

## Høringsnotat

# **Forslag til endringer i tilskuddsordningen Produksjon av spillefilm etter markedsvurdering og endring i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon**

Høringsfrist 24. juni 2024

## Innhold

1. Innledning .....	3
2. Bakgrunn for endringsforslagene.....	3
2.1. Målene for filmpolitikken .....	3
2.2. Markedsordningen i dag .....	4
2.3. Problembeskrivelse .....	7
2.3.1. Utnytting av panelets kompetanse .....	9
2.3.2. Nye ideer og originalitet .....	12
2.3.3. Regulering av kvinneandel .....	14
2.3.4. Mangfold i markedsordningen.....	16
2.4. Hva er målet med endringsforslagene.....	20
2.5. Prosess for utarbeiding av høringsnotatet .....	21
3. Hvilke tiltak er relevante .....	21
3.1. Nullalternativet – Ingen endringer i dagens ordning.....	21
3.2. Ny innretning av panelets arbeid.....	22
3.2.1. Forslag til tiltak.....	22
3.2.2. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket? .....	28
3.2.3. Positive og negative virkninger av tiltaket .....	29
3.3. Justering av systemet for moderat kjønnskvoltering .....	31
3.3.1. Forslag til tiltak.....	31
3.3.2. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?.....	32
3.3.3. Positive og negative virkninger av tiltakene .....	33
3.4. Insentiver til større mangfold.....	34
3.4.1. Definisjon av mangfold .....	34
3.4.2. Forslag til tiltak.....	38
3.4.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket? .....	40
3.4.4. Positive og negative virkninger av tiltaket .....	48
4. Anbefalte tiltak .....	49
4.1. Ny innretning av panelets arbeid uten pitch .....	49
4.2. Moderat kvotering av kvinneandel tilpasset ny innretning av panelets arbeid .....	50
4.3. Etterskuddsvis belønning av mangfold.....	51
5. Økonomiske og administrative konsekvenser .....	51
5.1. Konsekvenser for forvaltningen .....	51
5.2. Konsekvenser for næringslivet og private.....	52
6. Utkast til endringsforskrift.....	54

## 1. Innledning

Norsk filminstitutt (NFI) sender med dette på høring forslag til endringer i tilskuddsordningen Produksjon av spillefilm etter markedsvurdering (markedsordningen).

Forslagene følger opp de filmpolitiske målene om å legge til rette for gjennomslagskraft for norske produksjoner og likestilling og mangfold både foran og bak kamera.

Hovedmålet med endringsforslagene er å sikre at markedsordningen også i fremtiden er en ordning som gir tilskudd til prosjekter med høyt publikumspotensiale.

Endringsforslagene skal bidra til at den samlede kompetansen til panelet utnyttes i større grad enn i dag, og gi panelet et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Videre er det et mål å justere systemet for moderat kjønnskvoltering, slik at det blir mer presist. Det er også et mål å innføre insentiver som kan bidra til et større mangfold blant filmer som søker og får tilskudd i ordningen.

NFI foreslår på denne bakgrunn å innføre en ny innretning av panelets arbeid, som blant annet innebærer at panelet får et bredere beslutningsgrunnlag, publikumsestimat fastsettes på grunnlag av gjennomsnittet av panelets estimater, og panelet får anledning til å diskutere prosjektene i panelmøte.

Videre foreslår NFI å gjøre justeringer i systemet for moderat kvotering av kvinneandel, som blant annet innebærer at det settes en øvre begrensning på 60% andel for når kvinneandelen gir utslag.

Til sist foreslår NFI å innføre en etterskuddsvis+ belønning av mangfold i prosjektene, som innebærer at prosjekter med minst 25% mangfoldsandel i nøkkelrollene produsent, regi, manus og hovedrolle kan motta 150% av dokumenterte inntekter som etterhåndstilskudd.

Endringsforslagene forutsetter en endring i § 3-10 av forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon.

## 2. Bakgrunn for endringsforslagene

### 2.1. Målene for filmpolitikken

Målene for filmpolitikken fremkommer av Prop. 1 S (2023-2024), hvor regjeringen skriver at bevilgningene til filmformål skal «[...] stimulere til et mangfoldig og tilgjengelig tilbud av audiovisuelt innhold med høy kvalitet, som styrker demokratiet gjennom å vekke engasjement og tilrettelegge for meningsbryting. For å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur er det viktig at bevilgningene bidrar til produksjon og formidling av audiovisuelt innhold av høy kvalitet på norsk og samisk språk. Videre skal bevilgningen bidra til likestilling og mangfold i de audiovisuelle bransjene.»

Videre følger det av proposisjonen at bevilgningene skal legge til rette for:

- et bredt, variert og tilgjengelig filmtilbud av høy kvalitet i hele landet
- likestilling og mangfold både foran og bak kamera
- en sterk og bærekraftig bransje
- gjennomslagskraft for norske produksjoner nasjonalt og internasjonalt.

Formålene med NFIs forvaltning av bevilgningene til filmformål er også regulert i forskrift. Kulturdepartementet har fastsatt forskrift av 7. oktober 2016 nr. 1196 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk (hovedforskriften).

Av hovedforskriften § 1 følger det at tilskudd som er hjemlet i forskriften skal «[...] bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, og oppfylle gjeldende mål på det audiovisuelle området. Tilskuddene skal bidra til:

- a. et bredt og variert tilbud av audiovisuelle produksjoner av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet,
- b. at audiovisuelle verk når et stort publikum i Norge og utlandet,
- c. god formidling av norske og utenlandske audiovisuelle verk, filmkunst og filmkultur, samt
- d. en profesjonell, likestilt og mangfoldig audiovisuell bransje med sunn økonomi.»

Det er i tillegg fastsatt en egen formålsparagraf for tilskudd til produksjon i hovedforskriften § 3, som slår fast at «[t]ilskudd til produksjon skal bidra til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Tilskuddene skal også bidra til at det produseres audiovisuelle verk med potensial til å nå et stort publikum i Norge og i utlandet, bidra til økt profesjonalisering av bransjen og bidra til en likestilt audiovisuell bransje med sunn økonomi.»

Målene fastsatt i proposisjonen og i forskrift gir dermed NFI et ansvar blant annet for å legge til rette for et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, at det produseres audiovisuelle verk med potensial til å nå et stort publikum i Norge og i utlandet, og å legge til rette for profesjonalitet, likestilling og mangfold i audiovisuell bransje.

## 2.2. Markedsordningen i dag

Markedsordningen er hjemlet i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften), som igjen er hjemlet i hovedforskriften. Ordningen har eksistert siden 2002, med noen justeringer underveis.

Formålet med tilskudd i denne ordningen er å stimulere til produksjon av spillefilmer med «høy kvalitet og høyt publikumspotensial»<sup>1</sup>. Det kan gis tilskudd til å skape spillefilmer

---

<sup>1</sup> Se detaljforskriften § 3-7 første ledd

innenfor alle sjangre og for alle målgrupper. Tilskuddet dekker deler av kostnadene ved produksjonen av spillefilmen. Filmen skal ha ordinær kinodistribusjon i Norge som primær visningsplattform.

Når søknadene vurderes og prioriteres følger det av detaljforskriften at det «[...] særlig [skal] legges vekt på verkets forventede publikums- og inntekspotensial på dokumenterbare plattformer i Norge, søkers markeds- og distribusjonsstrategi og tidligere kommersielle resultater hos søker og nøkkelpersoner i prosjektet.»<sup>2</sup>

Ordningen er med andre ord innrettet slik at den særlig skal bidra til å oppnå det filmpolitiske målet om at audiovisuelle verk skal ha potensial til å nå et stort publikum og ha gjennomslagskraft, jf. formuleringen i budsjettproposisjonen. Ordningen bidrar også til profesjonalitet i bransjen, ved at markeds- og distribusjonsstrategi og tidligere kommersielle resultater hos søker og nøkkelpersoner i prosjektet vektlegges i vurderingen. I tillegg bidrar ordningen til en sterk og bærekraftig bransje ved at vektleggingen av tidligere kommersielle resultater kan bidra til å sikre kontinuitet for nøkkelmedarbeidere med betydelig profesjonell erfaring. I ordningens retningslinjer understrekes det videre at det er et mål at «[...] bredden og mangfoldet i det norske samfunnet bør gjenspeiles, både på skapersiden og innholdssiden, inkludert tilbud til barn og unge».<sup>3</sup>

I tillegg til prioriteringskriteriene som er særlig fastsatt for markedsvurderte prosjekter er det fastsatt generelle prioriteringskriterier i § 3-5. Det følger av denne bestemmelsen at det blant annet skal legges vekt på «prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av departement eller tilskuddsforvalter» og «mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet, og kjønnsbalanse».

Prosjekter kan søke om tilskudd på to tilskuddsnivåer: inntil 13 200 000 kroner og inntil 8 800 000 kroner. Førstnevnte tilskuddsnivå forutsetter at prosjektet får et publikumsestimat over 250.000 solgte billetter i ordinær distribusjon, mens sistnevnte tilskuddsnivå forutsetter et publikumsestimat over 150.000 solgte billetter. Samme prosjekt kan ikke søke begge nivåer. Prosjektene vektles opp mot hverandre innenfor hvert av de to tilskuddsnivåene, og konkurrerer ikke med søknader i det andre tilskuddsnivået.

---

<sup>2</sup> Se detaljforskriften § 3-7 tredje ledd

<sup>3</sup> Tilgjengelig på denne nettsiden: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering>

Publikumsestimatet er avgjørende for om et prosjekt mottar tilskudd. Publikumsestimatet fastsettes av et ekspertpanel med tre deltagere, bestående av representanter fra norsk filmbransje (to paneldeltagere) og NFI (én paneldeltager). Panelets samlede estimat skal være medianen av de tre individuelle estimatene fastsatt av paneldeltagerne. Saksbehandlingen og panelets arbeid er nærmere beskrevet i dokumentet *Saksbehandling markedsvurdert spillefilm* som er publisert på NFIs nettsider.<sup>4</sup>

Hovedregelen er at det prosjektet som er rangert som nr. 1 (høyest publikumsestimat) i stor ordning blir innstilt til tilskudd, og at 1-2 prosjekter på toppen av listen i liten ordning blir innstilt til tilskudd. Av de gjenværende prosjektene over terskel i liten ordning skal en filmkonsulent fra NFI gjøre en vurdering og innstille et prosjekt til tilskudd. Grepet med at filmkonsulenten velger 1-2 filmer i markedsordningen ble innført i 2021. Filmkonsulenten velger prosjekt ut fra de kunstneriske kvalitetskriteriene.<sup>5</sup> De kunstneriske kvalitetskriteriene danner grunnlaget for skjønnsutøvelsen i NFIs kunstnerisk vurderte tilskuddsordninger.<sup>6</sup> Formålet med dette er å bidra til et bredere utvalg av filmer både i søknads- og tilskuddsbunken i markedsordningen.<sup>7</sup>

Siden 1. januar 2017 har markedsordningen hatt moderat kjønnskvoltering. Dette innebærer at prosjekter med høy kvinneandel kan bli foretrukket. Kvinneandelen måles gjennom de fire nøkkelposisjonene regissør, manusforfatter, produsent og hovedroller. Innenfor spennet 50.000 i publikumsestimat må en film ha en kvinneandel på minst 33% for å kunne foretrekkes fremfor en annen. I tillegg må den ha minst 7% høyere kvinneandel enn prosjekter den sammenliknes med for å bli prioritert for tilskudd.

Det er direktøren i NFI som vedtar tilskuddene, etter innstilling skrevet av rådgiver i NFI basert på panelets rådgivende rangering av prosjektene. Innstillingen kan i prinsippet overprøves av direktøren, men det har ikke vært praksis for dette.

---

<sup>4</sup> Tilgjengelig på denne nettsiden: [https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering/\\_/attachment/download/396847af-6097-4a4b-ae42-4af8d721c7a9:47e5508e8ba1e5d612029e601faebbe7f593c1b7/Saksbehandling%20av%20markedsvurdert%20spillefilm.pdf](https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering/_/attachment/download/396847af-6097-4a4b-ae42-4af8d721c7a9:47e5508e8ba1e5d612029e601faebbe7f593c1b7/Saksbehandling%20av%20markedsvurdert%20spillefilm.pdf)

<sup>5</sup> Tilgjengelige på denne nettsiden: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd/tilleggstekster-tilskudd/kunstneriske-kvalitetskriterier-for-nfi>

<sup>6</sup> Ordninger med hjemmel i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon § 3-6

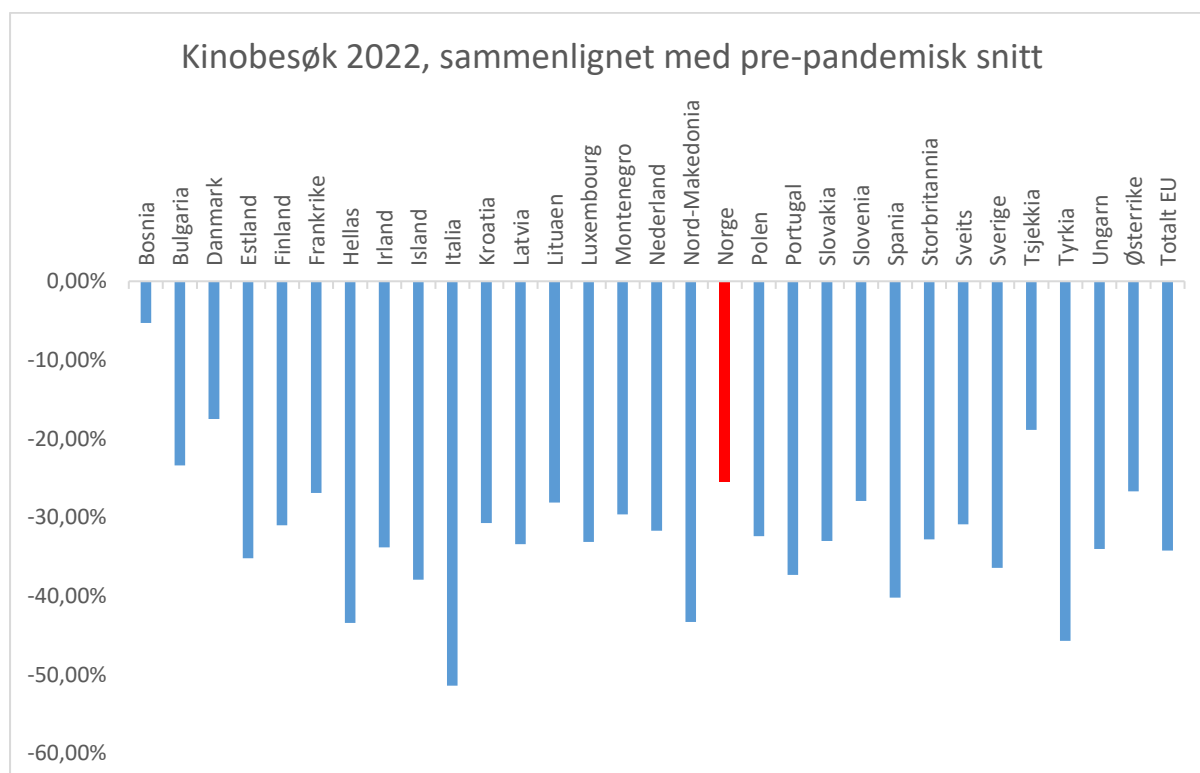
<sup>7</sup> Se *Høringsnotat – forslag til forskrift om endring av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon* av 3. november 2020, pkt.2.2 på s.5

### 2.3. Problembeskrivelse

Markedsordningen har vært en suksess etter at den ble innført, i den forstand at filmene med tilskudd fra ordningen har vist seg å treffe et stort publikum. Gjennomsnittlig besøk for markedsvurdert spillefilm de siste ti årene er ca. 360.000 per film, de siste tre årene ca. 380.000 per film. Dette er langt høyere enn tallene for konsulentvurdert spillefilm (29 000) og filmer uten forhåndstilskudd (77 000). Norske markedsfilmer befinner seg stort sett blant de ti mest sette filmene på norske kinoer i løpet av året og tre av de mest sette filmene på norske kinoer de siste ti årene er markedsfilmer

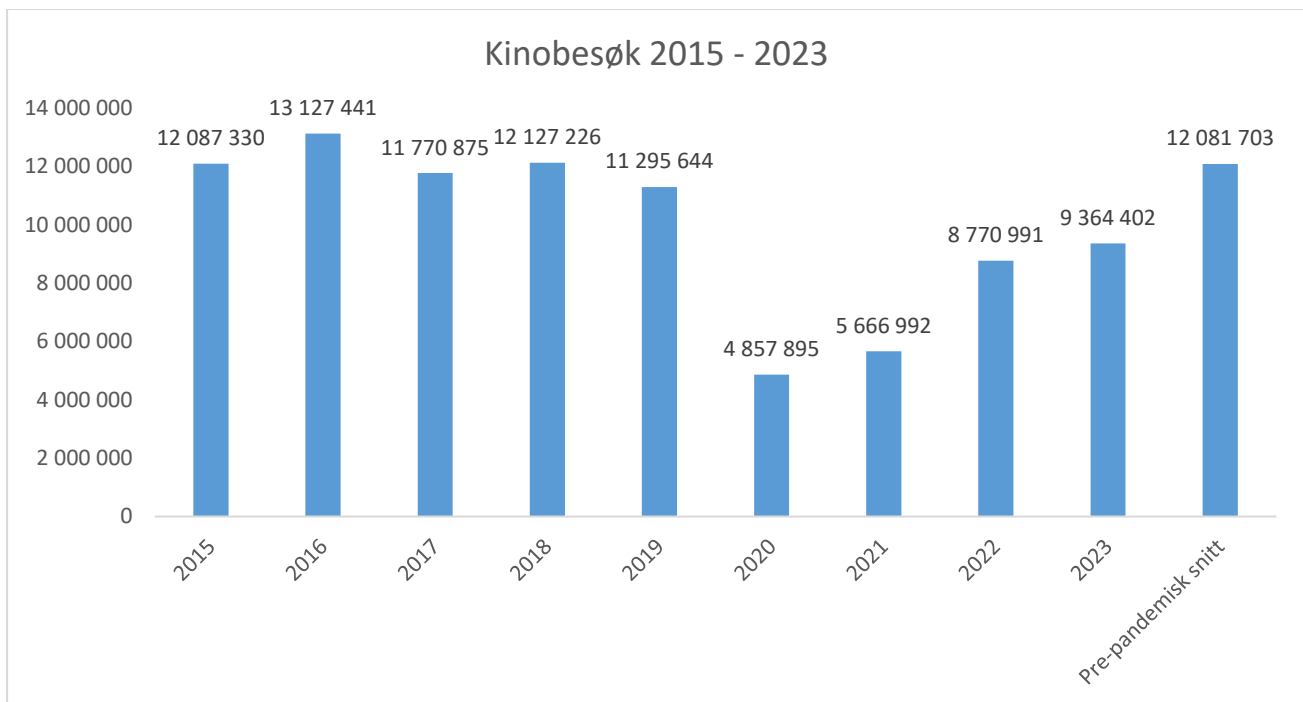
Kinobesøket har over lang tid holdt seg stabilt, men med en svak nedgang over tid i solgte billetter per kapita. Et utviklingstrekk er at unge går mindre på kino enn før, mens eldre går noe mer på kino. Pandemien medførte et brudd som innebar svært lavt kinobesøk i 2020-2021. Det var også lavt besøk i 2022 etter gjenåpningen (se figur 1).

Figur 1

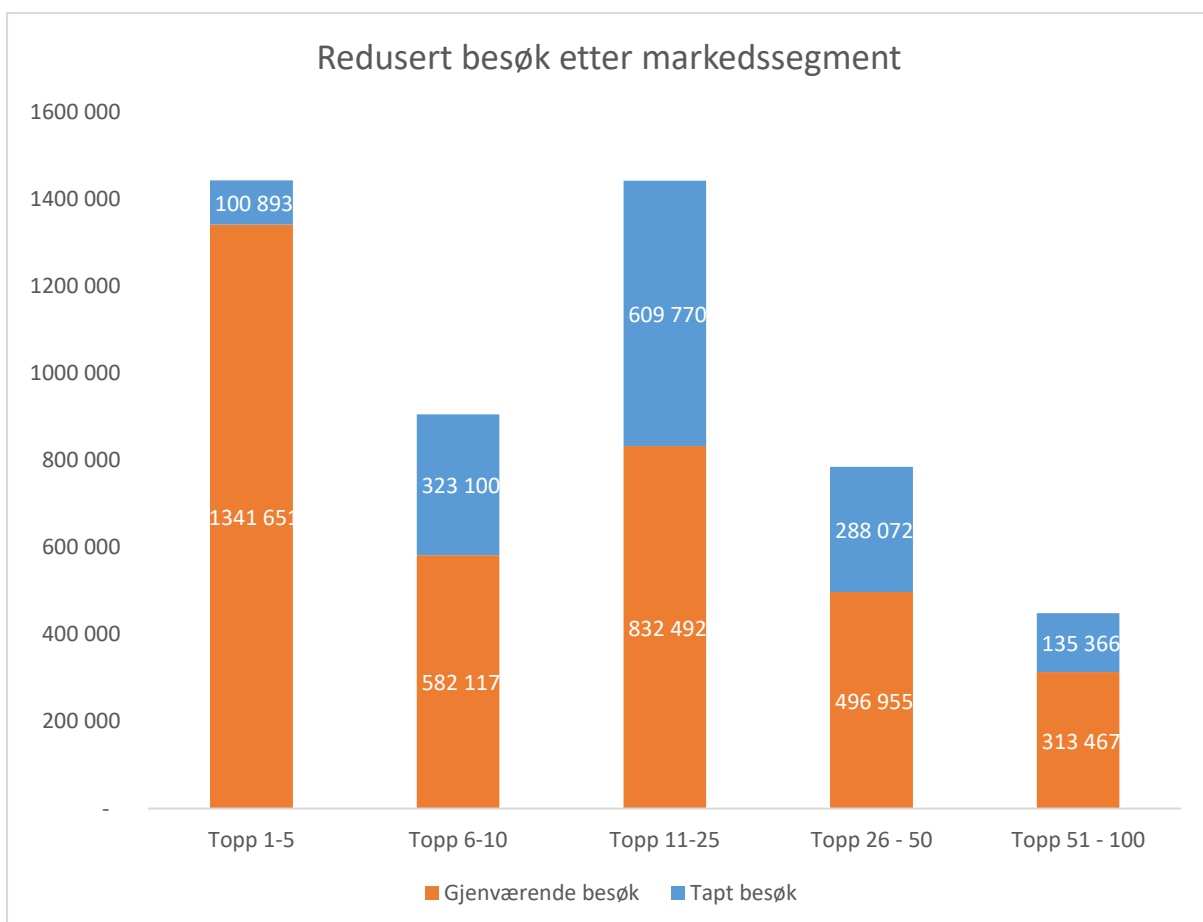


Selv om det totale kinobesøket økte i 2023 sammenlignet med pandemiårene opplever man fortsatt en betydelig nedgang i kinobesøket sammenlignet med tallene før pandemien inntraff (se figur 2). Besøket konsentrerer seg i større grad om de aller største filmene (se figur 3). Det er fremdeles usikkert om kinobesøket vil komme tilbake på samme nivå som før.

Figur 2



**Figur 3**



Det bør bemerkes at besøket for norsk film på kino har vært godt både i 2022 og 2023. Kinobesøket på norsk film i 2023 var tilsvarende det samme som man opplevde før



pandemien (snittet for 2015 – 2019 var kun 3% høyere enn besøket i 2023). Dette er til dels et resultat av at man har hatt et noe større volum av norske filmer på kino enn normalt, men besøket har også holdt seg godt per film, særlig når man ser på det større titlene. Dette reflekteres i gjennomsnittbesøket for de norske markedsfilmene som har vært bedre de siste tre årene enn hva de var før pandemien.

