige krav til rapportering knyttet til gevinstrealisering og effektiviseringstiltak i årsrapporten 2017. Departementet mener imidlertid at NFI ikke har rapportert om dette fullt ut, og NFI nå er pålagt å gjøre en mer fullstendig rapportering når det gjelder gevinstrealisering og effektiviseringstiltak. Kulturdepartementet opplyser videre at de vil styrke styringsdialogen og oppmerksomheten mot NFI, særlig når det gjelder effektiv ressursbruk og intern kontroll.

Oppfølging av risikostyring og intern kontroll

Både tildelingsbrevet for 2016 og for 2017 inneholder en forutsetning om at filminstituttet jevnlig foretar risikovurdering av virksomhetens aktiviteter. Kulturdepartementet opplyser at NFI har jobbet mye med risikostyringssystemet, og at filminstituttet har uttalt at dette arbeidet er krevende. Departementet har overfor NFI påpekt at det ut av instituttets risikovurderinger er vanskelig å lese hva NFI skal gjøre for å redusere risiko. Departementet har bedt NFI om å tydeliggjøre dette, når instituttet leverer en ny versjon av risikovurderingene, og opplyser i intervju at disse vil bli løpende fulgt opp i styringsdialogen.²³⁶

Kulturdepartementet opplyser at det i styringsdialogen med NFI over lengre tid har vektlagt internkontroll, blant annet i form av en gjennomgang av internkontrollen i 2016. Departementet har gjentatt overfor filminstituttet at internkontrollen må styrkes, og at gode rutiner for å sikre korrekt forvaltning av tilskuddsordningene må være på plass.

Det er ifølge departementet krevende å få på plass et risikostyringssystem som også kan fungere godt i styringsdialogen. Departementet opplyser at det vil legge vekt på at NFI utarbeider en helhetlig virksomhetsplan. Denne bør blant annet omhandle mål, resultater, budsjett disponeringer og ikke minst risikovurderinger. Ifølge departementet er det også viktig at NFI beskriver hvordan arbeidet med internkontroll og risikostyring er tatt inn i virksomhetsstyringen.²³⁷

Oppfølging av forhold ved NFIs tilskuddsforvaltning

Habilitetsutfordringer ved Norsk filminstituts praktisering av tilskuddsforvaltning er blitt påpekt både av mange respondenter i brukerundersøkelsen filminstituttet gjennomførte i 2015, og av bransjeorganisasjoner revisjonen har intervjuet. Håndteringen av habilitetsutfordringer har i perioden 2014–2017 ikke vært tema i NFIs rapportering eller i etatsstyringsmøtene. Kulturdepartementet opplyser i intervju at NFI etter deres mening har regelverket på plass og følger habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Departementet framhever at det oppstår mange gråsoner knyttet til habilitetsvurderinger på grunn av at filmbransjen er liten i Norge. Departementet mener imidlertid at konsulentordningen med konsulenter på åremål, og det at NFI tilbyr en intern to-instansbehandling, er gode tiltak for å svare på habilitetsutfordringer og habilitetskonflikter som oppstår i tilskuddsforvaltningen.²³⁸

Kulturdepartementet tok opp temaet om brudd på arbeidsmiljøloven i norske produksjoner i etatsstyringsmøte 8. mai 2017. NFI opplyste at de ikke har sanksjonsmyndighet etter dagens insentivforskrift. På samme møte nevnte departementet muligheten for å vurdere å innføre sanksjonsmyndighet ved evaluering av forskriften.²³⁹

Oppfølging av arbeidet for å bidra til sunnere økonomi i filmbransjen

Kulturdepartementet opplyser at arbeidskreditter og salg av opphavsrettigheter er en vanlig finansieringsform i filmbransjen. Departementet opplyser videre at Norsk filminstitutt vektlegger gjennomføringsevne når instituttet vurderer finansiering av prosjekter.²⁴⁰ Departementet har ikke gjort noen dokumenterte vurderinger av om bruk av arbeidskreditter og salg av opphavsrettigheter påvirker målet om en profesjonell bransje med sunn økonomi negativt.

