



## Medieklagenemnda

### **Klagenemndas avgjørelse av 25. august 2022 i sak 2022/0488**

**Saken gjelder:** Avslag på søknad om utviklingstilskudd

**Klager:** Vinterfilm AS

**Klagenemndas**

**medlemmer:** Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Eirik Østerud

**Bakgrunn:**

- (1) Vinterfilm AS (heretter klager) søkte 17. desember 2021 Filmkraft Rogaland AS (heretter Filmkraft Rogaland eller filmsenteret) om utviklingstilskudd til spillefilmen «I skyggen».
- (2) Den tidligere filmkonsulenten ved filmsenteret meddelte 21. desember 2021 klager at vedkommende hadde innstilt på tilskudd i tråd med søknaden.
- (3) I forkant av vedtaket besluttet daglig leder å innhente en ytterligere kunstnerisk vurdering. Filmkraft Rogalands nye filmkonsulent leverte sin innstilling 2. januar 2022.
- (4) Filmkraft Rogaland avsto 3. januar 2022 klagers søknad om tilskudd. Av vedtaket framgår det at søknaden ble avslått etter en helhetlig vurdering. Det ble vist til at handlingsskissene, de kunstneriske visjonene og det tematiske i reginotatet og forfatternotatet spriker og er vagt og lite samstemt. Videre er det for få holdepunkter og lite informasjonen om hva prosjektet faktisk handler om og hva slags fortelling det kan munne ut i.
- (5) Klager påklaget vedtaket 21. januar 2022.
- (6) Filmkraft Rogaland foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda 21. mars 2022.
- (7) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. august 2022.

**Anførsler:**

**Klager har i det vesentlige anført:**

- (8) Klager har anført at vedtaket er ugyldig og må omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Prinsipalt er det anført at vedtaket er ugyldig grunnet manglende rettslig grunnlag. Subsidiært er det anført at vedtaket er ugyldig som følge av at saksbehandlingen bryter med flere ulovfestede grunnprinsipper i forvaltningsretten. Det er bedt om at den første av de to innstillingene legges til grunn og at klager innvilges støtte på kroner 100 000 i tråd med søknaden.
- (9) Vedrørende manglende rettslig grunnlag, har klager anført at søknaden ikke er behandlet i tråd med regelverket, herunder hovedforskriften, detaljforskriften og filmsenterets

**Postadresse**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

interne saksbehandlingsregler. Klager har i den forbindelse vist til legalitetsprinsippets betydning, herunder at forvaltningen ikke kan utøve myndighet overfor borgere uten at det foreligger hjemmel i lov eller et annet kompetansegrunnlag. Det er vist til at daglig leder på vedtaks- og innstillingsmøte (VIM) satte til side konsulentens kunstneriske vurdering, og at det ikke er adgang til dette. Det er vist til organets interne saksbehandlingsregler punkt 5.4, hvor det framgår at det på VIM skal foretas en prioritering basert på kriteriene som framgår av bestemmelsen. Det er også vist til at den tidligere konsulenten 21. desember 2021 meddelte klager at det var innstilt på tilskudd, før vedkommende trådte ut av sin stilling ved årsskiftet 2022. Det er videre vist til at daglig leder forkastet denne innstillingen på VIM, som følge av at vedkommende var uenig i den kunstneriske vurderingen. I etterkant av møtet ble søknaden vurdert av en annen konsulent, og det ble deretter fattet vedtak om avslag utelukkende basert på grunnlag av en kunstnerisk vurdering.