Dette betyr også at norske markedsfilmer spiller en enda viktigere rolle for norske kinoer og det totale kinobesøket sammenlignet med situasjonen før pandemien.

Med dette som bakgrunn har NFI sett nærmere på dagens innretning av markedsordningen, og identifisert noen problemstillinger som har blitt undersøkt nærmere (se oversikt over prosessen for dette i pkt. 2.4). Det overordnede målet er å sørge for at markedsordningen også i fremtiden er en ordning som frembringer prosjekter med høyt publikumspotensiale.

Problemstillingene gjennomgås i pkt. 2.3.1 til 2.3.4 under.

### 2.3.1. Utnytting av panelets kompetanse

For hver søknadsrunde i markedsordningen settes det ned et panel bestående av to eksterne deltagere og én deltager fra NFI, med ansvar for vurdering av publikumsestimat. Det er NFI som setter sammen panelet, og panelet endres for hver søknadsrunde.

For å være paneldeltaker skal man ha erfaring som produsent eller distributør på film(er) med høyt publikumstall på kino i Norge – fortrinnsvis filmer produsert innenfor markedsordningen<sup>8</sup>. Annen relevant erfaring kan også gjøre at man kvalifiserer som paneldeltaker.

Når panelet er satt sammen skal det avholdes et innledende panelmøte. Formålet med dette møtet er å gjøre en felles kalibrering rundt vektingen av ulike faktorer når panelet skal fastsette sitt publikumsestimat<sup>9</sup>. Det kan for eksempel være aktuelt å drøfte spesielle ting i markedet som koronasituasjonen. NFI gir i tillegg paneldeltagerne en oversikt over tidligere tildelinger, slik at alle har samme informasjon om hvilke filmer som vil komme ut i markedet, ettersom noen filmer ikke vil være produsert enda og dermed ikke nødvendigvis kjent for panelet.

I tillegg blir hvert prosjekt i søknadsbunken gjennomgått på følgende måte<sup>10</sup>:

- a. Prosjektets historikk og søknadens fakta
- b. Produsentens tidligere resultater
- c. Regissørens tidligere resultater
- d. Distributørens tidligere resultater
- e. Hvis filmen er en oppfølger eller lignende, hvilke resultater hadde de(n) tidligere filmen(e).
- f. Er det noen spesielle faktorer rundt prosjektet som er verdt å belyse i denne sammenheng.

---

<sup>8</sup> Se *Saksbehandling av markedsvurdert spillefilm*

<sup>9</sup> Se *Saksbehandling av markedsvurdert spillefilm*

<sup>10</sup> Se *Saksbehandling av markedsvurdert spillefilm*

g. Rådgiverne redegjør kort for sine vurderinger inkludert budsjett, finansiering, gjennomføring, tidsplan og lignende.

Paneldeltakerne setter på bakgrunn av dette hvert sitt publikumsestimat på filmene i søknadsrunden, uavhengig av de øvrige paneldeltakerne. Deretter er det medianen av disse estimatene som blir lagt til grunn som panelets samlede estimat og som filmene i søknadsrunden rangeres etter.

NFI har gått igjennom publikumsestimatene panelet har gitt for de 21 spillefilmene med tilskudd i markedsordningen siden 2015 som har hatt kinopremiere, og sammenlignet estimatene mot faktisk kinobesøk. Gjennomgangen viser at presisjonsnivået på estimatene er relativt lavt. Blant de 21 filmene i utvalget bommet utslagsgivende estimat (medianen) med 74 prosent. I snitt overestimerte man med et besøk på ca. 92.000. Filmene med tilskudd fra ordningen hadde imidlertid generelt et godt besøk. 15 av 21 filmer er blant de 10 best besøkte filmene i sine respektive år, og 9 av 21 var blant de 5 best besøkte.

Alt i alt synes derfor estimatene å fungere relativt dårlig som en prognose for reelt besøk, mens de virker å fungere relativt godt som en rangeringsmekanisme. Vi kan imidlertid ikke vite hva de øvrige filmene i søknadsbunkene ville oppnådd på kino ved å få tilskudd i markedsordningen.

Dagens system er lagt opp slik at det er medianen som blir stående som tellende vurdering av den enkelte filmen. Tradisjonelt brukes median i tilfeller hvor man har usymmetrisk data med mange datapunkter/observasjoner for å unngå at ekstremverdier (som ofte kan være tilfeldige) vektet unødig høyt. I markedsordningen er det imidlertid få observasjoner (publikumsestimater), og alle verdiene er satt med bakgrunn i en ekspertvurdering. Ved å kun bruke medianen vektet ikke deltagerens vurderinger i de tilfeller hvor en deltager har liten eller sterk tro på et prosjekt.

Gjennomgangen av de 21 filmene viser videre at det var sjeldent at medianen var det mest treffsikre publikumsestimatet. I 13 av 21 tilfeller var det laveste estimatet nærmest faktisk kinobesøk, i 3 av 21 var det høyeste estimatet nærmest endelig resultat og i 5 av 21 tilfeller var medianen nærmest. For de fleste filmene har altså det minst presise estimatet blitt vektlagt i vurderingen. Hadde man derimot lagt gjennomsnittet av paneldeltakernes estimater til grunn, ville man vært mer treffsikker. Av de 23 filmene som har mottatt markedstilskudd siden 2015 traff gjennomsnittet bedre enn medianen. Medianen var nærmest i 5 av 23 tilfeller, mens gjennomsnittet var nærmest i 12 av tilfellene. I de resterende 6 var tallene de eksakt samme. Totalt betyr det at i 18 av 23 tilfeller traff snittet like godt eller bedre enn medianen gjorde. For de tre filmene i ordningen som har gjort det dårligst på kino, ville ingen av dem mottatt tilskudd hvis gjennomsnitt ble brukt som grunnlag istedenfor median.

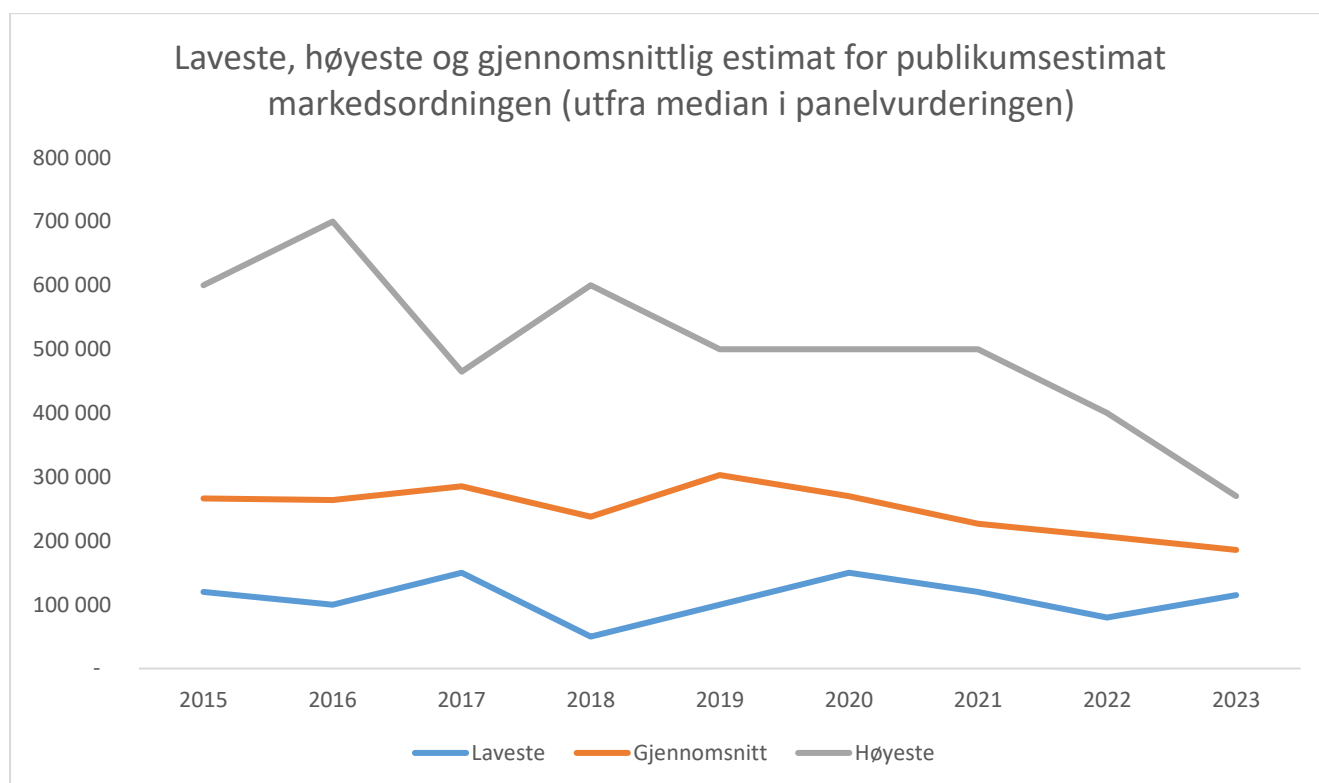
Bruken av median kan dermed sies å redusere verdien av sunn skepsis og velbegrunnet optimisme. I praksis er det kun én av paneldeltakernes vurderinger som blir utslagsgivende for valg av hvilke filmer som får tilskudd. Et argument for bruken av median har imidlertid vært at det begrenser muligheten for manipulasjon, ved at publikumsestimater settes kunstig høyt eller lavt.

Videre er det slik at paneldeltakerne i dag gjør hver sine individuelle vurderinger av prosjektene i søknadsrunden. Dette har vært et bevisst valg for at deltakerne skal være upåvirket av hverandre og at ikke den sterkeste stemmen i rommet skal dominere. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om noe går tapt ved at paneldeltakerne ikke diskuterer

prosjektene seg imellom, i hvert fall når man ser at det sjelden er medianen som gir det mest presise estimatet når paneldeltakerne gjør sine individuelle vurderinger.

En annen tendens NFI har sett ved gjennomgang av estimatene er at panelets estimater for besøk på norske markedsfilmer har sunket de siste to årene. Det estimeres få publikumssuksesser og det er langt mindre differanse mellom prosjektenes estimater (se figur 4).

**Figur 4**



Samtidig er det slik at norsk film enn så lenge har opplevd mindre til nesten ingen nedgang i totalt besøk sammenlignet med internasjonal film. 2023 så en total nedgang i kinobesøk for norsk film på om lag 1 prosent sammenlignet med snittbesøket på norsk film mellom 2015-2019. Det totale kinobesøket i 2023 for alle filmer gikk derimot ned med 22 prosent sammenlignet med samme periode. Den mest besøkte norske filmen i 2023 oppnådde litt lavere tall enn hva man normalt har sett i nyere tid, men vi så samtidig at den mest populære filmen i 2022 hadde bedre besøk enn mest besøkte film i 2014, 2019 og 2020 (se tabell 1). Selv om kinobesøket ikke løfter seg opp til tilsvarende nivå som før pandemien, så vil det være rimelig å forvente et gjennomsnittlig besøk på den mest populære norske filmen mellom 400.000 – 500.000.

**Tabell 1**

År	Laveste Besøk	Gjennomsnitt	Høyeste besøk
2011	1,824	83,829	558,060
2012	1,500	100,275	889,598

2013	3,644	113,493	898,923
2014	1,582	80,668	384,673
2015	1,699	110,909	834,614
2016	2,276	125,086	734,708
2017	3,014	70,554	642,391
2018	2,433	104,350	590,019
2019	1,544	97,405	421,059
2020	1,823	80,676	287,148
2021	1,930	76,097	614,105
2022	3,309	112,766	528,603
2023	1,648	76,445	408,881

Dette kan tyde på at panelets vurderinger i hvert fall i noen av de seneste søknadsrundene har vært for sterkt tilbakeskuende, og bærer preg av de totale tallene man så under pandemiårene med stengte kinoer. Det er naturligvis vanskelig å vite om estimatenes lave verdier (og likhet) er en refleksjon av litt for sterk pessimisme, behov for mer oppdatert markeds kunnskap eller sammenheng med filmene i søknadsbunken. Ut fra tallene bør det imidlertid være rom for større differanse i estimert publikumsbesøk enn utviklingen de siste par årene.

En siste erfaring NFI vil fremheve er at paneldeltakerne i dag skal vurdere hvert prosjekt i søknadsrunden uavhengig av de andre prosjektene i bunken. Denne innretningen innebærer en risiko for at man står i fare for å velge filmer som står i et direkte konkurranseforhold til hverandre, og dermed reduserer filmenes samlede markedspotensiale.

Oppsummert kan det synes som om dagens innretning av panelets arbeid, hvor medianen legges til grunn som rådgivende estimat, panelet ikke kan utveksle synspunkter på filmene i søknadsbunken, og hvor det også kan tenkes at paneldeltagerne har varierende tilfang på informasjon om markedet, totalt sett ikke utnytter panelets samlede kompetanse godt nok.

### 2.3.2. Nye ideer og originalitet

Det blir med jevne mellomrom problematisert hvorvidt kriteriene for markedsordningen bør utvides, slik at det i større grad legges til rette for prosjekter med nye ideer/original historier enn i dag. NFI vurderte spørsmålet i forbindelse med innføring av ny forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon i 2016, men kom til at ordningen slik den var innrettet allerede bidro til å støtte prosjekter med en tilstrekkelig variasjon.<sup>11</sup>

NFI har gjennomgått prosjektene som har fått tilskudd fra markedsordningen i perioden 2015-2023 og sett på tematikk. Av 43 filmer, har 8 filmer med tema fra 2. verdenskrig fått

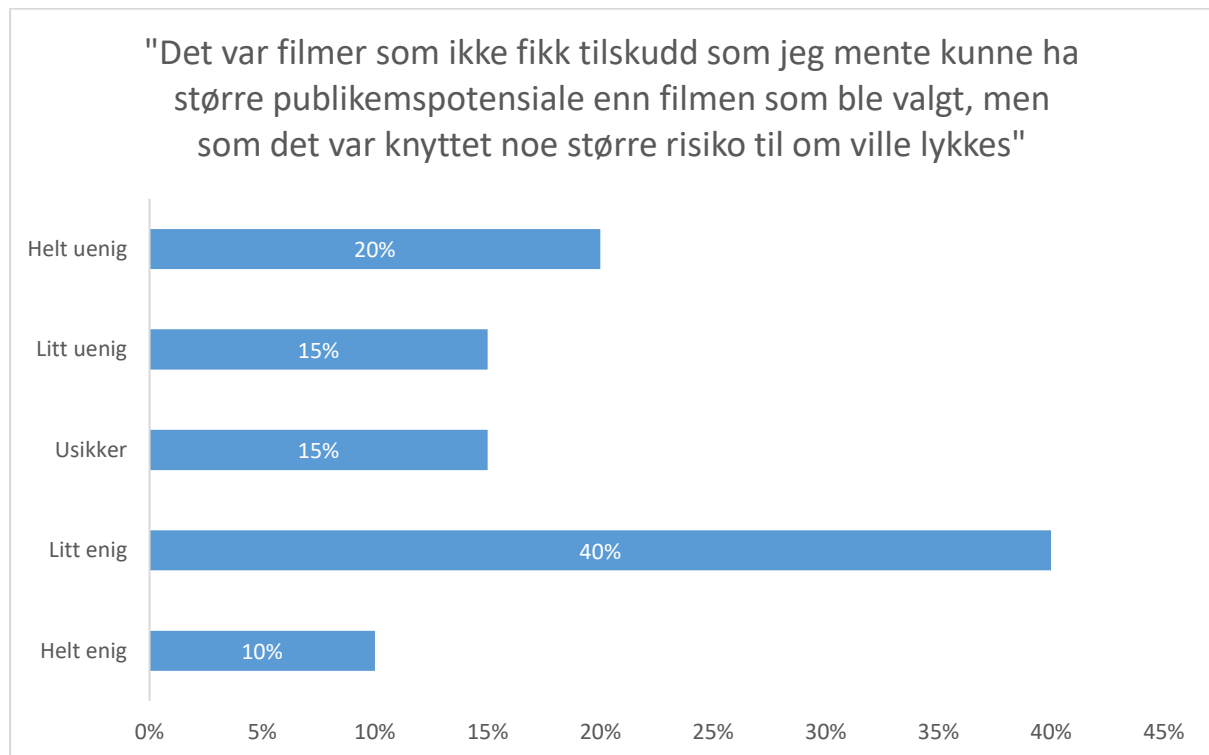
<sup>11</sup> Se side 15 i *Høringsnotat – ny forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (underforskrift) av 1. mars 2016*. Høringsnotatet er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---ny-forskrift-om-tilskudd-til-produksjon-og-formidling-av-audiovisuelle-verk/id2477428/>

tilskudd (19%), mens 8 filmer har vært julefilmer (19%). Videre har 23 av 43 filmer (53%) vært barne- og familiefilmer. 33% av filmene havner utenfor samtlige av disse kategoriene.

Totalt sett er det derfor variasjon i prosjektene som får tilskudd, samtidig som det naturlig nok er en betydelig andel av prosjektene med tilskudd som har temaer som historisk sett har hatt høy publikumsoppslutning.

NFI har også gjennomført en spørreundersøkelse med tidligere paneldeltagere i markedsordningen om deres erfaringer med ordningen<sup>12</sup>. 50% av paneldeltakerne var helt enig (10%) eller litt enig (40%) i at det var filmer som potensielt kunne ha et større publikumspotensial enn prosjektet som faktisk fikk tilskudd, men som det var knyttet større risiko til. 15% var usikre, mens 35% var litt (15%) eller helt (20%) uenige.

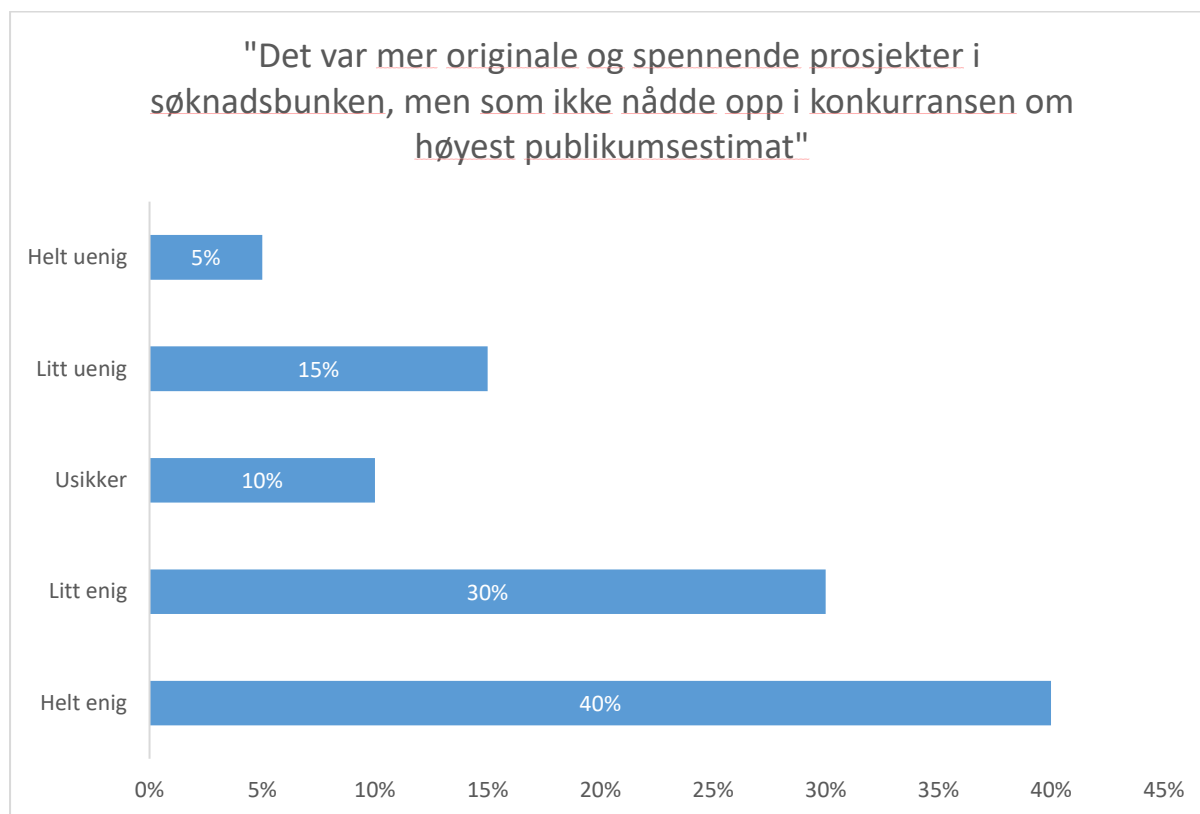
**Figur 5**



På spørsmål om det var mer originale og spennende prosjekter i søknadsbunken, men som ikke nådde opp i konkurransen om høyest publikumsestimat var 70% helt (40%) eller litt (30%) enige. 10% var usikre, mens 20% var litt (15%) eller helt (5%) uenige).

<sup>12</sup> Undersøkelsen ble sendt til 24 deltagere og besvart av 20.

**Figur 6**



Halvparten av paneldeltagerne er altså helt enig/litt enig i at det var prosjekter i søknadsbunken med et potensielt større publikumspotensial enn «vinneren», men som det var knyttet større risiko til om vil lykkes. Dette kan indikere at ordningen bidrar til en viss innholdsmessig risikounvikelse, ved at den legger til rette for at det tas trygge og forutsigbare valg. Det kan samtidig medføre at vi kan gå glipp av potensielt store publikumssuksesser som også bidrar til en større bredde.

Samtidig mener 70% av paneldeltakerne at det var mer spennende og originale prosjekter i søknadsbunken, men som ikke nådde opp i konkurranse om høyest publikumspotensial. Dette er prosjekter som potensielt på sikt kunne bidratt til en bredere portefølje av markedsfilmer, og kanskje også et samlet sett bredere nedslagsfelt for norsk film hos publikum.

Oppsummert er det variasjon i prosjektene som har fått tilskudd gjennom markedsordningen. Samtidig vurderer paneldeltakerne det slik at det har vært prosjekter med større risiko men potensielt stort publikumspotensial i søknadsbunken. I tillegg var det mer spennende og originale prosjekter i søknadsbunken, men hvor publikumspotensial var (enda) mer usikkert.