Departementet hevder at filmbransjen befinner seg i en brytningstid. Den digitale utviklingen går fort, og bransjen har ikke klart å omstille seg raskt nok til å finne gode finansieringsmodeller for det digitale markedet. Det er derfor en utfordring for det statlige virkemiddelapparatet å bidra godt nok til utvikling av nye bærekraftige forretningsmodeller.²⁴¹

²³⁵ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²³⁶ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²³⁷ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²³⁸ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²³⁹ Kulturdepartementet (2017) Referat fra etatsstyringsmøte av 8. mai 2017.

²⁴⁰ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²⁴¹ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

Videre arbeid knyttet til digital formidling og distribusjon

EU innførte i 2010 *direktivet for audiovisuelle medietjenester* (AMT-direktivet), som åpnet for regulering av VOD-markedet og innføring av plikten til medfinansiering samt plikt til andel av nasjonalt og europeisk innhold. Kulturdepartementet ga i november 2016 Norsk filminstitutt i oppdrag å utrede hvilke muligheter som ligger innenfor rammene av AMT-direktivet når det gjelder filmfeltet.²⁴²

NFI leverte sin utredning av AMT-direktivet til Kulturdepartementet i mars 2017. I utredningen konkluderes det med at markedet i liten grad har regulert seg selv, og at Norge bør benytte de mulighetene som ligger i AMT-direktivet. NFI anbefalte at departementet stiller krav til strømmetjenestene/tilbyderne om at innholdet skal ha en europeisk andel på 40 prosent inkludert en norsk andel på minimum 20 prosent. Samtidig ble det anbefalt at strømmetjenestene pålegges en medfinansieringsplikt, enten som et bidrag til filmfondet eller som investering/rettighetskjøp.²⁴³ I etatsstyringsmøte 15. november 2017 viste NFI igjen til sin anbefaling om å bruke mulighetene som ligger i AMT-direktivet.²⁴⁴

Kulturdepartementet opplyser at NFIs utredning foreløpig ikke har blitt fulgt opp med noen tiltak. Departementet begrunner dette med at det venter på å motta en revisjon av AMT-direktivet fra EU i løpet av 2018.²⁴⁵

I etatsstyringsmøte 8. mai 2017 opplyste NFI at det gjenstår å bidra til gode forretningsmodeller når det gjelder digital distribusjon, og at det fortsatt er en jobb å gjøre for å øke norskandelen i strømmetjenestene. NFI presiserte at arbeidet med formidling er bundet av at tilskuddsordningene ikke kan nyttes til utvikling på digitale plattformer, jf. Stortingets behandling av filmmeldingen.²⁴⁶ I brev av 9. mai 2017 åpner departementet for at Norsk filminstitutt med utgangspunkt i forskrift av filmformidling kan gi tilskudd til digital distribusjon av smale utenlandske filmer på VOD-plattformer. NFI kan fortsatt ikke gi tilskudd til lansering og distribusjon av norsk audiovisuell produksjon på nye digitale plattformer og derigjennom bidra til å utvikle nye distribusjonsmodeller.

Kulturdepartementet opplyser at de, i samarbeid med NFI, har initiert en rekke tiltak de siste årene for å legge til rette for at bransjen skal kunne finne nye forretningsmodeller som følge av den digitale utviklingen på feltet. Dette omfatter blant annet rundebordskonferanse om nye forretningsmodeller (2016) og to seminarer om medfinansiering (2017). Våren 2016 utlyste departementet 2 millioner kroner til pilotprosjekter innen kultursektoren som tester nye forretningsmodeller i det digitale markedet.²⁴⁷

6.4.4. Rapportering i budsjettproposisjoner

I rapporteringen til Stortinget opplyser departementet at målene om tilbud, kvalitet og publikumsoppslutning i stor grad ble oppnådd i 2015 og 2016. Når det gjelder regjeringens mål om en profesjonell norsk filmbransje med sunn økonomi, opplyser departementet at målet bare kan sies å være delvis oppnådd.²⁴⁸

Departementets rapportering baserer seg på filminstituttets årsrapport. Rapporteringen om god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum inneholder hovedsakelig informasjon om analog formidling og NFIs egne strømmetjenester. I rapporteringen til Stortinget opplyser ikke departementet om at NFIs strømmetjeneste i liten grad brukes av befolkningen.

Departementet rapporterer om at tilgjengeligheten av norsk film i andre nettbaserte strømmetjenester er relativt god. Det vises til at 87 prosent av alle norske spillefilmer med premiere i perioden 2011–2015 er tilgjengelige i VOD-tjenester, men det tydeliggjøres ikke at bare 4 prosent av disse filmene er tilgjengelige på Netflix og HBO Nordic som er de mest populære strømmetjenestene i Norge.