- (10) Klager har fremholdt at en slik overprøving undergraver hensynet bak en uavhengig kunstnerisk vurdering og dermed også ordningens legitimitet. Ifølge klager innebærer det også en vesentlig redusert forutberegnelighet og transparens for søkere. Det er også vist til at formålet bak kunstneriske vurderinger er å styrke kredibiliteten og troverdigheten til støtteordningene og organene som forvalter dem. For å ivareta dette formålet er det ifølge klager essensielt at filmfaglige kompetente konsulenter foretar de kunstneriske vurderingene, og at daglig leder og andre beslutningsorgan foretar prioriteringen mellom innstillingene basert på de ikke-kunstneriske kriteriene som framgår av regelverket.
- (11) Klager har i tillegg vist til hovedforskriften § 8 andre ledd, hvor det fremgår at søkere som får avslag hos Norsk filminstitutt etter en kunstnerisk vurdering ved konsulent, har krav på en ny og uavhengig kunstnerisk vurdering hos Norsk filminstitutt. Ifølge klager gir bestemmelsen klart uttrykk for at det kun er Norsk filminstitutt som har anledning til å gi en ny kunstnerisk vurdering av søknader, og at en tilsvarende mulighet ikke tilligger filmsentrene. Klager har fremholdt at dette støtter deres forståelse av at regelverket ikke åpner for at daglig leder eller andre beslutningsorganer hos Filmkraft Rogaland kan overprøve en kunstnerisk vurdering som er gitt, eller be om en ny vurdering dersom de er uenige i vurderingen. I det tilfellet at daglig leder lot den nye filmkonsulenten gjøre en ny kunstnerisk vurdering etter at den fratrådte konsulenten hadde gitt sin innstilling, har klager anført at regelverket heller ikke hjemler en slik adgang. Ifølge klager vil dette være en ren omgåelse av regelverket.
- (12) Når det gjelder brudd på ulovfestede grunnprinsipper i forvaltningsretten, er det vist til kravet til god forvaltningsskikk, rimelig og forsvarlig saksbehandling og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.
- (13) Klager har fremholdt at kravet til god forvaltningsskikk innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt, samt praktisere likebehandling og utføre korrekt saksbehandling. Klager har i den forbindelse anført at Filmkraft Rogaland klart har brutt prinsippene for god forvaltningsskikk, som følge av at de blant annet har tilbakeholdt informasjon fra klager. Det er vist til at filmsenteret både unnlot å informere om at det var en annen konsulent som hadde foretatt den kunstneriske vurderingen som lå til grunn for vedtaket, og at den tidligere konsulenten også hadde inngitt en innstilling. Først etter at daglig leder ble klar over at klager hadde hatt kontakt med den tidligere konsulenten, ga daglig leder tydelig uttrykk for at hun hadde vært uenig i den kunstneriske vurderingen til den tidligere konsulenten, og derfor ønsket en ny vurdering. Ifølge klager er det følgelig god grunn til å tro at den nye vurderingen er utført etter daglig leders ønske, og

at den dermed må anses å være en proformavurdering. Klager har i tillegg vist til at den nye filmkonsulenten hadde sin første arbeidsdag samme dag som vedtaket ble fattet, og at vedkommende dermed vanskelig kan antas å kjenne prosjektet tilstrekkelig, ei heller klagers erfaring. Ifølge klager er det uryddig at de ikke ble orientert om at søknaden skulle behandles av en ny konsulent, særlig i lys av at det i forkant av den første innstillingen hadde vært betydelig kontakt og meningsutveksling mellom klager og den tidligere konsulenten. På denne bakgrunn har klager meget liten tillitt til at filmsenterets saksbehandling har vært utført på en uavhengig og forsvarlig måte.

- (14) Klager er videre av den oppfatning at det er en innarbeidet og sikker praksis i Norge at filmsentrene ikke utøver en overprøving av filmkonsulentens kunstneriske skjønn. I den forbindelse er det vist til samtaler med andre regionale filmsentre, samt andre bransjeaktører og produsenter. Klager har følgelig anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling i denne saken.