### 2.3.3. Regulering av kvinneandel

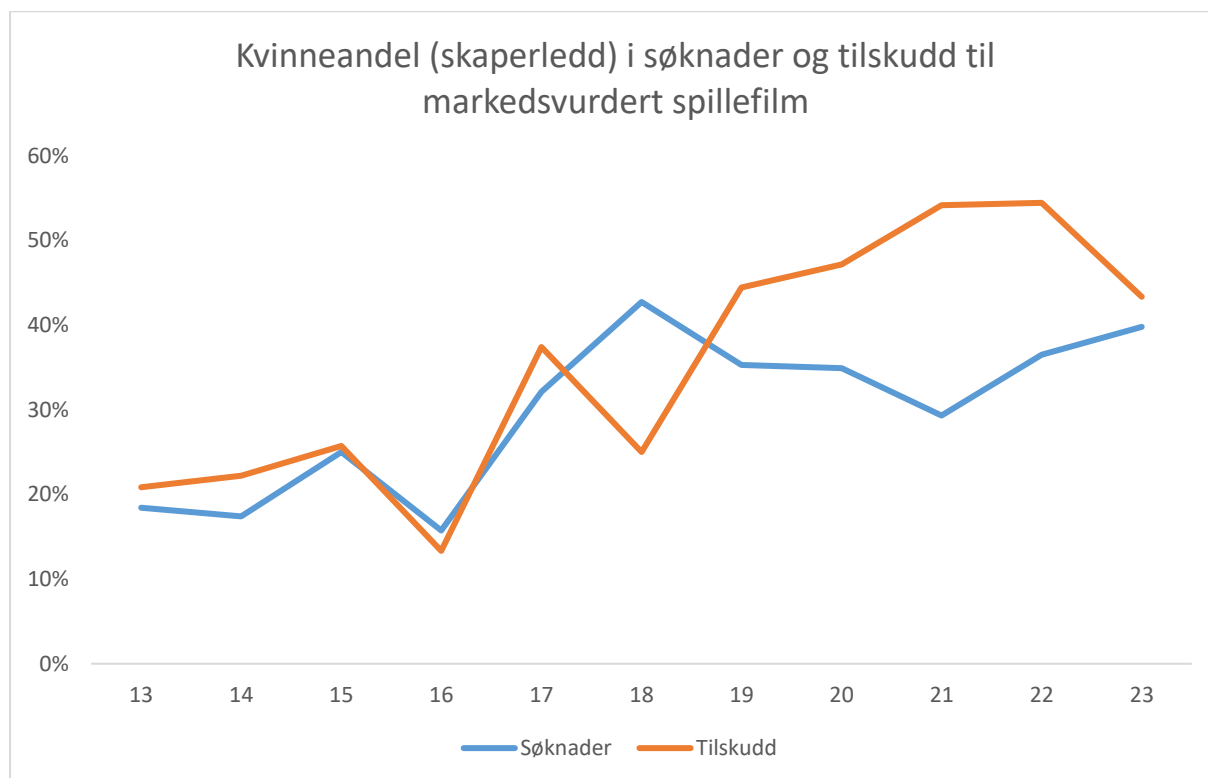
Innføringen av moderat kjønnskvoltering i markedsordningen i 2017 har bidratt til høyere kvinneandel<sup>13</sup> både i søknads- og tilskuddsbunken.

<sup>13</sup> Merk at i kvinneandel her telles de tre nøkkelrollene produsent, regissør og manusforfatter. Statistikken som presenteres inkluderer altså ikke hovedrolle, selv om hovedrolle inkluderes i vektingen av søknader til markedsordningen. Årsaken er at hovedrolle ikke er inkludert i statistikk-uttrekket, da det er de tre nøkkelposisjonene regissør, manusforfatter og produsent NFI rapporterer på i andre sammenhenger.

Gjennomsnittlig kvinneandel i søknadsbunken var 19% for årene 2013-2016, mot 35% for årene 2017-2022.

Gjennomsnittlig kvinneandel i tilskuddsbunken for årene 2017-2020 var 39%, mens i 2021 og 2022 økte kvinneandelen ytterligere, til 54% til tross for at andelen i søknadsbunken er tilnærmet lik.

**Figur 7**



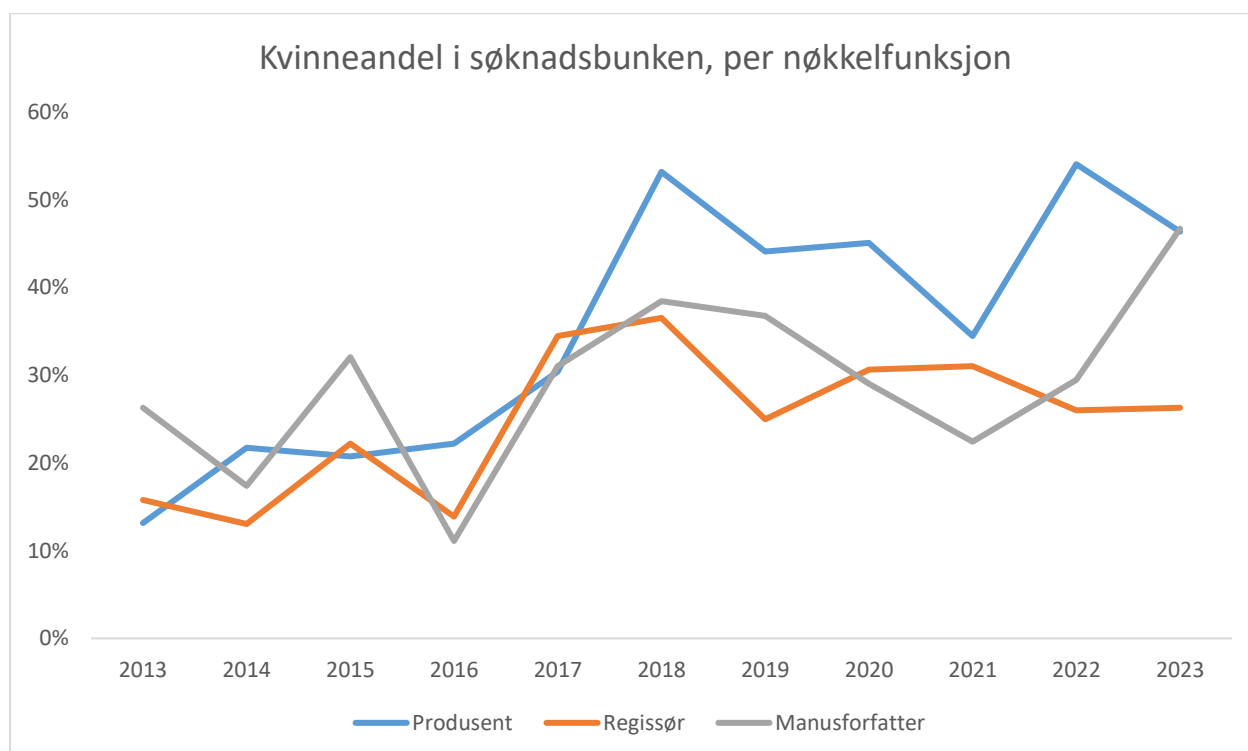
Moderat kvotering har gitt økt kvinneandel i søknadsbunken, og reguleringen har bidratt til at kvinneandelen i tilskuddsbunken i snitt har blitt tilsvarende andelen i søknadsbunken. Kvinneandelen i søknadsbunken har imidlertid kun unntaksvis vært over 40%, og et mindretall av disse prosjektene har hatt tilnærmet likt publikumsestimat som prosjektene med høyest estimat. For liten ordning har kvinneandel vært utslagsgivende over en film med høyere estimat i 4 av 14 runder. For stor ordning har kvinneandel vært utslagsgivende for en film med høyere estimat i 3 av 16 runder.

I 2023 kunne imidlertid kvinneandelen vært utslagsgivende for alle filmene i stor ordning, og halvparten av filmene i liten ordning, ettersom publikumsestimatene har vært innenfor +/- 50.000. Mindre differanse i publikumsestimatene, som beskrevet i pkt. 2.3.1, har bidratt til høyere kvinneandel i filmer med tilskudd etter markedsvurderingen. Vi har ikke sett en tilsvarende økning i kvinneandelen i søknadsbunken. Man kan si at mindre differanse i publikumsestimatene har gitt en mye større effekt på kvoteringen. Dette er ikke i seg selv problematisk om estimatene er presise og det i realiteten er lite som skiller filmenes faktiske markedspotensial. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor presise estimatene er, jf. pkt. 2.3.1. Videre kan det stilles spørsmål ved om terskelen på +/- 50.000 publikummere er tilpasset dagens markedssituasjon. Særlig kan det stilles spørsmålstegn ved denne terskelen for filmene i «liten ordning», hvor estimatene typisk ligger rett i underkant av 200 000 blant filmene i søknadsbunken. Hvis publikumsestimatene er på 500.000 vil det tilsvare

10% av det totale besøket, mens det med publikumsestimat på 200.000, vil +/- 50.000 tilsvare 25% av det totale besøket.

Selv om dagens kvoteringsregler slår sterkere inn når publikumsestimatene varierer mindre enn før, så har dette som nevnt ikke i seg selv en effekt på kvinneandelen blant de som søker om tilskudd, og vi ser at kvinneandelen i søknadsbunken over tid har holdt seg godt under 50%. Den har totalt for alle nøkkelfunksjoner kun vært over 40% én gang, i 2018. Dersom det skal la seg gjøre å utvikle kvoteringsreglene, så må det være kjønnsbalanse i søknadsbunken. Uten dette kan kjønnsbalanse vanskelig opprettholdes hos prosjektene som får tilskudd. Dermed er det fortsatt behov for regulering for å oppnå kjønnsbalanse. Produsenten er den nøkkelrollen hvor kvotering foreløpig har hatt størst effekt i søknadsbunken, mens den største utfordringen med lav kvinneandel ligger i nøkkelfunksjonene regissør og manusforfatter (se figur 8).

**Figur 8**



#### 2.3.4. Mangfold i markedsordningen

NFI har siden 2022 målt andelen produsenter, regissører og manusforfatter med innvandrerbakgrunn og annen mangfoldsbakgrunn (adopterte, personer som identifiserer seg som samisk og personer med nedsatt funksjonsevne) som søker og får tilskudd til utvikling og produksjon. Innvandrerbakgrunn er i denne sammenheng definert som første- eller andregenerasjonsinnvandrere som har sin opprinnelse fra et annet land enn Norge. Målingen baserer seg på et frivillig skjema ved søknadstidspunkt. Ettersom skjemaet er frivillig å svare på må resultatene tolkes med forsiktighet. En gjennomgang for 2023 viser at skjemaet er fylt ut for ca. én av tre nøkkelroller. Når skjemaet ikke er fylt ut har vi tolket det som at det ikke er nøkkelroller med innvandrerbakgrunn eller annen mangfoldsbakgrunn i produksjonen. Dette vet vi ikke om medfører riktighet, og resultatene må derfor leses som et forsiktig estimat.



Andelen med innvandrerbakgrunn som fikk tilskudd til utvikling og produksjon av spillefilm var henholdsvis 8,7 og 8,8 prosent i 2022 og 2023. Dette inkluderer innvandrere fra alle land utenfor Norge. I 2022 var dette en noe høyere andel enn i søknadsbunken (7,7 prosent), mens i 2023 var andelen høyest i søknadsbunken (9,8 prosent). Når det gjelder «annen mangfoldsbakgrunn» var andelen som fikk utviklings- og produksjonstilskudd henholdsvis 6,1 og 8,5 prosent i 2022 og 2023, og henholdsvis 3,4 og 7,4 prosent i søknadsbunken. Av personvern hensyn bryter vi ikke tallene ned på fordelingen i de enkelte ordningene, men vi har grunn til å tro at andelen innvandrere og filmskapere med «annen mangfoldsbakgrunn» er høyere i de konsulentvurderte ordningene enn i markedsordningen.

Rapporten *Øyet som ser – mangfold og representasjon i norsk film*<sup>14</sup>, utarbeidet på oppdrag av NFI, er en kvalitativ studie som belyser hvilke barrierer filmskapere med etnisk minoritetsbakgrunn (inkludert urfolk) kan møte i prosessen med å finansiere og skape film. Rapporten peker på flere forhold, men spesielt relevant i denne sammenhengen er betydningen av nettverk og «track record». Dette beskrives blant annet slik:

*«Jobber i bransjen lyses i liten grad ut, og rekrutteringen foregår gjerne via egne nettverk. Hvem de ulike filmskaperne rekrutterer til sine filmprosjekter, kan dermed ha en slagside der personer med etnisk norsk bakgrunn rekrutterer andre med samme bakgrunn. Dette er ikke nødvendigvis et uttrykk for diskriminering eller dårlige holdninger. Det kan handle om hvilken kunnskap, erfaring og kjennskap man har til filmskaperne med minoritetsbakgrunn i bransjen. Mye står på spill når man skal skape film, og det kan bidra til en viss risikoaversjon blant de involverte. Det kan komme til uttrykk ved at aktørene rekrutterer folk de allerede har erfaring med og tillit til. Dette kan bidra til selvreproduserende prosesser og dermed vedvarende eksklusjonsprosesser for andre»<sup>15</sup>.*

Rapporten sier videre:

*«Track record fungerer selvforsterkende. I intervjuene med filmskaperne og de regionale filmfondene kommer det frem at sentrale aktører har mulighet til å bygge opp en større portefølje av prosjekter, på bekostning av aktører som er mindre sentralt plassert. Dette er for øvrig ikke særskilt for filmbransjen. Sosiologen Robert K. Merton beskrev lignende effekter innen vitenskapen der nobelprisvinnende vitenskapsmenn får uforholdsmessig mye anerkjennelse for sine bidrag, mens de mindre kjente vitenskapsmennene får uforholdsmessig lite anerkjennelse for sine lignende bidrag. Fenomenet kalles gjerne Matteus-effekten, og innebærer at den som allerede har mye får mer, og den som har lite får mindre. Kort sagt innebærer dette at aktører som allerede er i en privilegert posisjon, får mer av visse goder enn andre som er i en mindre privilegert posisjon. Effekten er et asymmetrisk maktforhold. Hvilke valg og avgjørelser personer med slik makt tar, vil kunne påvirke mangfold og representasjon i bransjen»<sup>16</sup>.*

Vi ser med andre ord at det er mekanismer i tilskuddssystemet, og særlig i ordninger som premierer erfaring og tidligere resultater (som markedsordningen) som kan gå ut over mangfold og representasjon i skaperleddet. Rapporten påpeker også betydningen av synlighet og mangfold både foran og bak kamera:

---

<sup>14</sup> FAFO ved Lise Lien, *Øyet som ser – mangfold og representasjon i norsk film*. Fafo-notat 2020:03. Oslo.

<sup>15</sup> FAFO (2020) s.20

<sup>16</sup> Ibid s.21

«Gode rollemodeller kan spille en viktig rolle for rekruttering til filmbransjen fordi det synliggjør muligheter for andre. Mangel på synlighet og mangfold både foran og bak kamera kan dermed bidra til manglende rekruttering til både filmutdanning og filmbransjen, og det kan bidra til at stereotyper opprettholdes og reproduseres. Gjennom intervjuene får vi høre om flere eksempler på at personer med minoritetsbakgrunn blir tilbudt roller foran kamera som er stereotypiske, og at de historiene som velges, også ofte er stereotypiske i sitt innhold. Eksempler på sistnevnte er historier som omhandler enten innvandrere i kriminelle kontekster eller undertrykking av innvandrerkvinner. Blant informantene erkjennes det at det er lett å gå i «stereotypifellen», og at man trenger et bredere utvalg av fortellinger. Det erkjennes videre at dersom bransjen er svært dominert av majoritetsbefolkningens historier, kan den ha en begrenset appell hos befolkningsgrupper med annen bakgrunn og erfaringer. Opplevelser av gjenkjennelse i film vurderes som en positiv verdi og noe som i større grad bør gjenspeiles i innholdet. Dette blir antakelig mer og mer aktuelt dersom man er opptatt av å nå ut til et bredere filmpublikum»<sup>17</sup>.

Mens «Øyet som ser» tok for seg mangfold i skaperleddet, har Telemarksforskning på oppdrag fra NFI utarbeidet rapporten «Innholdsmangfold i norske filmer og serier»,<sup>18</sup> som er en kvantitativ kartlegging og kvalitativ analyse av *innholdsmangfoldet* i norske filmer og dramaserier med premiere i 2012, 2017 og 2022.

I dette oppdraget er forståelsen av mangfold knyttet til diversitet når det gjelder kjønn, etnisitet/innvandrerbakgrunn, urfolk (samisk identitet, språk, kultur), nasjonale minoriteter, alder (barn, unge og seniorer), seksuell orientering/kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk (LHGBTQ+), geografisk tilhørighet, funksjonsevne og sosial bakgrunn.

Rapporten viser at det er mange utfordringer knyttet til innholdsmangfold i norsk film. I de meste sentrale rollene i norske spillefilmer er nesten to av tre menn og kun fire prosent av de norske karakterene i filmer og serier, altså de som spiller karakterer med norsk nasjonalitet, har en annen landbakgrunn enn norsk. Dette er langt lavere enn i den generelle befolkningen, der om lag 20 prosent har annen landbakgrunn. Blant de 580 karakterene som ble kartlagt, var det kun én karakter med samisk opphav. Kartleggingen av seksuelt mangfold viste at fire prosent av karakterene i filmene og seriene var i en homofil, lesbisk eller bifil parrelasjon. Merk at dette gjelder samlet for alle filmene og seriene i utvalget, altså både filmer og serier med og uten tilskudd fra NFI og i ulike ordninger.

Rapporten kartlegger også eventuelle funksjonshindringer hos karakterene. Totalt var det 19 karakterer som hadde en eller flere funksjonshindringer, tilsvarende 3,3% av karakterene. I rapporten ble kun karakterer med en eller flere synlig funksjonshindringer kartlagt.<sup>19 20</sup> Flesteparten av disse var bevegelsehemmet, men det var også eksempler på karakter som var synshemmet, hørselshemmet og utviklingshemmet i utvalget. Som Telemarksforskning peker på anslås andelen med funksjonshindringer i befolkningen ofte mellom 15 og 18%.<sup>21</sup> Dette omfatter imidlertid også funksjonshindringer som ikke er synlige, deriblant psykososiale funksjonsnedsettelse og kognitive funksjonsnedsettelse. Det ble derfor ansett som lite hensiktsmessig å sammenligne tall for funksjonshindringer blant filmkarakterene i utvalget og andelen med funksjonshindringer i befolkningen. Telemarksforskning mente

<sup>17</sup> FAFO (2020) s.19

<sup>18</sup> Telemarksforskning rapport nr. 803, 2023

<sup>19</sup> Telemarksforskning rapport nr. 803, s. 37

<sup>20</sup> Telemarksforskning har i sin rapport tatt utgangspunkt i NOU 2023:13 *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter* og den begrepsbruken og de begrepsavklaringer som finner der. Vi vil gjøre det samme i dette høringsnotatet.

<sup>21</sup> Telemarksforskning rapport nr. 803, s. 30

likevel at funnene indikerer «[...] at det er snakk om underrepresentasjon snarere enn overrepresentasjon.»<sup>22</sup>

Rapporten undersøker også forholdet mellom tilskuddsordninger og kjønn, og tilskuddsordninger og etnisk og seksuelt mangfold.

Kvinneandelen blant de seks viktigste rollene er høyest for de konsulentvurderte filmene (39 prosent), etterfulgt av filmer uten tilskudd fra NFI (35 prosent), og lavest for markedsvurderte filmer (32 prosent).

For å se på forholdet mellom tilskuddsordninger og innholdsmangfold har forskerne slått sammen etnisk mangfold og seksuelt mangfold for å se på andelen karakterer som representerer ett eller begge av disse mangfoldskriteriene. Her finner de tydelige forskjeller. 23 prosent av karakterene i de konsulentvurderte filmene representerte etnisk mangfold og/eller seksuelt mangfold. Tilsvarende tall for markedsvurderte filmer var ni prosent. Også her fant de mer mangfold blant filmene som ikke mottok tilskudd fra NFI enn filmene som mottok tilskudd etter markedsvurdering.

Rapporten inkluderer også en kvalitativ analyse av mangfold og representasjon i de mest populære filmene og seriene fra de tre årene, og viser blant annet at filmer med tilskudd etter kunstnerisk vurdering er mer mangfoldige med tanke på fremstillingen av sentrale karakterer, sammenlignet med filmer som har fått tilskudd etter markedsvurdering. Her påpekes det blant annet:

*«Strategiene for å redusere risiko ved å basere seg på allerede kjente konsept, kan begrense rommet for originale verk og nyskaping (ibid). Dette har også betydning for hvem som blir castet i sentrale roller, og spillerrommet for å skape nye typer film- og seriekarakterer som bryter med klisjeer og stereotyper. I siste instans gir dette også føringer for hva slags filmer og serier som produseres, både med tanke på representasjon, sjanger og typen fortellinger som fortelles. Dette er noe kulturpolitikken bør ta høyde for når man skal ta en avveining mellom det å prioritere ulike kulturpolitiske mål, som å nå barn og unge, høy kunstnerisk kvalitet, mangfold, representasjon og en bærekraftig film- og seriebransje. Er det noe eksemplene Skam og Rådebank har vist, så er det at det er et seerpotensial for originalskrevne fortellinger med karakterer som rommer mer kompleksitet, mangfold og dybde.»<sup>23</sup>*

Rapporten sier videre:

*«Det er mange hensyn man skal ta når man skal lage incentiver for norsk film- og seriebransje. Hensynet til mangfold og representasjon er et av dem. Vi vil derfor være varsomme med å komme med anbefalinger om hva som bør gjøres. Oppsummeringen av sentrale funn i del to av rapporten illustrerer at det er et marked og seerpotensialet for serier og filmer som i større grad speiler befolkningen. Dette er kunnskap som vi anbefaler at tas til etterretning hvis det blir aktuelt for NFI å evaluere filmpolitiske virkemidler og ulike tilskuddsordninger.»<sup>24</sup>*

---

<sup>22</sup> Telemarksforskning rapport nr. 803, s. 30

<sup>23</sup> Se *Innholdsmangfold i norske filmer og serier*, s.74

<sup>24</sup> l.c.

Rapporten dekker naturlig nok ikke alle filmene i markedsordningen, da det er valgt ut tre år for nærmere analyse. NFIs egne observasjoner av prosjektene som har fått tilskudd i markedsordningen tegner imidlertid det samme bildet. Filmenes innhold synes i liten grad å reflektere mangfoldet i befolkningen med tanke på etnisitet, samisk identitet, seksuell orientering eller nedsatt funksjonsevne – selv om det finnes unntak. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det bør tas grep som bidrar til å stimulere et større mangfold i prosjektene som søker markedstilskudd.

## 2.4. Hva er målet med endringsforslagene

Det overordnede målet med endringsforslagene er å sikre at markedsordningen også i fremtiden er en ordning som gir tilskudd til prosjekter med høyt publikumspotensiale. Som beskrevet i pkt. 2.3 er det forhold med dagens innretning som kan medføre at ordningen ikke er så treffsikker som den kunne vært.

Endringsforslagene skal bidra til å utnytte den samlede kompetansen til panelet i større grad, og gi panelet et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Videre er det et mål å justere systemet for moderat kjønnskvoltering, slik at det blir mer presist. Det er også ønskelig med et større mangfold blant filmer som søker og får tilskudd i ordningen. Det er et uttalt politisk mål i seg selv at kulturlivet oppleves som relevant og er representativt for hele befolkningen.<sup>25</sup> Tilskudd i markedsordningen har som formål å bidra til høy publikumsoppslutning. Det vil ha en verdi i seg selv at filmer som når bredt ut i større grad speiler den norske befolkningen, ved at det kan bidra til å bryte ned barrierer og fremme like muligheter i filmbransjen uavhengig av den bakgrunnen man har. Flere internasjonale studier indikerer dessuten at det er en sammenheng mellom mer mangfold og økte besøkstall<sup>26</sup>. Studiene gjelder det amerikanske og britiske markedet, og kan ikke overføres til det norske markedet. Likevel, antall nordmenn med flerkulturell bakgrunn teller nå over en million (ca. 19 prosent av befolkningen), og det er ikke utenkelig at norske kommersielle storfilmer vil trekke flere publikumsgrupper på kino dersom de blir mer representative. Vi har imidlertid ikke data som underbygger dette foreløpig.

Det er også et mål å sikre riktig balanse mellom å ta innholdsmessig risiko og «trygge valg», i den forstand at det velges prosjekter som ut fra tidligere kinobesøk har størst sjanse for høy publikumsoppslutning. I tillegg er det et mål å legge bedre til rette for en viss porteføljetenking hos juryen, i den forstand at det ikke gis tilskudd til prosjekter som potensielt kan undergrave hverandres markedspotensiale.