Departementet mener at konsekvensene av filmforliket er godt synliggjort i de to siste budsjettproposisjonene.²⁴⁹ Der er det rapportert om at det er en stor utfordring for filmbransjen å etablere bærekraftige forretningsmodeller for produksjon, distribusjon og tilgjengeliggjøring av innhold som er tilpasset det digitale markedet. I tillegg har departementet formidlet at virkemidlene må være mest mulig framtidsrettede for å kunne møte den digitale

²⁴² Kulturdepartementet (2016) Brev av 21. november 2016.

²⁴³ Norsk filminstitutt (2017) Hvordan ivareta norsk og europeisk innhold i fremtiden? En analyse av Norges handlingsrom for gjeldende og fremtidig AMT-direktiv, side 33.

²⁴⁴ Kulturdepartementet (2017) Referat fra etatsstyringsmøte av 17. november 2017.

²⁴⁵ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

²⁴⁶ Kulturdepartementet (2017) Referat fra etatsstyringsmøte av 8. mai 2017.

²⁴⁷ Kulturdepartementet (2018) Brev av 8. mai 2018.

²⁴⁸ Prop 1 S (2016–2017) Kulturdepartementet, side 108, og Prop. 1 S (2017–2018) Kulturdepartementet, side 91.

²⁴⁹ Verifisert referat fra møte med Kulturdepartementet 19. januar 2018.

utviklingen, og at det er innført nye forskrifter og nye tilskuddsordninger som er enklere, fleksible og plattformnøytrale.

Departementet rapporterer at NFI på bakgrunn av nye forskrifter har innført nye tilskuddsordninger som er enklere og mer dynamiske, og som dermed raskere kan tilpasses endringer i bransjen. Videre rapporterer departementet at de nye tilskuddsordningene vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier og dermed øke investeringsviljen fra private aktører. Slik kan NFI, ifølge departementet, også bidra til en bransje med sunn økonomi.

Departementet har ikke rapportert om at Norsk filminstitutt per i dag ikke har virkemidler til å bidra til etablering av nye bærekraftige forretningsmodeller for produksjon og distribusjon som er tilpasset det nye digitale markedet. Videre har ikke departementet rapportert om at filmbransjen i økende grad mister inntekter på grunn av at det digitale filmmarkedet i liten grad er regulert.²⁵⁰

7 Vurderinger

7.1. Virksomhetsstyringen i Norsk filminstitutt er ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter

Styringsprinsippene i staten tilsier at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnede myndighet og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv. Styringsinformasjonen skal være tilstrekkelig og beslutningsgrunnlaget forsvarlig.

Norsk filminstitutt har ikke utarbeidet resultatindikatorer og resultatkrav for å måle interne forhold ved virksomheten. Fraværet av slike resultatindikatorer og resultatkrav bidrar til at ledelsen ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere virksomhetens resultatoppnåelse eller utvikling og forbedring av egen oppgaveløsning.

Filminstituttets strategiske plan er svært overordnet, og inneholder ikke konkrete mål og prioriteringer for hva instituttet selv skal bidra med for å nå de overordnede målene på filmområdet, eller hva som skal prioriteres i den strategiske perioden. Norsk filminstitutt har ikke utarbeidet årlige virksomhetsplaner for hele virksomheten i perioden 2015–2017. I stedet hadde hver av NFIs avdelinger egne strategier og handlingsplaner. NFI utarbeidet også digital strategi (2016), kommunikasjonsstrategi (2017) og internasjonal strategi (2017/2018).

Undersøkelsen viser at risikovurderinger som utarbeides av Norsk filminstitutt, hovedsakelig er knyttet til prosesser som foregår i bransjen. Instituttet har ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til hvorvidt virkemiddelbruken støtter opp om nasjonale mål, om tilskuddsforvaltningen utøves i henhold til lov og regelverk, om virksomheten har tilstrekkelig faglig kompetanse og forvaltningskompetanse, og om det er risiko for ineffektiv bruk av ressurser og ineffektive prosesser internt. Ingen av de strategiske planene som har vært gjeldende i perioden 2012–2017 har inneholdt informasjon om eventuelle sentrale risikoer for virksomheten.