Det er likevel verdt å understreke at markedsordningen må ses i sammenheng med NFIs øvrige tilskuddsordninger. NFI gir også tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering, inkludert tilskudd som gis i talentordningen Neo. Det er ikke slik at markedsordningen alene skal bidra til å oppfylle politiske mål om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, og likestilling og mangfold både foran og bak kamera. Dette skal snarere skje i et samspill med øvrige ordninger i NFI. Først og fremst skal markedsordningen bidra til at det produseres spillefilmer med høyt publikumspotensial.

---

<sup>25</sup> Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*, kap. 10.1

<sup>26</sup> [The profit in racially diverse movie casts | Deloitte UK](#), [UCLA-Hollywood-Diversity-Report-2023-Film-3-30-2023.pdf](#), [AIR+Report.pdf \(squarespace.com\)](#), [2021-inclusion-imperative-report\\_final-release\\_for-web.pdf \(commonsensemedia.org\)](#)

## 2.5. Prosess for utarbeiding av høringsnotatet

Alle statlige virksomheter som har virkninger utover egen virksomhet, omfattes av kravene i utredningsinstruksen. Formålet med instruksen er å legge til rette for et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, samt å involvere dem som er berørt av tiltak tidlig i utredningsprosessen.

NFI har gjennom høsten 2023 og vinteren 2024 jobbet med å utrede markedsordningen i henhold til utredningsinstruksen. Vi har søkt å identifisere eventuelle utfordringer med ordningen og vurdert relevante tiltak. Vi har undersøkt ulike hypoteser, blant annet ved å analysere paneldeltakernes publikumsestimater, treffsikkerheten til estimatene målt opp mot faktisk kinobesøk, samt graden av mangfold, representasjon og originalitet i filmer med tilskudd etter markedsvurdering. Til grunn for analysene har vi blant annet en spørreundersøkelse blant tidligere paneldeltakere som ble gjennomført i desember 2023/ januar 2024, og forskningsrapportene *Øyet som ser – mangfold og representasjon i norsk film*<sup>27</sup> og *Innholdsmangfold i norske filmer og serier*<sup>28</sup>.

I oktober 2023 arrangerte NFI en workshop med representanter fra de ulike bransjeorganisasjonene, samt et utvalg produsenter, hvor vi presenterte våre foreløpige analyser og funn. I dette møtet fikk vi innspill til arbeidet. På bakgrunn av disse innspillene jobbet vi videre med hypotesetesting og vurdering av relevante tiltak. Resultatet av arbeidet legges frem her.

## 3. Hvilke tiltak er relevante

### 3.1. Nullalternativet – Ingen endringer i dagens ordning

Nullalternativet innebærer å fortsette med dagens innretning av markedsordningen. Panelet fortsetter å sette sine publikumsestimater på samme grunnlag som i dag, vi beholder dagens system for beregning av kvinneandel, og det innføres ikke insentiver for å stimulere til økt mangfold.

Det positive ved at det ikke gjøres endringer er at ordningen tross alt har fungert godt frem til nå ved at prosjektene det gis tilskudd til i all hovedsak har hatt høy publikumsoppslutning. Dersom det ikke gjøres noen endringer kreves det ikke at verken søkere eller panelmedlemmene setter seg inn i nytt regelverk. Det må heller ikke brukes ressurser internt i NFI på å legge om ordningen.

Problemet med å videreføre dagens ordning uendret er nærmere beskrevet i pkt. 2.3. Dersom det ikke gjøres endringer, vil vi heller ikke kunne utnytte panelets samlede kompetanse fullt ut, legge til rette for et bredere beslutningsgrunnlag for panelet, unngå utilsiktede virkninger av dagens system for kjønnskvoltering eller legge til rette for mer mangfold i markedsordningen.

---

<sup>27</sup> FAFO ved Lise Lien, *Øyet som ser – mangfold og representasjon i norsk film*. Fafo-notat 2020:03. Oslo. 2020

<sup>28</sup> Telemarkforskning ved Bård Kleppe, Ingeborg Holmene og Line Elise Holmboe, *Innholdsmangfold i norske filmer og serier*. Rapport 803. Bø i Telemark. 2023

## 3.2. Ny innretning av panelets arbeid

### 3.2.1. Forslag til tiltak

NFI har vurdert forskjellige endringer i innretningen av panelets arbeid, og gjennomgår dem i det følgende.

Formålet er å sikre en bedre utnyttelse av panelets samlede kompetanse og å sikre panelet et bedre beslutningsgrunnlag. I tillegg har vi vurdert muligheten for at originalitet vektlegges i større grad og mulighet for å tenke portefølje i noen grad.

#### *Tiltak 1 – Ny innretning av panelets arbeid med pitch*

I dette tiltaket gjøres det flere grep for å gi panelet et så bredt beslutningsgrunnlag som mulig, og panelet skal i noen grad ta hensyn til originalitet i prosjektene samt få et mandat til å tenke på sammensetningen av prosjektene som får tilskudd i markedsordningen.

Panelets arbeid innrettes som følger:

#### 1. Panelet gis utvidet markedsinnsikt

Før panelet starter sitt arbeid, får de oppdatert informasjon om de siste markedstrendene, konkurransesituasjonen nå og i tiden fremover, og vurderinger av hvordan publikum konsumerer film nå og fremover. Dette sikrer at alle panelmedlemmer har den samme markedsinformasjonen når de skal sette sine publikumsestimater. I tillegg får panelet innsyn i prosjektenes finansierungsplaner (men ikke de underliggende avtalene). Panelet har ikke tilgang til dette i dag. Muligheten til å vurdere finansierungsplanen bidrar til at panelet kan gjøre en mer velinformert vurdering av filmenes markedsspotensial og lanseringsmuligheter. Prosjektets samarbeidspartnere og deres satsning sier noe om salgbarheten av prosjektet, og størrelsen på de ulike investeringene i prosjektet sier noe om markedsspotensialet. Solid finansiering på søknadstidspunktet og gode samarbeidspartnere gir indikasjoner på at prosjektet vil ha gode forutsetninger for å møte et stort publikum på kino.

Det vil i likhet med dagens praksis bli fremlagt en arbeidsinstruks i møtet. I tillegg til en gjennomgang av punkt 2-8 (som beskrives under), vil instruksjonen redegjøre for grunnprinsippene i forvaltningens saksbehandling deriblant prinsippet om likebehandling og reglene om taushetsplikt. Panelet skal bekrefte at de har lest og vil følge instruksjonen.

#### 2. Nye kriterier for hvordan panelet estimerer publikumsbesøk

I dag setter panelet et publikumsestimat, men gir uavhengig av dette en karakter til manuset, produksjonsteamet, regissør og markedsplan. Tidligere resultater for lignende prosjekter tillegges stor vekt, og ordningen har en tendens til å være tilbakeskuende, i den forstand at det er en tendens til å velge prosjekter med historisk høy publikumsoppslutning, som krigsfilm og julefilm og prosjekter bygget på kjent IP (bøker, tidligere filmer i samme univers mm.).

I dette tiltaket foreslås det derfor å fastsette at panelet skal vurdere prosjektene på følgende kriterier:

- markedsplan og inntektsmuligheter
- målgruppe-appell
- historiefortelling og karakterutvikling
- originalitet og relevans
- nøkkelpersonenes erfaring

Kriteriene skal imidlertid ikke vurderes løsrevet fra hovedformålet om høy publikumsoppslutning. I stedet skal det vurderes hvordan disse momentene vil spille inn på

publikumsopplutningen. Hensikten med kriteriene er dermed ikke å vektlegge eksempelvis originalitet *i seg selv*, men å i større grad anerkjenne at også dette kan ha betydning for publikumsopplutningen. For eksempel vektlegger den danske markedsordningen originalitet i sin kvalitetsvurdering, men har samtidig henblikk på publikum. I likhet med dagens norske ordning, er hovedvilkårene kvalitet og publikum, men kvalitet utdypes slik: «Kvalitet på Markedsordningen er film som **på en original og inkluderende måte** handler om forhold, der har relevans og interesse for et stort publikum. [...]».<sup>29</sup> (NFIs utheving)

### 3. Fastsettelse av publikumsestimater og siling av søknadsbunken

Panelet leser alle søknader og setter publikumsestimat uavhengig av hverandre. Prosjektene med høyest publikumsestimat velges deretter ut til å gi en muntlig presentasjon (pitch) av prosjektene for panelet. Det fastsettes et bestemt antall prosjekter som blir tatt ut til pitch.

Ved beregningen av publikumsestimat legges *gjennomsnittet* av de tre paneldeltakernes estimater til grunn i stedet for median. Som beskrevet i pkt. 2.3.1 har medianen vist seg å være mindre treffsikker enn gjennomsnittet, og resulterer i at man ikke får utnyttet paneldeltakernes vurderinger av prosjektet samlet.

### 4. Pitch for prosjektene med høyest publikumsestimat

Prosjektene med høyest publikumsestimat inviteres til en pitch, hvor de får mulighet til å presentere prosjektene sine for ekspertpanelet. Dette gjør det mulig å utdype prosjektene utover det som kommer frem av det skriftlige materialet, og panelet kan stille spørsmål dersom det er punkter de ønsker mer informasjon om. Det at det legges til rette for en dialog med de mest aktuelle prosjektene sikrer at panelet får så godt grunnlag som mulig for å gjøre sin endelige rangering av prosjektene.

### 5. Panelmøte med nytt mandat

Etter pitch avholdes et panelmøte. Panelet får i denne forbindelse mandat til å gjøre en vurdering av prosjektenes bidrag til den totale sammensetningen av prosjekter som får tilskudd i markedsordningen. Hvordan vil prosjektene *samlet sett* bidra til høy publikumsopplutning? Vil noen av prosjektene i søknadsbunkene bidra til at vi når publikumsgrupper som kanskje ikke nås med den eksisterende porteføljen av prosjekter? Denne vurderingen er tett knyttet sammen med kriteriene om originalitet og relevans, som panelet skal vurdere i steg 2. Formålet i denne omgang er imidlertid å sette vurderingen i en større sammenheng. Dersom prosjektet er egnet til å nå publikumsgrupper som ikke er like godt dekket av prosjekter som allerede har fått tilskudd i markedsordningen, så vil det kunne telle positivt.

Et annet relevant vurderingstema er om tildeling til prosjekter i henholdsvis stor og liten ordning i denne søknadsrunden vil kunne motvirke formålet med ordningen om høy publikumsopplutning. Det kan være aktuelt dersom prosjektene er såpass like at en tildeling til begge prosjekter vil undergrave prosjektenes publikumspotensiale. I dag har ikke panelet anledning til å vurdere prosjektene i stor og liten ordning opp mot hverandre, da det følger av ordningens retningslinjer at prosjektene ikke konkurrerer med hverandre.

Panelet gis anledning til å diskutere prosjektene fritt, men samtalen modereres av NFI som sørger for at alle kommer likt til orde, og at panelet er innom følgende temaer:

---

<sup>29</sup> Se DFIs *Kriterier for film støttet på markedsordningen*, tilgjengelig her: <https://www.dfi.dk/sites/default/files/docs/2018-01/DFI-Markedsordningen-Kriterier.pdf>

- Prosjektene styrker og svakheter
- Målgruppe-appell,
- Markedsplan og inntektsmuligheter
- Historiefortelling og karakterutvikling
- Originalitet og relevans
- Risiko versus «trygt»
- Samlet bidrag til publikumsoppslutning
- Mulig konkurranseforhold mellom prosjektene i søknadsbunken

## 6. Panelet rangerer prosjektene på nytt

Paneldeltagerne gjør en ny vurdering av prosjektene hver for seg. I denne omgang er det kun prosjektene fra pitch, det vil si prosjektene med høyest gjennomsnittlig publikumsestimat, som er med i vurderingen. Dette sikrer at høyt publikumsestimat fortsatt er det mest sentrale elementet i ordningen.

Panelet har nå fått utfyllende informasjon om prosjektene gjennom pitch, og har også fått diskutert prosjektene i panelmøte. Panelet leverer hver sin individuelle innstilling, hvor de rangerer prosjektene i henholdsvis stor og liten ordning fra topp til bunn (hvis fem prosjekter fra hver ordning var med til pitch, rangeres disse fra 1 til 5, hvorav 1 har høyest potensial).

NFI beregner en samlet rangering av prosjektene, som blir panelets rådgivende rangering. Se eksempel i tabell under:

Søknader	Panelmedl. 1	Panelmedl. 2	Panelmedl. 3	Score
Søknad 1	1	1	3	5
Søknad 2	3	2	2	7
Søknad 3	2	4	1	7
Søknad 4	4	3	4	11
Søknad 5	5	5	5	15

I dette eksempelet har søknad 1 lavest score, og er dermed prosjektet som har høyest potensial. Søknad 2 og 3 har samme score. Her vil kvinneandel kunne bli avgjørende, se omtale i pkt. 3.3.

Ettersom panelet rangerer prosjektene individuelt kan det tenkes at prosjekter panelet mener er i konkurranseforhold med hverandre ender opp med å bli rangert likt, også etter diskusjonen i panelmøtet, fordi forskjellige panelmedlemmer har vurderer de to prosjektene som er i et konkurranseforhold ulikt. Dersom panelet i panelmøtet har kommet til at det ikke bør gis tilskudd til begge prosjektene, skal panelet informere NFI om det i panelmøtet. Dersom disse prosjektene ender opp med å bli rangert likt etter de individuelle rangeringene, og det heller ikke kan skilles mellom prosjektene på grunnlag av kvinneandel, skal det prosjektet som opprinnelig hadde det høyeste gjennomsnittlige publikumsestimatet få tilskudd, og neste tilskudd går til neste prosjekt på lista.

## 7. Moderat kvotering på grunnlag av kvinneandel

Rådgiver hos NFI beregner kvinneandelen i prosjektene og evt. kvotering gjennomføres før endelig innstilling. Se nærmere om justering av systemet for moderat kvotering i pkt. 3.3.

## 8. Endelig innstilling og vedtak

Fagavdelingen i NFI innstiller til tilskudd på grunnlag av rådgivende rangering av prosjektene og evt. kvotering på grunnlag av kvinneandel, og vedtak fattes av NFI.



Som nevnt i pkt. 2.2 kan i prinsippet innstillingen overprøves av den som har vedtaksmyndighet i NFI (slik vedtaksmyndigheten er innrettet i dag er dette direktøren). Det er imidlertid ikke fastsatt noen kriterier for i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å overprøve innstillingen. Det er på det rene at det er høy terskel for å overprøve ekspertpanelets vurdering. Dersom det skulle bli aktuelt å gripe inn måtte det være fordi resultatet kan risikere å virke mot ordningens hensikt, som er å gi tilskudd til prosjekter med et høyt publikumspotensial. Inngripen kan også være aktuelt dersom NFI har informasjon om nært forestående tildelinger i de kunstnerisk vurderte ordningene hos NFI som har lik eller svært lik tematikk og som potensielt vil kunne endre publikumsestimatet, gitt at filmene er planlagt å lanseres i samme marked og noen lunde samme tidsrom. Denne informasjonen bør i så fall gis panelet før endelig rangering (i steg 5), men dersom det ikke lar seg gjøre kan informasjonen også gis i etterkant med adgang til å fastsette ny rangering før NFI fatter endelig vedtak. Det vil i disse tilfellene ikke være snakk om at NFI overprøver panelets rangering, men at NFI ser at panelet ikke har fullstendig informasjon om markedsforholdene, og at panelet får adgang til å gjøre en ny rangering på grunnlag av informasjonen. Dersom panelet opprettholder sine opprinnelige vurderinger, vil ikke NFI overprøve dette.

Utover dette er det vanskelig å skulle fastsette noen kriterier for overprøving, da det vil måtte gjøres en konkret helhetsvurdering av prosjektene opp mot hverandre. Det følger imidlertid av steg 5 at panelet nå får mandat til å vurdere mulig konkurranseforhold i søknadsbunken, ved at potensielle tildelinger i stor og liten ordning ses opp mot hverandre. Det må derfor legges til grunn at panelet i sin endelige rangering har tatt stilling til dette, og en overprøving vil derfor ikke lenger være aktuell på dette grunnlaget.

Det kan også tenkes tilfeller der direktøren (eller den som har vedtaksmyndighet i ordningen) må fatte den endelige beslutningen, fordi det ikke er noe som skiller mellom prosjektene i rangeringen (for eksempel ved lik rangering, lik kvinneandel og likt bakenforliggende publikumsestimat jf. steg 3 i panelets vurdering). I så fall vil det ikke være snakk om en overprøving av panelets vurdering, men at det fattes en endelig beslutning basert på formålet med ordningen og ordningens prioriteringskriterier.

#### *Tiltak 2 – Ny innretning av panelets arbeid uten pitch*

I dette tiltaket gjøres det grep for å gi panelet et så bredt beslutningsgrunnlag som mulig, men det gjøres ingen endringer i panelets vurderingskriterier, og panelet får ikke mandat til å tenke på sammensetningen av prosjektene som får tilskudd i markedsordningen. Det gjennomføres heller ikke en pitcherunde med utvalgte prosjekter.

Panelets arbeid innrettes som følger:

1. Panelet gis utvidet markedsinnsikt

Dette gjøres på samme måte som i tiltak 1.

2. Fastsettelse av publikumsestimater og siling av søknadsbunken

Panelet leser alle søknader og setter publikumsestimat uavhengig av hverandre. Prosjektene med høyest publikumsestimat velges ut til videre vurdering. Det fastsettes et bestemt antall prosjekter som vurderes nærmere.

Ved beregningen av publikumsestimat legges *gjennomsnittet* av de tre paneldeltakernes estimater til grunn i stedet for median. Som beskrevet i pkt. 2.3.1 har medianen vist seg å være mindre treffsikker enn gjennomsnittet, og resulterer i at man ikke får utnyttet paneldeltakernes vurderinger av prosjektet samlet.

3. Panelmøte

Etter at det er gjort en innledende utvelgelse av prosjekter i tråd med pkt. 2, avholdes det panelmøte.

Panelet gis anledning til å diskutere prosjektene fritt, men samtalen modereres av NFI som sørger for at alle kommer likt til orde, og at panelet er innom følgende temaer:

- Prosjektens styrker og svakheter
- Målgruppe-appell
- Markedsplan og inntjeningsmuligheter
- Nøkkelpersonenes erfaring
- Mulig konkurranseforhold mellom prosjektene i søknadsbunken

Panelet skal ikke gjøre en vurdering av sammensetningen av prosjektene som får tilskudd i markedsordningen, slik som i tiltak 1, men de får i likhet med i tiltak 2 mandat til å vurdere konkurranseforholdet mellom prosjektene (i både stor og liten ordning) i den aktuelle søknadsrunden. Det vises til omtalen av dette i tiltak 1.

#### 4. Panelet rangerer prosjektene på nytt

Paneldeltagerne gjør en ny vurdering av prosjektene hver for seg. I denne omgang er det kun prosjektene med de høyeste gjennomsnittlige publikumsestimatene, som er med i vurderingen. Dette sikrer at høyt publikumsestimat fortsatt er det mest sentrale elementet i ordningen.

Panelet har nå fått utfyllende informasjon om prosjektene og har også fått diskutert prosjektene i panelmøte. Panelet leverer hver sin individuelle innstilling, hvor de rangerer prosjektene fra topp til bunn (hvis fem prosjekter var med videre, rangeres disse fra 1 til 5).

#### 5. NFI beregner en samlet rangering av prosjektene, som blir panelets rådgivende rangering av prosjektene. Endelig innstilling og vedtak

Fagavdelingen i NFI innstiller til tilskudd på grunnlag av rådgivende rangering av prosjektene og evt. kvotering på grunnlag av kvinneandel, og vedtak fattes av NFI.

Som gjennomgått tidligere kan i prinsippet innstillingen overprøves av den som har vedtaksmyndighet i NFI, men dette har sjelden blitt gjort i praksis.

I likhet med i tiltak 1 foreslås det å fastsette at det skal være høy terskel for å overprøve innstillingen. Det skal kun være aktuelt å gripe inn dersom resultatet risikerer å virke mot ordningens formål om å gi tilskudd til prosjekter med høyt publikumspotensial.

I tiltak 2 får ikke panelet mandat til å vurdere «porteføljen» i markedsordningen og hvordan prosjektene samlet bidrar til publikumsoppslutning. Det kan derfor stilles spørsmål ved om vedtaksmyndigheten i NFI skal kunne overprøve innstillingen dersom man ser at prosjektene som innstilles har tematikk som allerede går igjen i «porteføljen».

Det er imidlertid etter NFIs syn uheldig om denne typen skjønnsmessig vurdering løsrives fra den sammensatte vurderingen av filmenes publikumspotensial som panelet skal foreta. Prosjektens eventuelle plass i en portefølje er bare ett av mange elementer panelet tar stilling til i tiltak 1, som til sammen utgjør vurderingen av prosjektets publikumspotensial. Dersom denne vurderingen skal gjøres isolert sett i etterkant av innstillingen, risikerer det å undergrave hovedmålet med ordningen om høy publikumsoppslutning. NFI mener derfor at vedtaksmyndigheten i NFI ikke bør kunne overprøve panelets innstilling basert på rene porteføljebetraktninger.

I likhet med i tiltak 1, kan det også her tenkes tilfeller der den som har vedtaksmyndighet i NFI må fatte den endelige beslutningen fordi det ikke er noe som skiller mellom prosjektene i rangeringen (for eksempel ved lik rangering, lik kvinneandel og likt bakenforliggende publikumsestimat jf. steg 3 i panelets vurdering). I så fall vil det ikke være snakk om en overprøving av panelets vurdering, men at det fattes en endelig beslutning basert på formålet med ordningen og ordningens prioriteringskriterier.

### *Tiltak 3– Mindre justeringer i dagens modell*

I dette tiltaket åpnes det for at panelet møtes for å drøfte prosjektene, slik at panelets samlede kompetanse kan utnyttes bedre. I tillegg åpnes det for at panelet gjør en vurdering av muligheten for at tildelingene til prosjekter i søknadsrunden kan virke mot sin hensikt, dvs. målet om høy publikumsoppslutning. Ut over dette opprettholdes dagens innretning av panelets arbeid.

1. Punktene *Før og rett etter søknadsfrist, Panelmøte og Paneldeltakernes arbeid i Saksbehandling av markedsvurdert spillefilm*<sup>30</sup> videreføres som før.
2. Panelet fastsetter sine estimater

Paneldeltakerne gjør sine individuelle estimater av prosjektene i søknadsbunken, som leveres skriftlig til NFI. Det gjøres ingen siling av prosjektene basert på estimatene.

3. Panelmøte

Det gjennomføres et panelmøte hvor panelet får anledning til å diskutere prosjektene fritt, men samtalen modereres av NFI som sørger for at alle kommer likt til orde, og at panelet er innom følgende temaer:

- Prosjektene styrker og svakheter
- Målgruppe-appell, markedsplan og inntjeningsmuligheter
- Mulig konkurranseforhold mellom prosjektene i søknadsbunken

Sistnevnte punkt er nytt og muliggjør at paneldeltakerne kan ta høyde for at tildelinger til prosjekter som har sterke likheter vil kunne medføre at prosjektene ikke når sitt fulle publikumspotensiale. I etterkant av panelmøtet vil det være mulig for paneldeltakerne å justere sitt estimat, jf. neste punkt.