Både ledelse og styreleder har påpekt at det å forbedre risikostyringen ikke har vært prioritert i undersøkelsesperioden. Når systematisk risikostyring ikke er en del av virksomhetsstyringen, er det etter revisjonens vurdering fare for at forhold som hemmer filminstituttets oppgaveløsning, ikke blir identifisert og håndtert og at igangsatte utviklingstiltak ikke har så stor effekt som de kunne hatt.

Ledelsen i Norsk filminstitutt har i liten grad sørget for å skaffe seg informasjon om tids- og ressursbruk for ulike arbeidsoppgaver. Det er ikke utarbeidet mål for hvilke effektiviseringsresultater som skal oppnås, og de interne styringsdokumentene inneholder ikke informasjon om hvilken rapportering ledelsen skal motta om virkninger eller oppfølging av effektiviseringstiltak. Etter revisjonens vurdering er det dermed ikke etablert gode prosesser for å vurdere ressursbruk og utvikling eller forbedring i virksomhetens oppgaveløsning.

Revisjonen har merket seg at styret ved Norsk filminstitutt har foreslått at det utarbeides en virksomhetsplan, plan for kostnadskutt i forbindelse med et nytt saksbehandlingssystem og et grunnlag for å måle kompetansenivå og bærekraft i filmbransjen, men at dette i liten grad er fulgt opp av ledelsen i filminstituttet.

²⁵⁰ Verifisert referat fra møte med utviklings- og produksjonsavdelingen 28. november 2017 og verifisert referat fra møte med formidlingsavdelingen i NFI 29. november 2017.

7.1.1. Tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt bør forbedres på flere områder

I Innst. 83 S (2015–2016) forutsetter Stortinget at filminstituttet etablerer et enkelt, effektivt, transparent og plattformnøytralt tilskuddssystem der ordningene både er fleksible og forutsigbare for søkerne. En sentral føring i Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* var at det skulle etableres nye framtidsrettede tilskuddsordninger. Midlene skulle ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene, men skilles etter produksjonsfase (før, til eller etter produksjon). Undersøkelsen viser at NFI i samarbeid med Kulturdepartementet har revidert og forenklet forskrifter på filmområde slik at instituttets tilskuddssystem kan være fleksibel og plattformnøytral. Imidlertid bruker NFI i all hovedsak fortsatt de samme ordninger som instituttet hadde før filmmeldingen, og at fordelingen av midler mellom disse ordningene i liten grad har endret seg. NFIs tilskuddssystem er fortsatt knyttet til ulike formater og ikke til prosjektfaser. Spillefilm er fortsatt det prioriterte formatet, og tilskuddsmidlene som er tilgjengelige for utvikling av spill og serier, er relativt små sammenlignet med andre formater.

Norsk filminstitutt gjennomførte i 2016 en intern omorganisering som skulle bidra til å effektivisere tilskuddsforvaltningen. Instituttet kan ikke dokumentere hvilken virkning gjennomførte omorganiseringstiltak har hatt, verken når det gjelder ressursbruk, saksbehandlingstid eller antall behandlede saker. Det framkommer heller ikke informasjon i årsrapportene om hvorvidt de endringene som er gjennomført de to siste årene, har frigjort ressurser til utviklingsoppgaver, slik Stortinget forutsatte i forbindelse med behandlingen av Innst. 83 S (2015–2016).

Undersøkelsen viser at NFIs saksbehandling av tilskudd er lite effektiv og sporbar. Saksbehandlere må forholde seg til flere systemer og gjennomføre mange manuelle operasjoner, blant annet fordi fagsystemene ikke er integrert med økonomisystemet. Saksbehandlere bruker mye tid på å avstemme informasjon fra ulike kilder, og det er mange muligheter for å gjøre manuelle feil. I tillegg henter ulike saksbehandlere inn samme informasjon fra brukerne flere ganger, og denne informasjonen lagres ulike steder.

Det går fram av Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* at Norsk filminstitutts tilskuddssystem skal styrke talentutviklingen i norsk film og fremme nyskaping og innovasjon. Filminstituttet har i dag ett talentutviklingsprogram, Nye veier, som i 2017 utgjorde 2,5 prosent av fordelte tilskuddsmidler. Store deler av disse midlene går til allerede anerkjente regissører og produsenter som ønsker kunstnerisk fordypning og utprøving av nye ideer. Norsk filminstitutts krav om profesjonelle produsenter og tidligere resultater gjør at nye talenter ikke vil få støtte fra dette programmet. Revisjonen konstaterer at NFI per i dag ikke har noen tilskuddsordninger hvor nye talenter kan få støtte til utvikling eller produksjon.

Det går fram av Innst. 83 S (2015–2016) at målet om sunn økonomi er grunnleggende for å kunne sikre en framgangsrik og solid filmnæring. I tildelingsbrevene for 2016 og 2017 skriver departementet at NFI skal legge særlig vekt på målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi. Etter revisjonens vurdering foretar NFI i sin saksbehandling analyser av likviditet og bærekraft for enkeltprosjekter og selskaper som mottar tilskudd fra NFI, men retter lite oppmerksomhet mot den økonomiske utviklingen i hele filmbransjen og mot de utfordringene som bransjen har på grunn av svak økonomi.

Norsk filminstitutt har i dag et system der de som søker tilskudd fra ordninger med konsulentvurdering, har mulighet til å velge hvilken konsulent som skal behandle deres søknad. Den åremålsansatte konsulenten vurderer søknader ut fra kunstneriske kriterier, mens en fast ansatt produksjonsrådgiver vurderer søknader ut fra produksjonsmessige, økonomiske og markedsmessige kriterier. NFI bekrefter at konsulentens vurdering i alle tilfeller er avgjørende for om produksjonen får tilskudd.

Etter revisjonens vurdering er det betydelige habilitetsutfordringer knyttet til konsulentordningen. Undersøkelsen viser at det ikke finnes definerte kvalitetskriterier som konsulentene må ta stilling til i sine vurderinger ved tildeling av tilskudd. Konsulentene kommer ofte fra filmbransjen og går tilbake til bransjen når de avslutter sine åremål ved Norsk filminstitutt, som etter revisjonens vurdering forutsetter at det stilles strenge krav til habilitetsvurderinger for å opprettholde legitimiteten til ordningen.

Undersøkelsen viser at Norsk filminstitutt i liten grad dokumenterer sine habilitetsvurderinger i forbindelse med konsulentordningen. De vurderingene som dokumenteres, gjelder først og fremst direkte inhabilitet, det vil si tilfeller der det er nære familierelasjoner mellom konsulenten og søkeren. Det gjøres i svært liten grad vurderinger av tilfeller der det er forhold mellom søker og saksbehandler som vil kunne redusere tilliten til NFIs saksbehandling. Revisjonen har merket seg at ledelsen ved NFI vil legge habilitetsvurdering inn som et obligatorisk sjekkpunkt i det

nye saksbehandlingssystemet, og at instituttet har satt i gang arbeid med retningslinjer for vurdering av habilitet i NFI.

Avslagsbrevene som sendes fra NFI, inneholder ikke begrunnelse for avslaget. Søkere som får avslag, får beskjed om at deres søknader ikke er prioritert i denne runden, og at de oppfordres til å søke på nytt. Søkere må ta kontakt med konsulenten dersom de ønsker å få en muntlig begrunnelse for dette. Etter revisjonens vurdering kan manglende tydelighet i avslag svekke tillitten til konsulentordningen og føre til at søkere som får avslag velger å søke igjen med samme prosjektet. En mer tydelig kommunikasjon i søknadsprosessen vil etter revisjonens vurdering kunne være til fordel for både NFI og søkere.

7.1.2. Kulturdepartementet legger i sin oppfølging for lite vekt på at Norsk filminstitutt skal ha god intern styring og effektiv ressursbruk

Det går fram av økonomireglementet at departementet skal påse at underliggende virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Departementets styring og oppfølging av Norsk filminstitutt skjer gjennom krav og forutsetninger i tildelingsbrev, rapportering og styringsdialog. Styringsparametere i de årlige tildelingsbrevene er rettet mot de fire nasjonale målene som er nedfelt i Meld. St. 30 (2014–2015) *En fremtidsrettet filmpolitikk* og ikke mot utvikling eller forbedring av instituttets interne forhold. Departementet stiller for eksempel ikke tydelige krav til ressursutnyttelsen i filminstituttet og etterspør heller ikke rapportering om dette. Videre mangler Kulturdepartementet styringsinformasjon som kan belyse hvorvidt driften av Norsk filminstitutt er effektiv, eller hvilken virkning gjennomførte forbedringstiltak i virksomheten har hatt.