4. Mulighet for å justere estimater

Etter møtet har panelet mulighet til å justere sine opprinnelige estimater. For å sikre at man i denne sammenheng ikke gjør store endringer i opprinnelig estimat for å få igjennom prosjektet man har størst tro på, settes det en begrensning for hvor mye estimatet kan justeres. For liten ordning kan panelet maksimalt justere estimatet sitt med +/- 25.000, mens stor ordning kan justeres +/- 50.000.

På bakgrunn av estimatene etter justering vil prosjektene rangeres ut fra høyest median, slik prosjektene også rangeres etter gjeldende praksis.

5. Endelig innstilling og vedtak

---

<sup>30</sup> Tilgjengelig på denne nettsiden: [https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering/\\_/attachment/download/396847af-6097-4a4b-ae42-4af8d721c7a9:47e5508e8ba1e5d612029e601faebbe7f593c1b7/Saksbehandling%20av%20markedsvurdert%20Spillefilm.pdf](https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering/_/attachment/download/396847af-6097-4a4b-ae42-4af8d721c7a9:47e5508e8ba1e5d612029e601faebbe7f593c1b7/Saksbehandling%20av%20markedsvurdert%20Spillefilm.pdf)

Fagavdelingen i NFI langer en rangeringsliste basert på panelets samlede estimat (median) og evt. kvotering basert på kvinneandel, jf. pkt. 3.3. og innstiller til tilskudd. Vedtak fattes av NFI.

I likhet med i tiltak 1 vil panelet her ha fått mandat til å ta hensyn til mulig konkurranseforhold mellom prosjektene i søknadsbunken. Det vises til omtalen av kriterier for overprøving av innstillingen av vedtaksmyndigheten i NFI i tiltak 1. Tilsvarende vil gjelde for tiltak 3.

### 3.2.2. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

NFI har vurdert tre tiltak hvor innretningen av panelets arbeid endres i varierende grad sammenlignet med dagens innretning. Tiltakene reiser dels overlappene, dels ulike prinsipielle spørsmål.

#### *Forholdet til lovbestemt taushetsplikt*

Et første spørsmål er om panelet bør få innsyn i prosjektenes finansieringsplaner. Dette er foreslått i tiltak 1 og 2.

Det kan tenkes at informasjon i finansieringsplanene i noen tilfeller vil kunne anses som forretningsforhold det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. To av panelmedlemmene innhentes eksternt, og vil vanligvis jobbe som produsent eller distributør. Det innebærer at man som panelmedlem kan få tilgang til informasjon som det i etterkant kunne vært fristende å utnytte i sitt eget arbeid.

Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 13 at enhver som utfører arbeid for et forvaltningsorgan har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende får kjennskap til i forbindelse med arbeidet om blant annet forretningshemmeligheter.<sup>31</sup> Denne taushetsplikten gjelder også den som utfører enkeltstående oppdrag for det offentlige, uten å være ansatt i forvaltningen.<sup>32</sup> Videre følger det av samme bestemmelse at taushetsplikten også gjelder «etter at vedkommende har avsluttet arbeidet» og at vedkommende heller ikke kan utnytte forretningshemmeligheter man får kjennskap til «i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.»<sup>33</sup> Brudd på taushetsplikten etter forvaltningsloven er straffbart etter straffeloven med bot eller fengsel på inntil 1 år, eller fengsel inntil 3 år for grove brudd.<sup>34</sup>

NFI mener at så lenge panelmedlemmene er godt informert om taushetsplikten og følgene av brudd på denne, vil hensynet til å beskytte forretningshemmeligheter være godt ivaretatt.

I tillegg begrenses panelmedlemmenes innsyn ved at de får tilgang til finansieringsplanen, men ikke de underliggende avtalene.

NFI mener derfor at panelets tilgang til finansieringsplanene vil være forenlig med forvaltningslovens regler om lovbestemt taushetsplikt.

#### *Forholdet til likebehandlingsprinsippet*

I tiltak 1 foreslås at prosjektene med høyest gjennomsnittlig publikumsestimat velges ut til pitch, hvor de kan utdype prosjektene utover det skriftlige materialet i søknaden. I svarene NFI fikk fra spørreundersøkelsen for tidligere paneldeltagere, var 50% helt eller ganske enig

<sup>31</sup> Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2

<sup>32</sup> Bernt, Jan Fridthjof, Note 261, *Kommentar til Forvaltningsloven* i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2017) hentet 11.03.2024

<sup>33</sup> Forvaltningsloven § 13 siste ledd

<sup>34</sup> Straffeloven §§ 209 og 210

(hvh. 25% i hver kategori) om at det hadde vært nyttig å få en pitch fra de prosjektene som er mest aktuelle for tilskudd, for å ha et bredere grunnlag å gjøre vurderingene på. 15% var usikre, mens 35% var helt uenige. De som hadde motforestillinger begrunnet dette med hensyn til likebehandling, og at det vil være urettferdig om noen av søkerne får pitche og ikke andre.

Likebehandlingsprinsippet innebærer at alle saker skal behandles objektivt, nøytralt og upartisk. Det innebærer at søknadene i markedsordningen skal vurderes etter saksbehandlingsreglene og vilkårene som følger av ordningens regelverk, og at det ikke tas utenforliggende hensyn. Dersom saksbehandlingsrutinen er at noen av prosjektene skal plukkes ut til pitch vil ikke dette bryte med likebehandlingsprinsippet, så sant utvelgelsen av prosjektene til pitch skjer på grunnlag av et fastlagt regelsett og det ikke tas utenforliggende hensyn i den forbindelse. I dette tilfellet skal utvelgelse av prosjektene til pitch skje på grunnlag av hvilke prosjekter som har høyest gjennomsnittlig publikumsestimat. NFI kan derfor ikke se at denne endringen i saksbehandlingen er uforenlig med prinsippet om likebehandling.

### 3.2.3. Positive og negative virkninger av tiltaket

#### *Tiltak 1 – Ny innretning av panelets arbeid*

Etter NFIs vurdering vil tiltak 1 gi en bedre utnyttelse av panelets samlede kompetanse ved at gjennomsnittet av panelets publikumsestimat legges til grunn. Panelets samlede kompetanse vil også kunne utnyttes bedre ved at panelet får anledning til å drøfte prosjektene i plenum før de fastsetter sin endelige individuelle rangering.

Videre vil tiltaket sikre panelet et bredere beslutningsgrunnlag, ved at panelet får mer informasjon, inkludert prosjektenes finansieringsplan, før de fastsetter sine estimater. Panelet vil også få mer informasjon før de gjør sine endelige rangeringer av prosjektene, ved at prosjektene med høyest estimater kalles inn til pitch for panelet.

En annen positiv virkning av tiltaket er at panelet kan vektlegge originalitet når prosjektene skal rangeres. Dette kan bidra til å fange opp noen av prosjektene panelmedlemmene selv har pekt på finnes i søknadsbunken, men som ikke når igjennom i dag fordi ordningen har en tendens til å være tilbakeskuende.

Panelet får dessuten mandat til å vurdere markedsordningens samlede bidrag til publikumsopplutningen. Dette kan bidra til at prosjekter med potensiale til å treffe nye publikumsgrupper får noe større uttelling i ordningen. Som rapporten fra Telemarksforskning påpeker, «[...] så er det [...] et seerpotensial for originalskrevne fortellinger med karakterer som rommer mer kompleksitet, mangfold og dybde.»<sup>35</sup> Det kan potensielt gi positive virkninger for prosjektenes bidrag til publikumsopplutning å tenke mer fremoverrettet og ha en bevissthet rundt muligheten til å trekke flere publikumsgrupper på kino.

I tillegg får panelet mandat til å vurdere konkurranseforholdet mellom prosjekter i søknadsbunken. Det kan gi positive virkninger ved at man unngår tildelinger til prosjekter i samme søknadsrunde som potensielt kan påvirke hverandres publikumsopplutning negativt.

En potensiell negativ virkning av tiltaket er imidlertid at tilliten til panelets estimater svekkes. Som beskrevet i pkt. 2.3.1 har et argument for bruken av median vært at det begrenser muligheten for manipulasjon, ved at publikumsestimater settes kunstig høyt eller lavt.

---

<sup>35</sup> Se *Innholdsmangfold i norske filmer og serier*, s.74

Dagens innretning av panelets arbeid, hvor det gjøres en individuell vurdering og det ikke er anledning til å endre på vurderingen etter felles diskusjon av prosjektene i panelet, har vært et bevisst valg for at deltakerne skal være upåvirket av hverandre og at ikke den sterkeste stemmen i rommet ikke skal dominere. Denne bekymringen ble nevnt i forbindelse med workshopen med bransjen i høst.

En annen potensiell negativ virkning av tiltaket er at saksbehandlingen blir mer omfattende og tidkrevende. Dette risikerer å redusere effektiviteten i saksbehandlingen noe. I tillegg kan det tenkes at det blir mindre attraktivt for potensielle panelmedlemmer om arbeidsmengden øker.

Det kan også bli ansett som en negativ virkning av tiltaket at det blir uro rundt panelmedlemmenes tilgang til prosjektenes finansieringsplan, som NFI har beskrevet over vil imidlertid panelmedlemmene være omfattet av forvaltningslovens taushetsplikt, og vil ikke ha anledning til å utnytte denne informasjonen utenfor sitt arbeid som panelmedlem.

### *Tiltak 2 – Ny innretning av panelets arbeid uten pitch*

I likhet med tiltak 1 vil tiltak 2 gi en bedre utnyttelse av panelets samlede kompetanse ved at gjennomsnittet av panelets publikumsestimat legges til grunn. Panelets samlede kompetanse vil også kunne utnyttes bedre ved at panelet får anledning til å drøfte prosjektene i plenum før de fastsetter sin endelige individuelle rangering.

Videre vil tiltaket sikre panelet et bredere beslutningsgrunnlag, ved at panelet får mer informasjon, inkludert prosjektenes finansieringsplan, før de fastsetter sine estimater.

En annen positiv virkning av tiltak 2 er at kriteriene for når vedtaksmyndigheten i NFI kan overprøve panelets innstilling blir klargjort. Dette styrker ordningens forutsigbarhet.

I likhet med i tiltak 1, får panelet mandat til å vurdere konkurranseforholdet mellom prosjekter i søknadsbunken. Det kan gi positive virkninger ved at man unngår tildelinger til prosjekter i samme søknadsrunde som potensielt kan påvirke hverandres publikumsoppslutning negativt.

Tiltak 2 legger dessuten opp til noe mindre omfattende saksbehandling enn tiltak 1, ved at pitch utgår. Det er også færre vurderingskriterier for publikumsoppslutningen enn i tiltak 1. Panelet får ikke mandat til å vurdere originalitet og relevans, og de får ikke mandat til å vurdere samlet bidrag til publikumsoppslutningen. Dette kan innebære en mer «rendyrket» vurdering av publikumspotensial. Begge disse faktorene kan bidra til at ordningen blir enklere å administrere og dermed at saksbehandlingen blir mer effektiv og forutsigbar enn med tiltak 1.

Samtidig er det større risiko for at estimatene fastsettes på et mer tilbakeskuende grunnlag. Det betyr ikke nødvendigvis at prosjektene i ordningen ikke fortsetter å ha høy publikumsoppslutning, men det er en risiko for mindre originalitet og at man i mindre grad lykkes med å få en bred publikumsoppslutning som når frem til flere ulike publikumsgrupper samlet sett.

### *Tiltak 3 – Mindre justeringer i dagens modell*

En positiv virkning av tiltak 3 er at panelets samlede kompetanse utnyttes noe bedre, ved at panelet får anledning til å møtes for å drøfte prosjektene og at de deretter kan justere publikumsestimatene sine noe.

I likhet med i tiltak 1 utvides også panelets mandat noe, slik at panelet kan ta stilling til konkurranseforhold i søknadsbunken. Det kan gi positive virkninger ved at man unngår

tildelinger til prosjekter i samme søknadsrunde som potensielt kan påvirke hverandres publikumsoppslutning negativt.

Ettersom ordningen i stor grad videreføres som i dag vil dessuten risikoen for at det blir mistillit til paneldeltagernes estimater være lav. I tillegg vil endringene være enkle å implementere.

Dessuten vil saksbehandlingen være mindre omfattende og tidkrevende enn det tiltak 1 og 2 legger opp til. I likhet med tiltak 2 vil det være færre vurderingskriterier for publikumsoppslutningen enn i tiltak 1. Panelet får ikke mandat til å vurdere originalitet og relevans, og de får ikke mandat til å vurdere samlet bidrag til publikumsoppslutningen. Dette kan innebære en mer «rendyrket» vurdering av publikumspotensial.

En negativ virkning er imidlertid at tiltaket ikke i like stor grad egner seg til å utnytte panelets samlede kompetanse. Medianen legges fortsatt til grunn, noe som innebærer at det historisk minst presise estimatet forblir det utslagsgivende, jf. gjennomgangen i pkt. 2.3.1. Det er også begrenset hvilke justeringer panelmedlemmene kan gjøre i etterkant av panelmøtet.

Det gjøres heller ingen endringer i beslutningsgrunnlaget til panelet, noe som innebærer at panelet vil ha mindre informasjon til å fastsette sine estimater sammenlignet med tiltak 1 og 2.

### 3.3. Justering av systemet for moderat kjønnskvoltering

#### 3.3.1. Forslag til tiltak

Som beskrevet i pkt. 2.3.3 er det fortsatt behov for moderat kjønnskvoltering, for å nå målet om likestilling foran og bak kamera. Med moderat kjønnskvoltering menes at dersom to eller flere prosjekter vurderes likt (her med tanke på publikumspotensial), velges det prosjektet som best ivaretar hensynet til kjønnsbalanse. NFI foreslår imidlertid justeringer i systemet for å unngå utilsiktede konsekvenser og å få en mer presis kvotering. NFI har vurdert to tiltak i den forbindelse, som gjennomgås i det følgende.

#### *Tiltak 4 – Moderat kvotering tilpasset tiltak 1 og 2 (ny innretning av panelets arbeid)*

I denne modellen beregnes kvinneandelen etter at panelet har gjort sin innstilling, dvs. etter at panelet har hatt møte og har rangert prosjektene som ble diskutert i møtet. Kvinneandelen beregnes på samme måte som etter dagens praksis, det vil si at de fire nøkkelposisjonene regissør, manusforfatter, produsent og hovedroller gir uttelling.

Ved lik samlet score i rangeringen prioriteres prosjektet med høyest kvinneandel foran et prosjekt med lavere kvinneandel. I dagens ordning er det ingen øvre begrensning på når kvinneandelen får utslag. Det vil si at om et prosjekt har 60% kvinneandel og et annet prosjekt har 67% kvinneandel, så vil prosjektet med 67% kvinneandel utkonkurrere det andre prosjektet med et publikumsestimat som er opptil 50.000 lavere enn prosjektet med 60% kvinneandel.

I tiltak 4 foreslår NFI at det fastsettes en øvre grense på 60%. Det vil for eksempel si at et prosjekt med 67% kvinneandel *ikke* utkonkurrerer et prosjekt med 60% kvinneandel og høyere rangering fra panelet. En følge av at tiltak 4 bygger på tiltak 1 og 2 er at man går bort fra at kvinneandelen slår ut når publikumsestimatet er +/- 50.000. I stedet slår kvinneandelen kun ut når prosjektene har lik samlet score i rangeringen. Se et eksempel i tabellen under.

Søknader	Panelmedl. 1	Panelmedl. 2	Panelmedl. 3	Score	Kvinneandel
Søknad 1	1	1	3	5	33%
Søknad 2	3	2	2	7	40%

Søknad 3	2	4	1	7	60%
Søknad 4	4	3	4	11	33%
Søknad 5	5	5	5	15	45%

I det tenkte eksempelet skal det gis to tilskudd, og panelet har rangert prosjektene fra 1 til 5, hvor av 1 anses å oppfylle ordningens formål best. Søknad 1 har høyest samlet prioritering og får tilskudd uavhengig av kvinneandel. Søknad 2 og 3 har lik samlet prioritering, men søknad 3 har høyere kvinneandel og får derfor tilskudd.

Dersom søknad 2 og 3 også hadde hatt samme kvinneandel, vil det opprinnelige gjennomsnittlige publikumsestimatet slik det ble fastsatt før panelmøtet bli utslagsgivende.

Dersom søknad 1 og 2 hadde hatt samme score og hhv. 60% og 67% kvinneandel, så vil også det opprinnelige gjennomsnittlige publikumsestimatet bli avgjørende, ettersom kvinneandel over 60% ikke skal være utslagsgivende.

#### *Tiltak 5 – Moderat kvotering tilpasset tiltak 3 (ny innretning av panelets arbeid)*

I denne modellen gjøres det en endring i beregningen av kvinneandel, ved at nøkkelposisjonen produsent ikke lenger gir uttelling, mens regissør, manusforfatter og hovedroller fortsatt teller med.

I tillegg gjøres det en endring i når kvinneandelen skal gi utslag i liten ordning fra +/- 50.000 til +/- 5 prosent. Det vil si at dersom medianene ligger innenfor +/- 5 prosent, velges prosjektet med høyest kvinneandel.

Til sist innføres samme begrensning som i tiltak 4, at prosjekter med 60% kvinneandel eller mer vurderes likt i kvinneandel. Det vil si at dersom to prosjekter i liten ordning har hhv. 60% og 67% kvinneandel og medianene ligger innenfor +/- 5 prosent, velges prosjektet med høyest publikumsestimat (median).

### 3.3.2. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

#### *Forholdet til likestillings- og diskrimineringsloven*

Kvotering på grunnlag av kjønn må gjøres på en måte som er forenlig med likestillings- og diskrimineringsloven.<sup>36</sup> I utgangspunktet er det etter loven forbudt å forskjellsbehandle på grunnlag av kjønn.<sup>37</sup> Det gis imidlertid på nærmere bestemte vilkår adgang til positiv særbehandling dersom særbehandlingen er «egnet til å fremme lovens formål», det er et «rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere», og «særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd.»<sup>38</sup>

Kvotering på grunnlag av kjønn kan bidra til å fremme lovens formål om likestilling, ettersom det per dags dato ikke er kjønnsbalanse i nøkkelrollene i prosjektene som søker tilskudd i markedsordningen, jf. gjennomgang i pkt. 2.3.3. Som gjennomgått i pkt. 2.3.3 har vi sett en effekt av moderat kvotering, ettersom det er betydelig høyere kvinneandel i ordningen nå enn det var før kvotering ble innført.

NFI mener videre at begge tiltak som er foreslått bidrar til å sikre et rimelig forhold mellom formålet om likestilling foran og bak kamera og hvor inngripende tiltaket er. Tiltakene bidrar

<sup>36</sup> Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbod mot diskriminering

<sup>37</sup> Se likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

<sup>38</sup> Se likestillings- og diskrimineringsloven § 11



til å justere utslaget av kvoteringen, ved at kvinneandel ikke får utslag når den er over 60%. Dette er et grep som gjør tiltaket mindre inngripende enn tidligere.

Fordi tiltak 4 bygger på tiltak 1 og 2, fjerner man dessuten innslagsfaktoren på +/- 50.000 publikummere. Dette innslaget forutsetter presise publikumsestimater, og har i flere søknadsrunder ført til at kvoteringen har fått mye større effekt, fordi forskjellen mellom publikumsestimatene har blitt mindre. Denne usikkerhetsfaktoren fjernes i tiltak 4, og fører til at det kun er der prosjektene har *samme* score i rangeringen at kvinneandelen får betydning.

For tiltak 5 fjerner man også innslagsfaktoren på +/- 50.000 publikummere i «liten ordning» der denne terskelen er minst hensiktsmessig, fordi publikumsestimatene er lavere enn i stor ordning. I tiltak 5 gir dessuten ikke kvinneandel i produsent-rollen uttelling lenger. Dette er rollen hvor kvinneandelen har ligget desidert høyest, og hvor behovet for kvotering dermed synes minst.

For begge tiltak gjøres det dermed justeringer som sikrer at kvoteringen ikke er uforholdsmessig inngripende. I tillegg videreføres naturligvis publikumsestimat som den mest tungtveiende faktoren, jf. beskrivelsen av endringer i panelets arbeid i pkt. 3.2. Dette sikrer at kvinneandelen får utslag på et tidspunkt i prosessen hvor prosjektene som vurderes opp mot hverandre allerede har høye publikumsestimat – som er hovedformålet med ordningen.

Det siste vilkåret i likestillings- og diskriminerings er at særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd. Som beskrevet i pkt. 2.3.3 er ikke formålet oppnådd enda, men NFI følger virkningen av kvotering tett, og vil gjøre justeringer og eventuelt avvikle dette tiltaket når det er grunnlag for det.

### 3.3.3. Positive og negative virkninger av tiltakene

Utviklingen av kvinneandel i søknads- og tilskuddsbunken siden moderat kvotering ble innført viser at kvoteringen har en positiv virkning på kjønnsbalansen. De alternative tiltakene som er gjennomgått i pkt. 3.3.1 vil begge bidra til at kvoteringen blir mer presis og foregår på en mindre inngripende måte enn tidligere.

Når det gjelder tiltak 4 går man bort fra innslagsfaktoren på +/- 50.000, som fjerner risikoen for at kvinneandelen får utilsiktet utslag. Dette er en styrke ved tiltak 4, som man ikke får i samme grad med tiltak 5.

Med tiltak 5 går man bort fra å legge vekt på produsentrollen ved kvotering. Dette gjør at manus, regi og hovedrolle får desto større uttelling, noe som kan bidra til et tiltrengt løft av kjønnsbalansen for disse rollene. Det har også i workshopen NFI har gjennomført blitt ytret synspunkter om at produsentrollen er den rollen som enklest kan benyttes til å «blåse opp» kvinneandelen, ved at det legges til navn som reelt sett ikke produserer, da det er vanskeligere å føre kontroll med hvilket arbeid den enkelte har gjort som produsent enn de øvrige nøkkelrollene.

En negativ side ved tiltak 5 er imidlertid at å gå bort fra kjønnskvoltering for produsent er sårbart, da andelen kvinnelige produsenter i søknadsbunken bare unntaksvis har vært over 50%. Man risikerer da at andelen går ned dersom kvinnelig produsent ikke lenger gir uttelling. En annen negativ side ved tiltak 5 er at utfordringen med å fastsette riktig innslagspunkt for kvoteringen videreføres. Det er usikkert hvor presise innslagspunktene på hhv. +/- 50.000 i stor ordning og +/- 5 prosent i liten ordning er nå og i fremtiden. Dermed kan kvoteringssystemet igjen få uønsket effekt på sikt.

### 3.4. Incentiver til større mangfold

#### 3.4.1. Definisjon av mangfold

I NFIs handlingsplan for mangfold<sup>39</sup> legger vi en bred forståelse av mangfold til grunn. Handlingsplanen omfatter diversitet knyttet til kjønn, etnisitet, urfolk, nasjonale minoriteter, alder, seksuell orientering/kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk, geografisk tilhørighet, funksjonsevne og sosial bakgrunn.

Bakgrunnen for å foreslå incentiver som kan styrke mangfoldet i markedsordningen er nærmere beskrevet i pkt. 2.3.4. Som det fremgår av gjennomgangen tyder NFIs målinger av mangfold så langt (gjennomført i 2022 og 2023) på at personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i *skaperleddet*, både i søknads- og tilskuddsbunken. Når det gjelder personer med «annen mangfoldsbakgrunn»<sup>40</sup> synes tendensen å være den samme. Vi ber ikke om informasjon om seksuell orientering/kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk, og har derfor ingen tall på dette i skaperleddet. Rapporten *Øyet som ser* bidrar til å belyse utfordringene filmskaperne med *etnisk minoritetsbakgrunn inkludert urfolk* kan møte i prosessen med å finansiere og skape film. Dette er en kvalitativ studie, og rapporten peker på flere forhold, men særlig relevant i denne sammenhengen er betydningen av nettverk og «track record» som barrierer for filmskaperne med minoritetsbakgrunn. Rapporten peker også på betydningen av synlighet av mangfold foran og bak kamera. Mangelen på synlighet kan bidra til dårligere rekruttering til både filmutdanning og til filmbransjen, og kan i seg selv virke som en barriere. Det er ikke gjort noen tilsvarende studie for filmskaperne med nedsatt funksjonsevne eller knyttet til filmskaperes seksuelle orientering/kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk. Flere av barrierene som rapporten peker på vil imidlertid også kunne gjelder andre underrepresenterte grupper.