Norsk filminstitutts rapportering til Kulturdepartementet i årsrapporten inneholder i liten grad analyser og vurderinger av oppnåelse av de nasjonale målene på filmområdet eller omtale av hvorvidt NFIs virkemiddelbruk har bidratt til å nå disse. Etter revisjonens vurdering er styringsparameterne og resultatkravene utformet på en måte som gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen. I tillegg rapporterer Norsk filminstitutt om noen resultatkrav i svært begrenset grad.

8 Vedlegg

Vedlegg 1

Tabell 1 Produksjonstilskudd til kvinnelige produsenter, regissører og manusforfattere i millioner kroner, 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Produsenter	73,5	92,3	57,8	69,9
Regissører	94,6	41,5	53,3	45,6
Manusforfattere	81,8	64,3	47,3	28,6

Kilde: NFI

Tabell 2 Kvinners andel av produksjonstilskuddsmidler, 2014–2017

		2014	2015	2016	2017
Produsenter	Dokumentar	23,00 %	37,70 %	53,90 %	28,10 %
	Kinofilm	38,30 %	54,70 %	27,50 %	46,40 %
	Kortfilm	62,80 %	57,70 %	62,50 %	56,50 %
Regissører	Dokumentar	28,00 %	34,20 %	61,40 %	18,40 %
	Kinofilm	51,30 %	20,20 %	27,50 %	27,00 %
	Kortfilm	65,00 %	48,90 %	33,00 %	56,90 %
Manusforfattere	Dokumentar	28,00 %	34,20 %	54,80 %	24,20 %
	Kinofilm	43,90 %	36,30 %	23,00 %	12,80 %
	Kortfilm	54,50 %	48,70 %	38,40 %	49,70 %

Kilde: NFI

Tabell 3 Kvinneandel i nøkkelposisjoner og hvor stor andel av tilskuddsmidler som går til kvinnelige produsenter, regissører og manusforfattere. Spillefilm, dokumentar og kortfilm. 2014–2017

		2014	2015	2016	2017
Produsenter	Kvinneandel i nøkkelposisjoner	49,2 %	46,3 %	52,1 %	43,8 %
	Andel av tilskuddsmidlene til filmer med kvinner i nøkkelposisjoner	38,1 %	53,8 %	34,0 %	45,4 %
Regissører	Kvinneandel i nøkkelposisjoner	53,9 %	37,1 %	39,1 %	43,7 %
	Andel av tilskuddsmidlene til filmer med kvinner i nøkkelposisjoner	49,0 %	24,2 %	31,4 %	29,6 %
Manusforfattere	Kvinneandel i nøkkelposisjoner	49,2 %	42,9 %	36,5 %	41,5 %
	Andel av tilskuddsmidlene til filmer med kvinner i nøkkelposisjoner	42,4 %	37,4 %	27,8 %	18,6 %

Kilde: NFI

Vedlegg 2

Tabell 4 Deltakelse på festivaler, nominasjoner og priser, 2012–2016

Format	Deltakelse på festivaler, nominasjoner og priser	2012	2013	2014	2015	2016
Spillefilm	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler alle formater	10	7	9	8	3
Spillefilm	Priser ved anerkjente internasjonale festivaler	2	0	2	1	0
Spillefilm	Antall spillefilmer nominert til de mest prestisjefylte prisene	1	3	2	2	1
Spillefilm	Antall viktige barnefilmfestivaler/programmer i Europa norske filmer deltar på	1	2	3	5	5
Kortfilm	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler alle formater	8	13	31	15	26
Kortfilm	Priser ved anerkjente internasjonale festivaler	3	3	5	2	8
Kortfilm	Antall kortfilmer nominert til de mest prestisjefylte prisene	0	0	1	1	1
Dokumentar	Deltakelse ved anerkjente, internasjonale festivaler alle formater	21	17	18	26	24
Dokumentar	Priser ved anerkjente internasjonale festivaler	0	4	1	3	4
TV-drama	Antall internasjonale priser	1	2	9	9	7
TV-drama	Antall internasjonale nominasjoner	4	4	4	3	1
Dataspill	Antall internasjonale priser	0	0	0	7	8