Når det gjelder *innholdsmangfold* viser rapporten fra Telemarksforskning mange utfordringer for representasjonen i norsk spillefilm. Det er en betydelig underrepresentasjon av karakterer med annen landbakgrunn enn norsk (4 prosent i de målte filmene og seriene, men nærmere 20% i den norske befolkningen), og karakterer med samisk opphav (én av 580 kartlagte karakterer). Når man ser på NFIs tilskuddsordninger er det langt større representativitet av etnisk og seksuelt mangfold i de konsulentvurderte tilskuddsordningene (23%) enn i de markedsvurderte filmene (9%). Rapporten er basert på et begrenset antall observasjoner, men er likevel indikativ på at det er en reell underrepresentasjon av personer med innvandrerbakgrunn og samisk bakgrunn på innholdssiden.

Videre fremkommer det av rapporten at 4 % av karakterene i utvalget hadde en homofil, lesbisk eller bifil parrelasjon eller seksuell relasjon. Det finnes begrenset med sammenlignbare tall om dette i den norske befolkningen, men i 2021 gjennomførte SSB en surveyundersøkelse der de kom fram til at om lag 7 % av befolkningen mellom 18 og 79 definerte seg som lhb+ eller skeive.

Telemarksforsknings rapport kartlegger også eventuelle funksjonshindringer hos karakterene. Totalt var det 19 karakterer som hadde en eller flere synlige funksjonshindringer, tilsvarende 3,3% av karakterene. Flesteparten av disse var bevegelseshemmet, men det var også eksempler på karakter som var synshemmet, hørselshemmet og utviklingshemmet i utvalget. Ifølge Til tross for at rapporten kun omfatter synlige funksjonshindringer, og det dermed ikke er hensiktsmessig å sammenligne tallene

---

<sup>39</sup> Relevans. Publikum. Berekraft – Handlingsplan for inkludering og representativitet i norsk film og filmkultur 2019-2023, tilgjengelig her: <https://www.nfi.no/dette-gjor-nfi/mandat-og-organisasjon/vi-styrer-etter/relevans.publikum.berekraft>

<sup>40</sup> Adopterte, personer som identifiserer seg som samisk og personer med nedsatt funksjonsevne

med andelen funksjonshindringer i befolkningen (som ofte anslås å være mellom 15 og 18%), mente Telemarksforskning at tallene indikerer en underrepresentasjon.<sup>41</sup>

Oppsummert tyder dataene vi har på at det i *skaperleddet* er underrepresentasjon for personer med innvandrerbakgrunn, og personer med «annen mangfoldsbakgrunn». Vi har ikke tilsvarende tall for seksuell orientering/kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk. På *innholdssiden* viser også dataene en underrepresentasjon av karakterer både med en annen landbakgrunn enn norsk og karakterer med samisk opphav, samt av personer i en homofil, lesbisk eller bifil parrelasjon eller seksuell relasjon og personer med funksjonsnedsettelse.

På denne bakgrunn mener NFI det er grunnlag for å gi insentiver til prosjekter som oppfyller visse kriterier til mangfold for å styrke representasjonen både i skaper- og innholdsleddet.

Når det skal knyttes rettslige virkninger til om kriteriene er oppfylt eller ikke, krever det at kriteriene er utformet så tydelig som mulig. Mangfoldskriteriene vil i tiltak 6 kunne få betydning for om det gis tilskudd eller ikke, og i tiltak 7 få betydning for om det utløses en bonus i forbindelse med tilskuddet. Det forutsetter at kriteriene kan håndheves på en forutsigbar måte, og at tilskudd og avslag kan begrunnes på en måte som er forståelig. Søkeren må dessuten om nødvendig kunne bevise at kriteriene er oppfylt på en måte som er så lite inngripende som mulig. Som vi vil komme tilbake til i pkt. 3.4.2 om prinsipielle spørsmål, legger personvernregelverket føringer for hvilke personopplysninger vi kan be om når vi skal vurdere mangfold i skaperleddet.

Når det skal gis positiv særbehandling av enkelte grupper vil dette gå på bekostning av andre. Som NFI vil gjennomgå nærmere i pkt. 3.4.3 forutsetter likestillings- og diskrimineringsloven derfor at det må være et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for dem som stilles dårligere.<sup>42</sup> Det er derfor viktig å kunne begrunne hvorfor en eller flere grupper prioriteres fremfor andre, ved at det foreligger underrepresentasjon eller helt konkrete barrierer eller ulemper som gjør at enkelte grupper eller individer har svakere muligheter enn andre.<sup>43</sup>

Som gjennomgått i det foregående foreligger det underrepresentasjon i filmbransjen, både på skaper- og innholdssiden. Ettersom filmbransjen er liten, vil underrepresentasjon i skaperleddet kunne gjelde mange grupper, og det er ikke nødvendigvis gitt at det foreligger reelle barrierer eller ulemper for gruppene av individer som er underrepresentert. Personer med innvandrerbakgrunn er for eksempel en svært heterogen gruppe.

SSB inndeler innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn, og opererer da med to hovedgrupper:

1. Norden utenom Norge, EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia og New Zealand (Landgruppe 1)
2. Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og New Zealand og polare områder (Landgruppe 2).

Videre føres det statistikk på snevrere grupper av landbakgrunn, deriblant skilles det innad i Europa mellom:

---

<sup>41</sup> Telemarksforskning rapport nr. 803, s. 30

<sup>42</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 bokstav b

<sup>43</sup> Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestillings og forbud mot diskriminering, kap. 30 Merknader til § 11

1. Norden utenom Norge
2. EU/EFTA fram til 2004 utenom Norden
3. Nye EU-land etter 2004 (også kalt EU-11)<sup>44</sup>
4. Europa utenom EU/EFTA/Storbritannia

For skaperleddet har vi ikke tallgrunnlag på et så detaljert nivå. Øyet som ser var en kvalitativ undersøkelse, og skaperleddet ble representert ved regissører og manusforfattere med etnisk minoritetsbakgrunn, inkludert urfolk i Norge. I NFIs egen mangfoldsrapportering innhenter vi tall om innvandrerbakgrunn definert som første- eller andre generasjonsinnvandrere som har sin opprinnelse fra et annet land enn Norge, i tillegg spør vi om samisk identitet.

Ut fra undersøkelsene vi har om etnisk mangfold i skaperleddet i filmbransjen, har vi dermed ikke grunnlag for å si noe om i hvilken grad de reelle barrierene er ulike avhengig av landbakgrunn.

Det er imidlertid mulig å si noe mer generelt om gruppenes muligheter i arbeidsmarkedet. Ifølge SSB var sysselsettingen av innvandrere 68,2 % i 2023, av norskfødte med innvandrerforeldre var 74,7 % sysselsatt, mens sysselsettingen var 79,9 % for befolkningen eksklusive innvandrere. Bak den lavere andelen sysselsetting i innvandrerbefolkningen er det betydelige forskjeller mellom grupper med ulik innvandrerbakgrunn, botid, kjønn eller utdanningsnivå. Det er også stor forskjell på arbeidsinnvandreres og flyktningers deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsinnvandrere kommer ofte til Norge fordi de har en kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, mens flyktninger og deres familiegjenforente kommer fordi de har et behov for beskyttelse<sup>45</sup>. Høyest sysselsettingsandel blant innvandrere i 2023 finner vi i gruppene «Norden utenom Norge» (80,5%) og «Nye EU-land etter 2004<sup>46</sup>» (77,2 %). Lavest sysselsettingsandel finner vi i gruppene «Afrika» (61,6 %) og «Europa utenom EU/EFTA/Storbritannia» (51,5%). Også i gruppen norskfødte med innvandrerforeldre er det variasjoner avhengig av landbakgrunn (her definert som mors fødeland). Her ser vi at sysselsettingen er høyest blant gruppene «Europa utenom EU/EFTA/Storbritannia» (76,8 %) «Norden utenom Norge» (76,5 %), Asia (75,8 %), og lavest i gruppene Afrika (68,6 %) og «Nye EU-land etter 2004» (71,9 %).

Hvis vi ser på de to hovedgrupperingene av land, så er andelen sysselsatte innvandrere (norskfødte med innvandrerforeldre ikke medregnet) fra «Norden utenom Norge, EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia, New Zealand» 73,4 %, mens andelen sysselsatte fra «Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og NZ, polare områder» 57,4 %. Det er også innvandrere fra land som inngår i landgruppe 2, som jobber mest deltid og sjeldnere er i faste stillinger<sup>47</sup>. Samlet sett kan vi si at det er denne gruppen har dårligst forutsetninger i det norske arbeidsmarkedet. Når vi ser på gruppen norskfødte med innvandrerforeldre, ser vi derimot at sysselsettingen er noe lavere for norskfødte med bakgrunn fra nye EU-land, som jo er plassert i landgruppe 1 hovedgrupperingene, mens den er høyere for norskfødte med bakgrunn fra Asia, som er plassert i landgruppe 2. Den generelle sysselsettingen i

---

<sup>44</sup> Polen, Litauen, Estland, Latvia, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Bulgaria, Romania og Kroatia (Kypros og Malta medregnes ikke)

<sup>45</sup> <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>

<sup>46</sup> Polen, Litauen, Estland, Latvia, Slovakia, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia, Romania, Bulgaria, Kroatia.

<sup>47</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert>

befolkningen gir dermed ikke et entydig bilde av forutsetningene for sysselsetting for personer med landbakgrunn i henholdsvis gruppe 1 og 2.

På denne bakgrunn er det utfordrende å trekke et klart skille mellom personer med landbakgrunn i hhv. gruppe 1 og 2. Det er på det rene at etniske minoriteter er underrepresentert både foran og bak kamera, men tallgrunnlaget vi har gjør det utfordrende å si noe klart om hvilke grupper som reelt sett møter barrierer i filmbransjen, og hvem som ikke gjør det, eller ikke gjør det i den grad at de bør omfattes av tiltakene som foreslås.

Generelt sett synes utfordringene å være størst for innvandrere i gruppe 2, mens for norskfødte med innvandrerbakgrunn synes det i tillegg som om personer med bakgrunn fra nye EU-land møter større utfordringer enn andre personer i gruppe 1. NFI foreslår derfor at mangfoldsbegrepet bør romme personer med noe bredere landbakgrunn enn for eksempel legges til grunn i Telemarksforsknings rapport.

NFI foreslår på denne bakgrunn å avgrense mangfoldsbegrepet som følger. Med mangfold i *skaperleddet* menes:

- Personer som identifiserer seg som samiske,
- innvandrere fra et ikke-vestlig land, eller
- norskfødte med innvandrerforeldre fra et ikke-vestlig land.

*Innvandrere* defineres som «personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre».

*Norskfødte med innvandrerforeldre* defineres som «personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre». <sup>48</sup>

Med ikke-vestlig land menes landbakgrunn fra Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og New Zealand, polare områder, Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, og nye EU-land etter 2004. <sup>49</sup>

Når det gjelder mangfold i *innholdsleddet* menes:

- Hovedrolle som identifiserer seg som samisk,
- hovedrolle som identifiserer seg som en nasjonal minoritet,
- hovedrolle som skal fremstille en person med landbakgrunn fra et ikke-vestlig land,
- hovedrolle som skal fremstille en person med funksjonsnedsettelse, eller
- hovedrolle som identifiserer seg som lhbt+.

I hovedrolle er det mangfold hos den fiktive karakteren som premieres, og ikke hos skuespilleren. For å oppfylle et av kriteriene må det på en eller annen måte komme frem at karakteren har identiteten det er snakk om, enten gjennom synlige indikatorer eller historien som fortelles. Fargeblind casting vil kunne oppfylle kriteriet for mangfold i hovedrolle.

Begrepet «person med landbakgrunn fra et ikke-vestlig land» favner videre enn begrepene «innvandrer» og «norskfødte med innvandrerforeldre». Begrepet omfatter blant annet også personer som er adoptert eller har én forelder som er innvandrer.

---

<sup>48</sup> SSB, *Slik definerer SSB innvandrere* (2019): <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/slik-definerer-ssb-innvandrere>, hentet 13.03.2024

<sup>49</sup> Polen, Litauen, Estland, Latvia, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Bulgaria og Romania

Med «person med funksjonsnedsettelse» mener her karakterer som er bevegelseshemmet, synshemmet, hørselshemmet eller utviklingshemmet. Det gjøres dermed en avgrensning mot psykososiale og kognitive funksjonsnedsettelser. Bakgrunnen for dette er at vi ikke har noe grunnlag for å si noe om underrepresentasjon av disse gruppene blant filmkarakterer i dag.

Gruppene som omfattes av mangfoldsdefinisjonen i innholdsleddet foreslås dermed å være bredere enn i skaperleddet. Bakgrunnen for dette er at Telemarksforsknings rapport indikerer reell underrepresentasjon av nasjonale minoriteter, personer med funksjonsnedsettelser og personer som identifiserer seg som lhbt+. Vi har ikke tilsvarende tallgrunnlag i skaperleddet. Videre reises det ikke i samme grad som i skaperleddet problemstillinger knyttet til personvernregelverket ved å inkludere personer med funksjonsnedsettelser og personer som identifiserer seg som lhbt+, ettersom opplysningene i innholdsleddet ikke knytter seg til en konkret person, men til en fiktiv rolle. Vi kommer tilbake til problemstillingene personvernregelverket reiser i pkt. 3.4.2.

Definisjonen av mangfoldsgruppen «landbakgrunn fra ikke-vestlig land» i innholdsleddet er også bredere enn det som omfattes for skaperleddet. Dette er fordi det vil være utfordrende å håndheve SSBs definisjon av «innvandrere» og «norskfødt med innvandrerforeldre» i en hovedrolle. NFI skal ikke legge føringer for prosjektets tema eller handling. Det vil ikke alltid være naturlig å omtale hovedrollens bakgrunn, da den kan tenkes å være irrelevant for historien som fortelles. Det vil likevel være en verdi i at hovedrollen har en synlig minoritetsbakgrunn, da slik representativitet har en betydning for rekruttering til filmutdanning og filmbransjen,<sup>50</sup> og for dem som kjenner seg igjen i personen på skjermen uavhengig om vedkommende selv ønsker seg inn i bransjen. Som Kulturdepartementet formulerte det i *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*:

*«At det offentlig finansierte kulturlivet ikkje speglar heile befolkninga, og at ikkje alle grupper opplever tilbodet som relevant, er ei demokratisk utfordring. Det avgrensar ytringsmangfaldet og er til hinder for utvikling og auka relevans på kulturfeltet. Utanforskap er eit demokratisk problem når kulturen medverkar til å forsterke avstanden mellom menneske.»<sup>51</sup>*

NFI ber om høringsinstansenes syn på de foreslåtte definisjonene av mangfold.

### 3.4.2. Forslag til tiltak

#### *Tiltak 6 – Moderat kvotering*

Dette tiltaket innebærer å innføre moderat kvotering av mangfold, tilsvarende som modell for kvinneandel. Det gis uttelling for mangfold i nøkkelrollene regissør, manusforfatter, produsent og hovedrolle. Et alternativ er en modell hvor mangfold premieres kun i hovedrolle. Som gjennomgangen i 2.3.4 viser er det imidlertid underrepresentasjon både i skaper- og innholdsledd, og det foreligger barrierer som gjør at dem som er underrepresentert har svakere muligheter enn andre til å delta i produksjonen av spillefilm. Etter NFIs vurdering bør derfor tiltaket bidra til å styrke representasjonen også i rollene regissør, manusforfatter og produsent.

I dag beregnes kvinneandel ved at det gis kvinnepoeng (maks 1 poeng) for hver av de fire nøkkelrollene i prosjektet. Et prosjekt med én kvinne i hver nøkkelrolle vil få maks kvinnepoeng og ha 100 % kvinneandel. Et prosjekt hvor en kvinne deler en av nøkkelrollene

<sup>50</sup> FAFO (2020), s.19

<sup>51</sup> Meld. St. 8 (2018-2019 *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida* kap. 10.2

med en mann vil få 0,5 poeng for denne nøkkelrollen. Dersom de øvrige nøkkelrollene er menn vil kvinneandelen i dette prosjektet være 12,5 %. Dersom en av nøkkelrollene deles av to kvinner vil prosjektet få 1 poeng for denne nøkkelrollen, dersom en nøkkelrolle deles av én kvinne og to menn vil det gis 0,33 poeng for denne nøkkelrollen.

Dersom mangfold skal premieres i alle nøkkelroller kan man se for seg en modell hvor det gis kvinne- og mangfoldspoeng (maks 1 poeng) for hver av de fire nøkkelrollene i prosjektet. Et prosjekt med kvinner eller personer med mangfoldsbakgrunn i alle nøkkelroller vil få maks poeng og ha en kvinne/mangfoldsandel på 100 %. Dersom en kvinne deler en nøkkelrolle med en person med mangfoldsbakgrunn vil det gis 1 poeng for denne nøkkelrollen. Dersom en av nøkkelrollene utføres av en kvinne med mangfoldsbakgrunn, vil det gis 1 poeng for denne nøkkelrollen. Dersom de øvrige nøkkelrollene er menn uten mangfoldsbakgrunn vil kvinne/mangfoldsandelen være 25 % i dette prosjektet. Denne modellen vil føre til at kvinneandelen vektet lavere enn tidligere.

	Produsent	Regissør	Manusforfatter	Hovedrolle	Kvinne- og mangfoldsandel
Søknad1	1	1	1	1	100 %
Søknad2	0	0	0	0	0
Søknad3	0,5	0	0	0	12,50 %
Søknad4	1	0,33	0,5	0	45,70 %

#### *Tiltak 7 – Etterskuddsvis belønning av mangfold*

I dette tiltaket fastsettes det en bonus for prosjektene som får tilskudd, dersom de har et visst nivå av mangfold i prosjektet. Med dette tiltaket blir ikke mangfold utslagsgivende for hvem som får tilskudd, men tiltaket gir et insentiv for å få flere prosjekter med mangfold i søknadsbunken.

NFI foreslår at det utløses en bonus dersom prosjektet har en mangfoldsandel på 25%, det vil si at mangfoldskriteriene er oppfylt i minst én av de fire nøkkelfunksjonene regissør, manusforfatter, produsent eller hovedrolle. Vi foreslår en andel på 25%, da andelen bør settes på et nivå som er omtrentlig representativ for andelen i den norske befolkningen med den type mangfoldsbakgrunn som omfattes av tiltaket. Det er heller ikke hensiktsmessig å sette en lavere andel, ettersom tiltaket omfatter fire nøkkelfunksjoner.

Når det gjelder bonusen kan den tenkes gjennomført på forskjellige måter. Én mulighet er at det fastsettes en bestemt sum som legges på tilskuddssummen for prosjektene som innfrir kriteriene. En annen mulighet er å øke utbetalingsraten for etterhåndstilskuddet for prosjektene som oppfyller kriteriene. I dag utgjør etterhåndstilskuddet 75% av filmens dokumenterte inntekter de tre første årene etter filmens første offentlige primærvissning på kino i Norge.<sup>52</sup> For barne- og ungdomsfilmer utgjør imidlertid etterhåndstilskuddet 150% av dokumenterte inntekter.<sup>53</sup> Dette er med på å redusere risikoen for produsenter av barnefilm og fungerer som et ekstra insentiv for å lage prosjekter rettet mot barn og unge. En tilsvarende økt rate for prosjektene som oppfyller mangfoldskriteriene vil bidra til å redusere risikoen for produsenter av disse filmene, og gi insentiv til mer mangfold i søknadsbunken.

<sup>52</sup> Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon § 3-10 første ledd

<sup>53</sup> Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon § 3-10 andre ledd

### 3.4.3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

#### *Forholdet til likestillings- og diskrimineringsloven*

Det er lite mangfold i filmene som får tilskudd fra markedsordningen i dag, som nærmere redegjort for i pkt. 2.3.4. Samtidig er det et mål i filmpolitikken om mangfold både foran og bak kamera, og det fremheves som et formål i retningslinjene for markedsordningen at «bredden og mangfoldet i det norske samfunnet bør gjenspeiles, både på skapersiden og innholdssiden». Rapporten fra Telemarksforskning påpeker dessuten at «[...] *det er et marked og seerpotensialet for serier og filmer som i større grad speiler befolkningen.*»<sup>54</sup>

Som gjennomgått i pkt. 3.3.2 er det etter likestillings- og diskrimineringsloven adgang til å innføre tiltak som innebærer positiv særbehandling dersom særbehandlingen er «*egnet til å fremme lovens formål*», det er et «*rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere*», og «*særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd.*»<sup>55</sup>

NFI mener at både tiltak 6 og 7 er egnet til å fremme lovens formål, som er å fremme likeverd og like muligheter, ved at det gis insentiver til mer mangfold både foran og bak kamera. Det følger videre av pkt. 2.3.4 at det foreligger barrierer som hindrer at personer som tilhører de underrepresenterte gruppene får sjansen i de definerte nøkkelrollene i spillefilm, og at dette i større grad er tilfelle i markedsordningen enn i våre kunstneriske vurderte ordninger. Når det gjelder tiltak 6, har vi erfart at moderat kvotering har gitt effekt på kjønnsbalansen i markedsordningen. Det er en rimelig antagelse at en tilsvarende kvotering basert på mangfold vil kunne gi effekt. Når det gjelder tiltak 7 gis det insentiv til å tenke mangfold i prosjektet, ettersom dette vil belønnes med økt utbetalingsrate av etterhåndstilskudd. Dette gjøres allerede for barne- og ungdomsfilmer, og bidrar til å redusere risikoen for produsenter av denne typen film.

Videre anses begge tiltak å være proporsjonale mellom formålet om å sikre større representativitet i markedsfilmene og hvor inngripende særbehandlingen er for dem som ikke positivt særbehandles. Det følger av lovens forarbeider at der d [...] *foreligger reell ulikhet for flere grupper av personer som er vernet av loven, bør det utvises en viss forsiktighet med å gi positiv særbehandling bare til en eller noen av gruppene, men kun dersom det er et ledd i en mer helhetlig strategi og som er målrettet mot enkelte grupper.*»<sup>56</sup>

Som redegjort for i pkt. 3.4.1 er definisjonen av mangfold i henholdsvis skaper- og innholdsleddet utformet på grunnlag av rapporter og undersøkelser gjennomført av Telemarksforskning og FAFO, samt egne innhentede data fra de siste to årene. Der vi ikke har tall som underbygger at det foreligger reelle barrierer for bestemte mangfoldsgrupper, har disse ikke blitt omfattet av definisjonen. Der vi har hatt få holdepunkter til å trekke grenser mellom personer med landbakgrunn, har vi valgt en videre definisjon. Det innebærer at landbakgrunn fra Nye EU-land etter 2004 omfattes av mangfoldsdefinisjonen i skaperleddet, selv om disse omfattes av SSBs landbakgrunn gruppe 1. Samtidig har vi av personvern hensyn valgt at personer med funksjonsnedsettelse og seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk *ikke* omfattes av mangfoldsdefinisjonen i skaperleddet. Dette for å sikre at vilkåret om «nødvendighet» i GDPR artikkel 9 (2) g er oppfylt. Vi har også et svært begrenset tallgrunnlag (og ikke noe tallgrunnlag overhodet hva gjelder seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk) for å vurdere underrepresentasjon av disse gruppene i skaperleddet. Oppsummert er utvalget av grupper som omfattes av

<sup>54</sup> *Innholdsmangfold i norske filmer og serier*, s.74

<sup>55</sup> Se likestillings- og diskrimineringsloven § 11

<sup>56</sup> Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestillings og forbud mot diskriminering, kap. 30 Merknader til § 11



mangfoldsdefinisjonene i pkt. 3.4.1 de gruppene vi har et grunnlag for å si at er underrepresentert og møter reelle barrierer i filmbransjen.

Tiltakene som foreslås er dessuten relativt lite inngripende. Tiltak 6 innebærer en moderat kvotering av mangfold, hvor mangfold får betydning dersom prosjektene for øvrig er rangert likt av panelet. Det vil være mulig å motta tilskudd uten å ha mangfold i nøkkelrollene i prosjektet. Tiltak 7 er igjen et mildere virkemiddel enn tiltak 6. Mangfold er ikke avgjørende for om det skal gis tilskudd, men det gir en bonus i etterkant for prosjektene som vinner frem i søknadsrunden. Dette tiltaket gir altså insentiv til mer mangfold i søknadsbunken, samtidig som det i like stor grad som før er anledning til å motta tilskudd i markedsordningen uten å ha mangfold i prosjektet.

Det siste vilkåret for positiv særbehandling er at særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd. Dersom det innføres insentiver for større mangfold vil NFI følge virkningen av tiltaket tett, og vil gjøre justeringer og eventuelt avvikle tiltaket når det er grunnlag for det.

#### *Forholdet til personopplysningsloven*

NFI foreslår å innføre tiltak for å bidra til mer mangfold foran og bak kamera. Det innebærer at man i søknaden vil bli bedt om å gi opplysninger om hvorvidt nøkkelfunksjonene regi, manus, produsent og hovedrolle oppfyller visse kriterier for mangfold.

Behandling av opplysninger om demografisk bakgrunn, funksjonsnedsettelse og etnisitet mv. er behandling av personopplysninger i personopplysningslovens forstand, og må derfor oppfylle kravene i personvernforordningen (GDPR)<sup>57</sup>. Opplysningene om regissør, manusforfatter og produsent er opplysninger som knytter seg til fysiske personer, og som derfor er innenfor personopplysningslovens virkeområde. Opplysninger om en fiktiv karakter (hovedrolle) vil derimot falle utenfor virkeområdet.<sup>58</sup>

All behandling av personopplysninger krever et rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag) etter GDPR artikkel 6.

Særlige kategorier av personopplysninger, deriblant opplysninger om «*rasemessig eller etnisk opprinnelse*», «*helseopplysninger*» og «*opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering*» må i tillegg ha behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 9.

I tillegg må personopplysningene behandles i tråd med de grunnleggende personvernprinsippene som følger av GDPR artikkel 5.

#### Behandlingsgrunnlag for særlige kategorier personopplysninger, jf. artikkel 9:

Det er ifølge GDPR tillatt å behandle særlige kategorier med personopplysninger dersom formålet med behandlingen er å ivareta «*viktige allmenne interesser*», behandlingen av personopplysningene er «*nødvendig*» for å oppnå formålet, behandlingen har grunnlag i nasjonal rett, og nasjonal rett må sikre «*egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser.*» Til sist må behandlingen være «*forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger*».<sup>59</sup>

Hva som er viktige allmenne interesser er ikke nærmere definert, men ordlyden tilsier at det må være et samfunnsmessig behov for behandling av personopplysningene.

---

<sup>57</sup> Lov av 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger § 2 første ledd

<sup>58</sup> GDPR Art. 4 nr.1

<sup>59</sup> GDPR Art. 9 nr.2 bokstav g

Formålet med behandlingen av personopplysninger er i dette tilfellet å bidra til mer mangfold i filmbransjen både foran og bak kamera. Dette er et fastsatt politisk mål for tilskuddene på filmfeltet. Videre har relevans og representativitet i kulturlivet et mål Stortinget har gitt sin tilslutning til ved behandlingen av Stortingsmeldingen *Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida*.<sup>60</sup> Den aktuelle behandlingen av personopplysninger kan bidra til likere muligheter for grupper som i dag er underrepresentert, og som møter barrierer når de vil inn i filmbransjen. Behandlingen av personopplysninger vil også kunne bidra til bedre representasjon blant hovedrollene i filmer med høyt publikumspotensial. Det gjør at flere kan kjenne seg igjen på skjermen og at flere føler seg inkludert i historiene som fortelles.

Behandlingen av de aktuelle personopplysningene vil dermed ikke utelukkende være til fordel for dem som faktisk mottar tilskudd, men også ha positive virkninger for samfunnet mer generelt.

At mangfold er en viktig allmenn interesse underbygges også av at likestillings- og diskrimineringsloven gir adgang til positiv særbehandling på grunn av blant annet etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk jf. gjennomgangen i forrige avsnitt. Formålet med å gi adgang til positiv særbehandling er å fremme likeverd og like rettigheter.

Ettersom formålet med å innhente personopplysningene nettopp er å bidra til å fremme likeverd og like rettigheter, gjennom å gi insentiver til bedre representativitet både foran og bak kamera, anser NFI at vilkåret om at innhenting av personopplysninger skal ivareta «*viktige allmenne interesser*» er oppfylt.

Innhenting av opplysningene må også være «*nødvendig*», hvilket innebærer at det ikke er realistisk å oppfylle formålet ved hjelp av mindre inngripende alternativer.

Dersom det skal gis insentiver for prosjekter som har et visst mangfold i skaperleddet, så må vi ha informasjon om bakgrunnen til personene i de utvalgte nøkkelrollene for å avgjøre om kriteriene er oppfylt. Dette er ikke kriterier NFI selv kan gjøre en vurdering av uten å motta konkret informasjon fra dem det gjelder. For å sikre at innhenting av personopplysninger blir så lite inngripende som mulig, har NFI derfor foreslått så klare og objektive kriterier som lar seg gjøre, som gjennomgått i pkt. 3.4.1. Dette er også bakgrunnen for at vi foreslår å begrense mangfoldskategoriene til kategorier hvor opplysningene er av noe mindre privat art enn for eksempel opplysninger om seksuell legning og funksjonsnedsettelse.

Funksjonsnedsettelse er et vidt begrep som ifølge forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven blant annet omfatter psykiske lidelser.<sup>61</sup> Dette er informasjon som det av forskjellige grunner kan være sensitivt for den aktuelle personen å dele. Informasjonen vil dessuten måtte deles med produsenten i prosjektet, som sender inn søknaden på vegne av prosjektet. Tilsvarende er det ikke nødvendigvis alle som er komfortable med å dele opplysninger om seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Selv om det er frivillig å oppgi personopplysningene, kan det være vanskelig å avstå fra å gi fra seg informasjonen når dette svekker sjansene for tilskudd (tiltak 6) eller medfører at prosjektet potensielt må gjennomføres med større risiko (tiltak 7).

NFI har derfor foreslått at kriteriene for mangfold i skaperleddet knytter seg til landbakgrunn eller samisk identitet. Dette er kriterier som kan vurderes objektivt, og som fremstår som relativt nøytrale og av mindre privat karakter.

---

<sup>60</sup> Meld. St. 8 (2018-2019 *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida* kap. 5.5, jf. Innst. 258 S (2018-2019) pkt. 2.1

<sup>61</sup> Prop. 81 L (2016-2017) kap. 30, *Merknader til § 6*

Det er dessuten frivillig å oppgi personopplysningene, og selv om det for de fleste vil være ønskelig å levere opplysningene for å oppnå fordelene, så vil det som gjennomgått i pkt. 3.4.1 og omtalen av forholdet til likestillings- og diskrimineringsloven fortsatt være mulig å motta tilskudd uten å oppgi opplysningene. Videre vil søkerne gjøres tydelig oppmerksomme på at personopplysningene vil bli brukt som et prioriteringskriterium eller kriterie for etterskuddsvis bonus.

Innhenting av opplysningene vil dessuten kun ha en positiv effekt i søknadsvurderingen.

Innhenting av personopplysninger er på denne bakgrunn planlagt utført på en måte som er så lite inngripende som mulig for å oppnå formålet. NFI vurderer dermed at vilkåret om at innhenting er «*nødvendig*» er oppfylt.

Til sist etter artikkel 9 (2) g, må behandlingen av personopplysninger ha hjemmel i nasjonal rett. Det er ikke nødvendig med lovhjemmel, også forskriftshjemmel vil være tilstrekkelig.<sup>62</sup>

Hjemmelen trenger heller ikke uttrykkelig å si noe om behandling av personopplysninger, det kan være tilstrekkelig at bestemmelsen *forutsetter* behandling av personopplysninger.<sup>63</sup> Personvernemnda har lagt til grunn at kravene til utforming av hjemmelen vil variere etter formålet med behandlingen og avhengig av blant annet hvilket inngrep som gjøres i de registrertes rettigheter.<sup>64</sup>

Det følger av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon at det «*ved vurdering av og prioritering mellom søknader*» blant annet «*skal legges vekt på [...] mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet, og kjønnsbalanse.*»<sup>65</sup> For å kunne prioritere søknader på grunnlag av mangfold, er det nødvendig å innhente opplysninger om mangfoldsbakgrunn for å vurdere om kriteriene er oppfylt jf. drøftelsen over av nødvendighetsvilkåret.

Forskriftsbestemmelsen må derfor sies å forutsette behandling av personopplysninger knyttet til mangfold. Mangfoldsbegrepet kommer fra det politiske målet om mangfold foran og bak kamera. I Stortingsmeldingen *Kulturens kraft*, ble det oppstilt en bred forståelse av *mangfold* som blant annet inkluderte «sosial og kulturell bakgrunn, kjønn, funksjonsevne, religion, alder m.m.). Denne brede forståelsen fikk tilslutning av Stortinget.<sup>66</sup> Dermed må det kunne sies at forskriftsbestemmelsen forutsetter behandling av opplysninger knyttet til den kulturelle bakgrunnen søkerne har. I den forbindelse er det relevant (og et tydeligere kriterie) å etterspørre informasjon om landbakgrunn og samisk identitet.

Det er et spørsmål om formålet med behandlingen av opplysningene og inngrepet i rettigheten til vern av personopplysninger krever en tydeligere hjemmel for behandlingen enn det som følger av forskrift om audiovisuell produksjon § 3-5.

Personvernemnda har i en sak om innhenting av helseerklæring for å kunne få fritak fra plikten til å installere avanserte måle- og styringssystem (AMS) i privatpersoners bolig<sup>67</sup> kommet til at det forelå tilstrekkelig hjemmel i forskrift. Ifølge forskriftshjemmelen har nettselskap plikt til å sørge for at AMS er installert, med mindre installasjonen er til vesentlig og dokumenterbar ulempe for sluttbruker.<sup>68</sup> Det står ikke noe i forskriften om at det skal innhentes personopplysninger og i så fall hvilke opplysninger (i dette tilfellet helseerklæring)

---

<sup>62</sup> Prop. 56 LS (2017-2018) pkt. 7.1.3

<sup>63</sup> L.c.

<sup>64</sup> PVN-2022-17

<sup>65</sup> § 3-5 første ledd bokstav e

<sup>66</sup> Innst. 258 S (2018-2019) pkt. 2.1

<sup>67</sup> PVN-2022-17

<sup>68</sup> Forskrift 11. mars 1999 nr. 301 om kraftomsetning og netjtjenester § 4-1 andre ledd bokstav b

som skal innhentes. Nemnda mente imidlertid at innhenting av helseerklæring ikke var et urimelig inngrep sett i forhold til målet som søkes oppnådd, som var «å oppfylle energilovens hovedmål om at produksjon, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, samtidig som det ble tatt tilstrekkelig hensyn til de parter som blir berørt»<sup>69</sup>.

Målet som søkes oppnådd er i dette tilfellet å bidra til mer representativitet og mangfold i prosjektene som får tilskudd i markedsordningen. Tiltakene skal bidra til å fremme likeverd og like muligheter, og motvirke barrierer persongruppene det gjelder møter i filmbransjen. Opplysningene som skal behandles gjelder landbakgrunn og samisk identitet, som må anses å være mindre sensitive opplysninger enn en helseerklæring. Videre er det frivillig å gi ut opplysningene. Det vil fortsatt være mulig å søke om tilskudd uten at informasjon om mangfoldsbakgrunn er utfylt, og det vil være mulig å få tilskudd uten å oppfylle mangfoldskriteriene, både ved tiltak 6 og 7. Innhenting av opplysningene er imidlertid nødvendig for at prosjektene skal oppnå å bli prioritert på grunnlag av mangfold.

På denne bakgrunn mener NFI at behandlingen av opplysninger ikke utgjør et urimelig inngrep sett i forhold til målet som søkes oppnådd, og at hjemmelen i forskriften § 3-5 er tilstrekkelig klar. Det vil si at behandlingen av personopplysninger har hjemmel i norsk rett, jf. GDPR artikkel 9 (2) g.

I tillegg må den nasjonale retten sikre «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og interesser».

I Personvernemndas avgjørelse om behandling av helseerklæring ifb. fritak fra plikt til å installere AMS, la nemnda til grunn at nettselskapene ville være forpliktet til å behandle personopplysningene i tråd med GDPR artikkel 5, og at de vil være underlagt Datatilsynets kontrollmyndighet, jf. GDPR artikkel 58. Videre la de vekt på at nettselskapenes behandling av opplysningene kun skulle skje i få tilfeller der det var nødvendig for å fastslå at kravene til unntak er oppfylt. På denne bakgrunn kom de til at vilkåret om «egne og særlige tiltak» var oppfylt.<sup>70</sup>

Tilsvarende vil også NFI være forpliktet til å behandle personopplysningene i tråd med GDPR artikkel 5, og NFI vil også være underlagt Datatilsynets kontrollmyndighet jf. GDPR artikkel 58. Videre skal behandlingen av opplysningene om mangfoldsbakgrunn kun skje der prosjektene oppgir dette i søknaden, for å vurdere om kriteriet er oppfylt.

NFI anser på denne bakgrunn vilkåret om «egne og særlige tiltak» for oppfylt.

Til sist må behandlingen være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger. Som vil følge av gjennomgangen av personvernprinsippene i GDPR artikkel 5 nedenfor, anser NFI også dette vilkåret for oppfylt.

Dermed foreligger det behandlingsgrunnlag for opplysninger om innvandrerbakgrunn og samisk identitet i GDPR artikkel 9 (2) g.

#### Behandlingsgrunnlag for personopplysninger, jf. artikkel 6:

Det følger av GDPR artikkel 6 (1) e at det vil foreligge et behandlingsgrunnlag når behandlingen er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse [...]». Det følger videre av artikkel 6 (3) b at «grunnlaget for behandlingen» av opplysninger «skal fastsettes i nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt».

---

<sup>69</sup> PVN-2022-17, avsnitt *Viktige allmenne interesser – artikkel 9 nr. 2 bokstav g*

<sup>70</sup> L.c.

Når det gjelder vilkårene om at behandlingen skal være «nødvendig» og «i allmennhetens interesse», viser NFI til drøftelsen gjennomgått over i tilknytning til artikkel 9 (2) g. Det følger av drøftelsen at NFI anser vilkårene for oppfylt.

Det samme gjelder krav til at grunnlaget for behandlingen fastsettes i nasjonal rett. Det følger av drøftelsen i tilknytning til artikkel 9 (2) g at NFI legger vurderer § 3-5 første ledd bokstav e i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon som tilstrekkelig hjemmel for behandling av personopplysningene.

#### Personvernprinsippene i GDPR artikkel 5:

Opplysningene som samles inn, skal i tillegg behandles i tråd med de grunnleggende personvernprinsippene i GDPR artikkel 5.

For det første krever GDPR at all behandling av personopplysninger er «lovlig».<sup>71</sup> Det følger av de foregående drøftelsene at NFI har behandlingsgrunnlag i henhold til GDPR artikkel 6 og 9, slik at behandlingen er lovlig.

Videre må behandlingen av personopplysninger være «rettferdig og åpen».<sup>72</sup> Det innebærer at den skal gjøres i respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger. Behandlingen skal være forståelig for de registrerte og ikke foregå på skjulte eller manipulerende måter.<sup>73</sup> Behandlingen skal videre være kjent for den registrerte, forutsigbar og formidles på et klart språk.<sup>74</sup>

For å ivareta prinsippene om rettferdighet og åpenhet, vil NFI sørge for at det på søknadstidspunktet gis god informasjon om hva opplysningene skal brukes til, hvilken betydning de vil ha for søknaden og hvor lenge opplysningene lagres. Det skal informeres om at opplysningene vil telle positivt for søknaden (jf. beskrivelsen av hhv. tiltak 6 og 7), men det er ikke obligatorisk å oppgi opplysningene for å sende inn en søknad, da det er fullt mulig å motta tilskudd uten å oppfylle mangfoldskriteriene.

Opplysningene skal dessuten kun samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål».<sup>75</sup> Som følger av beskrivelsen i pkt. 2.3.4, 3.4.1 og 3.4.2, skal opplysningene om innvandrerbakgrunn og samisk identitet benyttes til et spesifikt, uttrykkelig angitt og berettiget formål, nemlig å gi insentiv til større mangfold i skaperleddet for prosjektene i markedsordningen. Opplysningene samles inn for å vurdere om bestemte kriterier er oppfylt. Dersom kriteriene er oppfylt kan det telle positivt for om prosjektet får tilskudd (tiltak 6) eller innebære høyere rate for etterhåndstilskudd (tiltak 7).

Videre skal opplysningene være «adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for».<sup>76</sup> Det følger av drøftelsen i det foregående at det ikke skal bes om opplysninger utover det som er nødvendig for å vurdere om mangfoldskriteriene beskrevet i pkt. 3.4.1 og 3.4.2 er oppfylt.

---

<sup>71</sup> GDPR artikkel 5 (1) a

<sup>72</sup> L.c.

<sup>73</sup> *Datatilsynets veileder om personvernprinsippene*, sitert 20. mars 2024 tilgjengelig her: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personvernprinsippene/grunnleggende-personvernprinsipper/>

<sup>74</sup> Olsen, Thomas, Note 64, *Kommentar til Personvernforordningen* i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2012) hentet 20.03.2024

<sup>75</sup> GDPR artikkel 5 (1) b

<sup>76</sup> GDPR artikkel 5 (1) c

Det følger i tillegg av artikkel 5 (1) bokstav d at opplysningene skal være «korrekte og om nødvendig oppdaterte», av artikkel 5 (1) bokstav e følger lagringsbegrensningsprinsippet og av artikkel 5 (1) bokstav f følger krav til tilstrekkelig beskyttelse av personopplysningenes konfidensialitet og integritet.

Dersom tiltak 6 eller 7 blir innført, vil NFI i henhold til GDPR vurdere hvordan vi sikrer etterlevelse av disse bestemmelsene ved behandlingen av opplysningene om innvandrerbakgrunn og samisk identitet, og sørge for at vi har rutiner som ivaretar prinsippene i artikkel 5 (1) bokstav d, e og f.

Oppsummert vurderer NFI dermed at personvernprinsippene i GDPR artikkel 5 vil være oppfylt ved behandlingen av opplysninger om innvandrerbakgrunn og samisk identitet.

Det innebærer at både tiltak 6 og 7 vil være forenlig med personopplysningsloven og GDPR.

#### *Forholdet til kunstnerisk (ytrings)frihet*

Det følger av Grunnloven at det skal være ytringsfrihet.<sup>77</sup> Ytringsfriheten gjelder generelt og omfatter naturligvis også kunstnere.

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at begrepene ytringsfrihet og kunstnerisk frihet ikke nødvendigvis rommer nøyaktig det samme. Mens ytringsfriheten «[...] enkelt sagt [er] retten til å ytre seg og motta informasjon uten inngrep fra staten i form av forhåndssensur eller sanksjoner [...]», handler kunstnerisk frihet om «[...] friheten til å utvikle kunst uten innblanding fra andre. Dette er idealet om at kunsten og kulturen som skapes i samfunnet så langt som mulig skal reflektere frie kreative prosesser og ikke være styrt av politisk press eller føringer. Dette er en frihet som handler om mer enn den ytringen det ferdige kunstverket vil være når det møter offentligheten. Den kunstneriske friheten er en frihet også for den kunstneriske utviklingsprosessen og de rammene den skjer innenfor.»<sup>78</sup>

Viktigheten av å ivareta den kunstneriske friheten har gitt seg utslag i prinsippet om armlengdes avstand. Prinsippet innebærer at når statlige midler deles ut til kulturformål, så er «[...] tilskuddsmottakerne [...] faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring.»<sup>79</sup> Prinsippet er også foreslått lovfestet i kulturlova, men foreløpig har ikke saken kommet til Stortinget for behandling.<sup>80</sup>

Samtidig følger det av Grunnloven at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»<sup>81</sup>

Denne bestemmelsen i Grunnloven kalles gjerne infrastrukturkravet, og er forklart slik i forarbeidene:

*«Kulturpolitikkenes betydning for å spre og danne grunnlaget for nye ytringer kan knyttes til infrastrukturkravet i utkastet til ny Grunnlov § 100 sjette ledd. Det statlige ansvaret innenfor kulturpolitikken er i høy grad knyttet til finansiering av kulturlivet. Et rikt og mangfoldig kulturliv kan ikke være avhengig av markedskrefter alene. Skal kulturlivet i Norge kunne tilby det eksperimentelle og nyskapende, må det foreligge*

<sup>77</sup> Se Grunnloven § 100 første ledd.

<sup>78</sup> NOU 2022:9 *En åpen og opplyst offentlig offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, kap. 14.2.1

<sup>79</sup> *Kultur- og likestillingsdepartementets budsjettproposisjon*, Prop. 1 S (2023-2024)

<sup>80</sup> *Høringsnotat – Forslag til endringer i lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*, 30. mars 2023

<sup>81</sup> Se Grunnloven § 100 siste ledd.