Kilde: NFIs årsrapport 2016

Vedlegg 3

Tabell 5. Tildelinger til regionale sentre og regionale fond i tusen kroner, 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Film Camp AS	2 588	1 673		
Filminvest Midt-Norge AS	1 035	1 569	5 544	
Filminvest3 AS				6 250
Filmkraft Fond AS	2 068	2 136		
Filmkraft Rogaland AS	4 700	4 589	5 030	6 223
Filmtre AS	2 588	2 673		
Filmfond Nord AS			4 887	4 794
Internasjonalt samisk filmsenter	3 158	3 262		
Mediefondet Zefyr AS	2 588	3 175	9 570	9 255
Midtnorsk Filmsenter AS	5 000	5 430	5 977	5 669
Nordnorsk Filmsenter AS	8 200	8 236	9 446	9 627
Vestnorsk Filmsenter	8 596	9 970	10 250	10 668
Viken Filmsenter AS	7 927	8 282	9 631	13 255
Østnorsk Filmsenter	4 000	3 698	4 352	4 351
Sørnorsk Filmsenter AS	4 500	4 134	4 985	4 827
Totalt	56 948	58 827	69 672	74 919

Kilde: Regnskapsdata fra Idea

9 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført intervju med verifisert referat med disse aktørene:

- Norsk filminstituts direktør (13. desember 2017)
- Norsk filminstituts styreleder (15. desember 2017)
- Avdeling for kommunikasjon, innsikt og internasjonale forhold i NFI (28. november 2017)
- Administrasjonsavdelingen i NFI (30. november 2017)
- Formidlingsavdelingen i NFI (29. november 2017)
- Utviklings- og produksjonsavdelingen i NFI (28. november 2017)
- Virke Produsentforeningen (17. november 2017)
- Norske Filmregissører (3. november 2017)
- Norsk filmforbund (23. oktober 2017)
- Dramatikerforbundet (31. oktober 2017)
- Kulturdepartementet (19. januar 2018)

Avtaler

- Avtale med Innovit (2016), oppdatert januar 2017

Lover

- LOV 1967-02-10: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)

Forskrifter

- FOR-2016-10-07-1196: *Forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk*
- FOR-2016-10-31-1264: *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*
- FOR-2016-10-12-1209: *Forskrift om tilskudd til filmformidling*
- FOR-2015-12-16-1684: *Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner*

Andre regelverk og retningslinjer

- FOR-2005-05-26-876: *Bevilgningsreglementet*
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene)
- Kulturdepartementet (2018) Revidert instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til NFI inkl. styreinstruks
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13 av 10. mars 2010 om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet).

Stortingsdokumenter

- St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*
- Innst. 83 S (2015–2016) til Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*
- Prop. 1 S (2017–2018) Kulturdepartementet
- Prop. 1 S (2016–2017) Kulturdepartementet

Tildelingsbrev

- Kulturdepartementet (2014–2017) Endelig tildelingsbrev til Norsk filminstitutt 2014–2017

Utredninger

- Deloitte (2015) Ressurvaluering av Norsk filminstitutt
- Ideas2evidence (2014) *Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, 7/2014*
- Menon Economics og BI: CCI (2018) *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier*

Rapporter

- Norsk filminstitutt (2014–2016) Årsrapporter
- Norsk filminstitutt (2017) *Kjønnsbalanse i norsk film*
- Norsk filminstitutt (2018) *Eksportundersøkelse 2017*
- Norsk filminstitutt (2015, 2016 og 2017) *Tilgjengelighet av norske kinofilmer i VOD-tjenester*
- Olsberg SPI (2017) *Impact of the Norwegian Film Incentive: A Report to the Norwegian Film Institute*
- Rambøll (2015) Rapport forprosjekt tilskuddsforvaltning

Andre undersøkelser

- Norsk filminstitutt (2015) Brukerundersøkelse
- Norsk filminstitutt (2016) Medarbeiderundersøkelse
- Kulturdepartementet (2016) KUDs gjennomgang av rutiner og prosedyrer i NFI

Notater

- Norsk filminstitutt (2017) *Hvordan ivareta norsk og europeisk innhold i fremtiden? En analyse av Norges handlingsrom for gjeldende og fremtidig AMT-direktiv.*
- Norsk filminstitutt (2017) *Implementering av hurtigslusing og bruk av track record i saksbehandling*

Internett-sider

- www.nfi.no