*økonomiske virkemidler som gjør kulturlivet i stor grad uavhengig av rent kommersielle krav. [...]*<sup>82</sup>

*Bestemmelsen innebærer en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen. Tilsvarende vil bestemmelsen innebære en forpliktelse til å vurdere positivt tilretteleggende tiltak dersom det offentlige rom ikke fungerer som forutsatt. Det nærmere innholdet i og omfanget av myndighetenes positive tiltak må avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser.»*<sup>83</sup>

Armlengdes avstand-prinsippet og infrastrukturkravet i Grunnloven lever i et visst spenningsforhold. Som Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) nylig formulerte det:

*«Myndighetenes ansvar for å legge aktivt til rette for «en åpen og opplyst offentlig samtale», kan på kulturfeltet anses som todelt. Dels dreier det seg om et ansvar for positiv tilrettelegging for et mangfold av kulturvirksomhet. Dels dreier det seg om å sikre vid kunstnerisk og faglig frihet for innholdsproduserende kulturaktører og armlengdes avstand i forvaltningen av kulturpolitiske virkemidler. Offentlig kulturpolitikk må derfor baseres på en balanse mellom disse to til dels motstående forpliktelsene til aktivitet og passivitet, til inngrep og fristilling.»*<sup>84</sup>

KUD har i sitt høringsnotat med forslag om lovfesting av armlengdes avstand-prinsippet videre pekt på at:

*«[D]et må på den ene siden framgå av loven at det er legitimt med overordnet kulturpolitisk styring og oppfølging av bevilgninger, inkludert styring som på en eller annen måte fastsetter overordnede rammer for det kunstneriske og kulturfaglige innholdet. På den andre siden må en lovbestemmelse sikre at konkrete kunstneriske og kulturfaglige beslutninger fattes uavhengig av politiske myndigheter.*

*[...] Med henvisning til eksemplene nevnt i rapporten til Per Mangset, jf. innledningen til avsnittet, vil det etter departementets vurdering for eksempel kunne være i tråd med armlengdeprinsippet å gi føringer i form av vilkår/forutsetninger for tilskudd om at inkludering, mangfold eller universell utforming e.l. skal prioriteres.»*<sup>85</sup>

Føringer i form av vilkår om mangfold som forutsetning for tilskudd fremheves altså her som eksempel på en legitim føring. Slike føringer skal gis i overordnede rammer, for eksempel gjennom vedtatt regelverk:

*«Første ledd andre og tredje punktum konkretiserer det overordnede prinsippet i første punktum ved å nedfelle en avveining mellom legitim politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi. Dette gjøres ved å slå fast at autonomien vil*

<sup>82</sup> St. meld. Nr. 26 (2003-2004), kap. 7.6.4

<sup>83</sup> St. meld. Nr. 26 (2003-2004) kap. 9.3.7

<sup>84</sup> Høringsnotat – Forslag til endringer i lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), pkt. 6.3.2

<sup>85</sup> Høringsnotat – Forslag til endringer i lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), pkt. 6.3.4 på s.26

*gjelde innenfor de generelle, overordnede rammene som er fastsatt. Typisk vil det dreie seg om fastsatte budsjetter, vedtatt regelverk og overordnede politiske mål.»<sup>86</sup>*

Derimot vil det ifølge KUD som hovedregel være i strid med prinsippet om armlengdes avstand å gi føringer om innhold eller om hvilke personer som skal være involvert i et prosjekt.<sup>87</sup>

Det følger allerede av dagens forskrift<sup>88</sup> at NFI kan prioritere på bakgrunn av mangfold i skaper, - innholds- og brukerleddet. Videre står det i retningslinjene for markedsordningen at NFI kan prioritere søknader som bidrar til økt mangfold og representativitet i norsk film.<sup>89</sup> I praksis brukes imidlertid ikke denne prioriteringsmuligheten i dag utover systemet for moderat kjønnskvolter.

Det er dermed etter NFIs vurdering anledning til å gjennomføre tiltak som konkretiserer hvordan mangfold skal vektlegges ved vurderingen av søknadene i markedsordningen. Forutsetningen er at det ikke gis føringer om innhold eller om hvilke personer som skal være involvert i et prosjekt i den forbindelse.

Både tiltak 6 og 7 vil etter denne vurderingen være forenlig med ytringsfriheten og prinsippet om armlengdes avstand. Ingen av tiltakene legger føringer om innholdet i prosjektene, dvs. hvilken historie som skal fortelles, eller om hvilke personer som skal være involvert. Det er ikke et vilkår for å kvalifisere til ordningen eller for å få tilskudd at man oppfyller en viss mangfoldsandel. Tiltakene gir imidlertid en ekstra uttelling til prosjekter som har mangfold gjennom bakgrunnen til nøkkelpersonene i prosjektet. Tiltak 7 er mindre inngripende enn tiltak 6, ved at mangfold ikke får noen påvirkning på hvorvidt et prosjekt får tilskudd, men gir en etterskuddsvis bonus til prosjektene som får tilskudd *dersom* de oppfyller visse mangfoldskriterier.

#### 3.4.4. Positive og negative virkninger av tiltaket

En positiv virkning av tiltak 6 er at det vil bidra til styrket måloppnåelse knyttet til mangfold foran og bak kamera, ved at det innføres moderat kvotering. Det forutsetter at det er prosjekter i søknadsbunken som oppfyller mangfoldskriteriene. Innføringen av kvotering vil imidlertid gi en signaleffekt om at det er ønskelig med større mangfold i markedsordningen, og at slike prosjekter vil prioriteres.

Innføring av tiltak 6 vil imidlertid gjøre modellen for beregning av tilskudd mer komplisert. Det vil bli flere faktorer som har innvirkning på resultatet utover publikumsestimatet. Dessuten vil kvotering av mangfold reduserer viktigheten av kvinneandelen, fordi kvinneandelen vil vektles lavere dersom det gis mangfold-poeng på lik linje med kvinne-poeng.

Når det gjelder tiltak 7 vil det gi insentiver til flere prosjekter med større mangfold i søknadsbunken. Samtidig er tiltaket mindre inngripende enn tiltak 6, da mangfold i seg selv ikke blir avgjørende for tilskudd.

En etterskuddsvis belønning av mangfold, som tiltak 7 innebærer, er også enklere å administrere enn å innføre kvotering. Det er færre faktorer å ta i betraktning både internt i NFI og for søkerne som skal vurdere egne muligheter for å motta tilskudd. Ordningen forblir

---

<sup>86</sup> Høringsnotat – Forslag til endringer i lov om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova), pkt. 6.3.5 på s.27

<sup>87</sup> Ibid s.26

<sup>88</sup> Se § 3-5 første ledd bokstav e i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon

<sup>89</sup> Se *Produksjon av spillefilm etter markedsvurdering*, tilgjengelig her: <https://www.nfi.no/sok-tilskudd/produksjon/produksjon-av-spillefilm-etter-markedsvurdering>



også noe mer rendyrket i forhold til hovedmålet med markedsordningen, som er å bidra til produksjon av spillefilmer med høyt publikumspotensial.

Den andre siden av at tiltak 7 er mindre inngripende, er at effekten potensielt også blir mindre, noe som kan medføre at tiltaket i mindre grad vil bidra til mangfold foran og bak kamera.

## 4. Anbefalte tiltak

### 4.1. Ny innretning av panelets arbeid uten pitch

I pkt. 3.2 har vi gjennomgått 3 alternative tiltak som på ulike måter og i varierende grad svarer ut problembeskrivelsen i pkt. 2.3.1.

I utgangspunktet mener NFI at markedsordningen i all hovedsak fungerer godt i dag. Prosjektene som får tilskudd i markedsordningen har stort sett hatt høy publikumsoppslutning, i tråd med ordningens formål om å stimulere til spillefilmer med høyt publikumspotensial. NFI mener at målet om publikumsoppslutning må være det sentrale i ordningen også i fremtiden, da vi har andre ordninger som i større grad ivaretar andre hensyn.

Samtidig har gjennomgangen av ordningen vist at det er mulig å utnytte panelets kompetanse bedre, det har vært pekt på at ordningen er tilbakeskuende som kan resultere i «mer av det samme» tematisk, og at det finnes mer originale og spennende prosjekter i søknadsbunken enn dem som får tilskudd. I noen tilfeller har også dagens innretning hvor panelet vurderer prosjektene i søknadsbunken isolert fra hverandre resultert i tilskudd som potensielt kan undergrave hverandres publikumspotensiale og dermed også ordningens formål.

NFI mener derfor at det bør gjøres endringer i panelets innretning, og at det ikke er aktuelt å velge nullalternativet.

NFI anbefaler å gjennomføre tiltak 2. Tiltaket innebærer en ny innretning av panelets arbeid som er mindre omfattende enn tiltak 1, men innebærer større endringer enn tiltak 3.

De positive og negative virkningene av tiltakene er gjennomgått i pkt. 3.2.3. Det avgjørende for NFIs anbefaling av tiltak 2, er at dette tiltaket sikrer en god balanse mellom å legge til rette for at panelets kompetanse utnyttes best mulig, at ordningen skal være relativt enkel å administrere, og å sikre tilliten til at panelets vurderinger. Panelet får et bredt beslutningsgrunnlag, og mulighet til å drøfte prosjektene slik at både sunn skepsis og velbegrunnet optimisme kan deles med medlemmene imellom. Samtidig modereres diskusjonen av NFI, slik at alle paneldeltagerne kommer til orde. Videre vil diskusjonen skje etter at paneldeltagerne først har satt sine individuelle estimater, og det er kun prosjektene med de høyeste gjennomsnittlige estimatene paneldeltagerne skal diskutere videre. Selv om paneldeltagerne kan gjøre en vurdering i etterkant, så skal det ikke fastsettes et nytt publikumsestimat (som noen i workshopen har uttrykt en frykt for at kan bli satt kunstig høyt eller lavt for å veie opp for øvrige medlemmers vurderinger). I stedet gjøres en rangering av prosjektene, ut fra troen man har på deres publikumspotensial.

I tiltak 2 tas det ikke inn nye kriterier om originalitet og relevans og historiefortelling og karakterutvikling i panelets vurdering av publikumspotensiale. Det innebærer at det, i motsetning til i tiltak 1, ikke tas nye grep for å møte den problembeskrivelsen som er presentert i pkt. 2.3.2. Bakgrunnen for at NFI likevel anbefaler tiltaket er at det allerede er gjort grep for å sikre mer originalitet og mer risiko i utvelgelsen av prosjektene ved at konsulentene har mulighet til å velge 1-2 av filmene så sant de har fått et visst

publikumsestimat fra panelet. Dette tiltaket ble innført i 2021, og har dermed kun vært i effekt i kort tid. Ingen av filmene som har blitt valgt ut av konsulent har hatt premiere ennå. Det er derfor for tidlig å si hvilken effekt dette grepet har hatt. NFI mener tiltaket bør få virke lenger før det eventuelt kan være aktuelt å ta flere grep for å stimulere til flere nye ideer og originalitet i markedsordningen.

I tiltak 2 får panelet mandat til å vurdere konkurranseforholdet mellom prosjektene i søknadsbunken. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant tidligere paneldeltakere var 75 % av paneldeltagerne helt (30%) eller ganske enige (45%) i at panelet burde hatt mandat til å vurdere sammensettingen av filmer som får tilskudd i runden, 15 % var usikre, mens 10% var helt uenige. Blant dem som var helt uenige ble dette begrunnet med at det var NFI som burde ha dette mandatet, ettersom NFI hadde kontinuiteten mens panelet ble sammensatt kun for runden. NFI ser ikke at dette argumentet er treffende når det gjelder vurderingen av konkurranseforholdet mellom prosjektene internt i søknadsrunden. I dette tilfellet sitter panelet på like god informasjon som vedtaksmyndigheten i NFI, og vil også ha anledning til å drøfte konkurranseforholdet mellom prosjektene seg imellom. NFI vurderer derfor at panelet vil ha det beste beslutningsgrunnlaget til å fastsette rangeringen av prosjektene, og at det er naturlig at en vurdering av prosjektene i samme søknadsrunde opp mot hverandre best gjøres av panelet. Ansvar for kontinuitet er et mer relevant hensyn dersom det skulle være aktuelt å be panelet om å vurdere sammensetningen av prosjektene i markedsordningen som sådan (porteføljeansvar). Som gjennomgått i pkt. 3.2.3 vil imidlertid ikke NFI foreslå at det legges et slikt mandat til panelet i tiltak 2.

Samlet er det på denne bakgrunn NFIs vurdering at tiltak 2 vil bidra til å styrke markedsordningen, ved at panelet sikres et bredere beslutningsgrunnlag. Dette vil styrke muligheten for at prosjektene med høyest publikumspotensial innstilles til tilskudd. Samtidig gjør valget av tiltak 2 det mulig å la grepet med at konsulenten velger ut noen prosjekter få virke lenger uten at det gjøres ytterligere justeringer i ordningen knyttet til vurdering av originalitet. I tillegg videreføres panelets vurdering av den enkelte filmens publikumspotensiale som hovedkriteriet i ordningen, ved at panelet ikke får mandat til å vurdere samlet bidrag til publikumsoppslutning. Det kan være gode grunner til å gjøre en noe bredere vurdering, men denne er såpass nært knyttet opp til spørsmålet om originalitet og relevans at det også her kan være fornuftig å la dagens ordning med at konsulenten velger prosjekter få virke lenger, slik at vi har et bedre grunnlag for å vurdere effekten av dette grepet.

Tiltak 2 anbefales også fremfor tiltak 3, ettersom tiltak 3 i mindre grad vil bidra til å utnytte panelets samlede kompetanse, og heller ikke bidrar til å styrke panelets beslutningsgrunnlag.

#### 4.2. Moderat kvotering av kvinneandel tilpasset ny innretning av panelets arbeid

I pkt. 3.3 har vi beskrevet to alternative tiltak for justering av systemet for moderat kjønnskvotering.

NFI anbefaler å gjennomføre tiltak 4, som gjør justeringer i beregningen tilpasset den anbefalte nye innretningen av panelets arbeid (tiltak 2). I dette tiltaket vil kvinneandelen slå ut når prosjektene har lik samlet score i rangeringen, fremfor at kvinneandelen slår ut når publikumsestimatet er likt +/- 50.000. Videre fastsettes det en øvre grense for når kvinneandelen skal få avgjørende betydning, på 60%. Grepen gjør kvoteringen mer presis enn tidligere, og fjerner risikoen for at kvinneandelen får utilsiktet utslag. Denne risikoen

reduseres ikke på samme måte i tiltak 5, noe som er hovedbegrunnelsen for at NFI anbefaler tiltak 4.

I tillegg mener NFI det er for tidlig å gå bort fra å telle med kvinnelige produsenter ved beregningen av kvinneandelen. Andelen kvinnelig produsenter søknadsbunken har bare unntaksvis vært over 50% siden kvotering ble innført. NFI mener andelen i søknadsbunken bør være mer stabil før det er aktuelt å gjøre endringer. Også av denne grunn anbefaler derfor NFI å innføre tiltak 4 fremfor tiltak 5.

### 4.3. Etterskuddsvis belønning av mangfold

I pkt. 3.4.2 har vi foreslått to tiltak som skal gi insentiver til mer mangfold i prosjektene i markedsordningen, i tråd med det politiske målet om mangfold foran og bak kamera. Det er ikke gitt at markedsordningen skal bidra til denne måloppnåelsen. NFI har flere tilskuddsordninger og de er innrettet for å ivareta ulike hensyn. Det er summen av virkemidlene som skal bidra til den politiske måloppnåelsen.

Markedsordningen er imidlertid den ordningen i NFI som bidrar til produksjon av spillefilmer som desidert blir sett av flest mennesker, noe som er naturlig da hovedformålet er å bidra til film med høy publikumsoppslutning. Gjennomsnittlig besøk for markedsvurdert spillefilm de siste tre årene er ca. 360.000, mens det for konsulentvurdert spillefilm er 29.000. Innholdsmangfoldet i filmene kartlagt av Telemarksforskning viser at 23 prosent av karakterene i de konsulentvurderte filmene representerte etnisk mangfold og/eller seksuelt mangfold, mens det tilsvarende tallet for markedsfilmene var 9 prosent.

Som FAFO påpeker i *Øyet som ser* spiller gode rollemodeller en viktig rolle for rekruttering til filmbransjen, fordi det synliggjør muligheter for andre.<sup>90</sup> Mangelen på representasjon i markedsordningen kan bidra til å fortelle en historie om at personer med mangfoldsbakgrunn har mulighet til å lage smal og kunstnerisk film, mens de kommersielle storfilmene er utenfor rekkevidde. Det kan utgjøre en reell barriere for like muligheter uavhengig av den bakgrunnen man har. Det er også de kommersielle storfilmene som mest effektivt kan bidra til inkludering og representasjon av flere deler av befolkningen ved at de når ut til et større publikum. Selv om det er summen av tilskuddsordninger som skal bidra til den politiske måloppnåelsen, mener derfor NFI at vi bør bidra til å styrke mangfoldet i markedsordningen.

NFI foreslår på denne bakgrunn å gjennomføre tiltak 7, som gir en etterskuddsvis belønning av mangfold. Når NFI anbefaler etterskuddsvis belønning av mangfold fremfor en moderat kvotering, er det fordi vi vil unngå å gjøre for mange endringer i beregningsmodellen for tilskudd samtidig. Vi foreslår allerede en ny innretning av panelets arbeid, som innebærer endringer både i hvordan publikumsestimatene fastsettes og kvinneandelen beregnes. Vi bør se hvilke utslag dette får før vi eventuelt gjør ytterligere endringer i beregningsmodellen. Samtidig ønsker vi også å se effekten av å innføre tiltak 7 før vi eventuelt vurderer å benytte sterkere virkemidler for å oppnå større mangfold i prosjektene.

## 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

### 5.1. Konsekvenser for forvaltningen

Dersom NFIs forslag til tiltak gjennomføres, vil det få konsekvenser for hvordan saksbehandlingen i markedsordningen innrettes. Den nye innretningen av panelets arbeid kan tenkes å bli mer ressurskrevende, ettersom det gjøres to vurderinger av prosjektene –

---

<sup>90</sup> FAFO (2020), s.19

først et publikumestimat av samtlige prosjekter og deretter en rangering av prosjektene med høyest estimat. Dersom den nye innretningen viser seg å bli betydelig mer arbeidskrevende, vil NFI vurdere å øke kompensasjonen av panelet. Kostnadene til dette vil i så fall dekkes innenfor dagens budsjettammer.

Også for saksbehandlerne i NFI vil tiltakene medføre noe mer arbeid, da det stilles større krav til forberedelsen av panelet, samt at det skal gjennomføres et panelmøte. I tillegg tas det inn et nytt element i saksbehandlingen av etterhåndstilskuddet, ved at det skal gjøres en vurdering av om mangfoldskriteriene er oppfylt. Totalt sett vil det imidlertid ikke være snakk om en vesentlig økning i arbeidsmengden, og endringene vil ikke kreve flere ressurser i saksbehandlingen.

Det foreslås som nevnt en endring i utmålingen av etterhåndstilskuddet, ved at prosjekter som får tilskudd i markedsordningen og som oppfyller mangfoldskriteriene får 150% av dokumenterte inntekter fra distribusjon og salg av visningsrett de tre første årene etter filmens første offentlige primærvisning i Norge, mot 75% som er hovedregelen. I dag er det kun barne- og ungdomsfilmer som får 150%.

For at filmer med produksjonstilskudd i markedsordningen skal kunne få etterhåndstilskudd må filmen selge minimum 50 000 billetter på kino. Filmer med tilskudd etter markedsvurdering oppnår nesten uten unntak (41 av 42 filmer i ordningen siden 2011) terskel for antall solgte billetter. Filmene henter også nesten uten unntak (40 av 42 filmer i ordningen siden 2011) ut maksimalt etterhåndstilskudd. Etterhåndstilskuddet har de siste årene lagt et svært stort beslag på fondsmidlene og det ble i 2021 gjort endringer i tilskuddsordningene for å redusere den store andelen av fondet som ble tildelt gjennom denne ordningen. Den gang så man at uforutsigbarhet i etterhåndstilskudd førte til at tilskuddet ble tildelt på bekostning av andre blant annet kunstnerisk vurderte tilskuddsordninger. Det ble derfor gjort en hel rekke endringer i utmåling av etterhåndstilskuddet, som siden har ført til at NFI har fått bedre kontroll på beregningen av tilskuddet, som igjen har ført til at størrelsen på potten er redusert og vil fortsette å reduseres de kommende årene.

Den foreslåtte økningen hvor mangfold premieres på lik linje med barnefilm, vil bety at filmene må selge for mindre og dermed reduserer sin risiko. For NFI vil det imidlertid ikke ha en annen konsekvens enn at det (som det også gjøres i dag) må kalkuleres med at den enkelte film med tilskudd fra markedsordningen vil hente ut maksimalt etterhåndstilskudd. Det vil i prinsippet ikke innebære at en større andel av fondet vil gå til etterhåndstilskudd, men at filmene raskere oppnår maksimal etterhåndstilskudd.

## 5.2. Konsekvenser for næringslivet og private

Markedsordningen retter seg mot produsenter av spillefilm, som er de som kan søke ordningen. I første rekke vil dermed endringene ha en konsekvens for produsentene, som må sette seg inn i nytt regelverk. Dette vil kreve noen ressurser innledningsvis.

Videre foreslås det å innføre insentiver for mer mangfold i prosjektene i markedsordningen. Tiltaket gir etterskuddsvis belønning for mangfold i nøkkelrollene produsent, regi, manus og hovedrolle. Dette innebærer at tiltaket kan bidra til å redusere barrierene for personer med innvandrerbakgrunn og samisk identitet i skaperleddet. Tiltaket kan også bidra til at spillefilmene i markedsordningen får mer representative hovedroller, som igjen kan bidra til å

bygge ned barrierer i filmbransjen og i tillegg bidra til at flere føler seg inkludert i filmene som retter seg mot et bredt publikum.

For dem som mottar tilskudd og oppfyller mangfoldskriteriene, vil etterskuddsvis belønning av mangfold gjennom 150% etterhåndstilskudd også bidra til å redusere økonomisk risiko.

## 6. Utkast til endringsforskrift

I forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon gjøres følgende endringer:

I

§ 3-10 skal lyde:

### Utmåling av etterhåndstilskudd

Etterhåndstilskudd utgjør 75 prosent av filmens dokumenterte inntekter eks. mva., fra distribusjon og salg av visningsrett de tre første årene etter filmens første offentlige primærvisning på kino i Norge, innenfor de begrensningene som følger av denne bestemmelsen.

For barne- og ungdomsfilmer utgjør etterhåndstilskuddet 150 prosent av dokumenterte inntekter. Med barne- og ungdomsfilm menes filmer med uttrykt målgruppe under 18 år, der markedsplan, distribusjonsplan og prosjektets ambisjoner retter seg mot barn og/eller ungdom.

*For filmer med produksjonstilskudd etter § 3-7 som oppfyller krav til mangfold, utgjør etterhåndstilskuddet 150 prosent av dokumenterte inntekter.*

*Tilskuddsforvalter skal fastsette kravene til mangfold i retningslinjene for tilskuddsordningen.*

Det kan settes krav til at filmens inntekter kontrolleres og fordeles av en uavhengig part (collecting agency).

Som grunnlag for utbetaling av etterhåndstilskudd godkjennes prosjektets dokumenterte inntekter før fordeling til investorer, kredittgivere, samprodusenter og royaltyinnehavere. Inntektene skal være knyttet til kommersiell visning av filmen.

Bytteavtaler, inntekter fra salg av filmrelaterte produkter, sponsorinntekter, remakeinntekter, inntekter på salg av omtale, reklame, produktplassering og lignende, samt lønnskreditter godkjennes ikke som grunnlag for etterhåndstilskudd.

Inntekter fra salg godkjennes kun dersom Norsk filminstitutt mener at avtalene gjenspeiler filmens kommersielle verdi i markedet på avtaletidspunktet og at avtalene er inngått på normale forretningsmessige vilkår. Inntekter fra forhåndssalg og forhåndsolgte minimumsgarantier, vil kun utløse etterhåndstilskudd dersom de er forelagt og godkjent av Norsk filminstitutt før filmens premiere.

Hvis Norsk filminstitutt vurderer det slik at filmen ikke har Norge som sitt primærmarked, skjer beregning av etterhåndstilskudd på grunnlag av filmens dokumenterte inntekter fra visning i Norge.

Maksimalt etterhåndstilskudd for filmer med produksjonstilskudd etter § 3-7 kan ikke overskride 50 % av godkjent sluttregnskap for utviklings- og produksjonskostnader eller følgende beløpstak:

- a. etterhåndstilskudd til filmer som er tildelt produksjonstilskudd på under 12 millioner kroner, kan ikke overskride 12 millioner kroner,

- b. etterhåndstilskudd til filmer som er tildelt produksjonstilskudd på 12 millioner kroner eller høyere, kan ikke overskride 18 millioner kroner.

For filmer som gis tilskudd til produksjon etter § 3-6, skal maksimalt etterhåndstilskudd ikke overskride 20 % av godkjent sluttregnskap for utviklings- og produksjonskostnader eller 8 millioner kroner