**Filmkraft Rogaland AS har i det vesentlige anført:**

- (15) Filmkraft Rogaland mener at det ikke foreligger grunnlag som tilsier at vedtaket er ugyldig. Vedtaket mangler ikke rettslig grunnlag og det foreligger heller ikke brudd på ulovfestede forvaltningsrettslige grunnprinsipper, herunder usaklig forskjellsbehandling.
- (16) Når det gjelder klagers prinsipale anførsel, er det filmsenterets oppfatning at manglende tildeling av tilskudd ikke utgjør myndighetsutøvelse overfor den enkelte borger. Legalitetsprinsippets krav til hjemmel i lov eller annet kompetansegrunnlag kommer dermed ikke til anvendelse. Slik filmsenteret ser det, gjelder de anførte klagegrunnene derimot ulike typer saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet etter forvaltningsloven § 41.
- (17) Når det så gjelder klagers anførsel om at det ikke er rom for VIM eller daglig leder til å overprøve den kunstneriske vurderingen gitt i innstillingen, har Filmkraft Rogaland fremholdt at dette ikke er en korrekt tolkning av filmsenterets saksbehandlingsregler eller de relevante lovene og forskriftene. Det er vist til forvaltningsloven § 17 første ledd, hvor det framgår at organet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Slik filmsenteret ser det, gjelder dette også i tilfeller hvor organet forvalter offentlige midler gjennom tilskuddsordninger. Dersom det hadde vært meningen at filmkonsulentens vurdering med nødvendighet måtte legges til grunn som en endelig vurdering av prosjektets kunstneriske verdi, hadde dette vært et unntak fra forvaltningslovens utgangspunkt som det hadde vært naturlig å presisere uttrykkelig.
- (18) Filmsenteret har videre vist til at det av saksbehandlingsreglens punkt 5.3 framgår at filmkonsulenten «innstiller» til behandling og vedtak i VIM. Ordlyden tilsier at prosjektets kunstneriske kvaliteter og/eller konsulentens vurderinger *kan* være gjenstand for ytterligere vurderinger. Slik filmsenteret ser det, er dette for øvrig også i tråd med filmkonsulentens internt definerte arbeidsoppgaver, hvor det framgår at «filmkonsulentens primæroppgave er å behandle, prioritere og anbefale innsendte søknader overfor daglig leder og styre». Filmsenteret har for øvrig bemerket at filmkonsulenten som innstilte på å gi tilskudd ikke lenger var ansatt hos Filmkraft Rogaland, da vedkommende 21. desember 2021 meddelte klager om sin innstilling.
- (19) Filmkraft Rogaland kan heller ikke se at det strider mot øvrig lovverk at filmsenterets daglige leder og/eller styre har anledning til å gjøre ytterligere vurderinger av prosjektets

kunstneriske kvaliteter. Slik filmsenteret ser det, er det heller ikke riktig at det er en innarbeidet og sikker praksis i Norge for at filmsentrene ikke utøver en overprøving av filmkonsulentens kunstneriske skjønn. Filmkraft Rogaland er kjent med at flere andre regionale filmvirksomheter foretar en egen vurdering av søknadens kunstneriske kvaliteter og/eller konsulentens vurdering. Det er i den forbindelse vist til at hvert filmsenter og filmsenter utarbeider egne saksbehandlingsregler, og at disse ikke må vike for en eventuell praksis hos andre filmsentre og filmfond. Filmsenteret har for øvrig fremholdt at daglig leder hadde et konkret og begrunnet behov for å innhente ytterligere vurderinger i denne saken. Det er vist til at innstillingen var ubegrunnet positiv, til tross for at konsulenten påpekte enkelte svakheter ved søknaden. Det var heller ikke mulig å avhjelpe vurderingens mangler ved utspørring i vedtaksmøtet, siden konsulenten da hadde fratrudd sin stilling.

- (20) Videre kan filmsenteret heller ikke se at reglene om klagebehandling hos Norsk filminstitut har noen relevans for tolkningen av Filmkraft Rogalands saksbehandlingsregler, jf. hovedforskriften § 8 første ledd andre punktum.
- (21) Filmsenteret har videre fremholdt at det ikke er riktig at daglig leder har unnlatt å informere produsenten om at den tidligere konsulenten leverte en egen innstilling. Det er vist til at denne misforståelsen ble oppklart på et møte med klager 5. januar 2022. Under enhver omstendighet kan ikke en slik feil anse å ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.
- (22) Når det gjelder anførselen om manglende kjennskap til søknaden og klagers erfaring, kan ikke filmsenteret se at mangel på dialog mellom den nye konsulenten og klager utgjør en saksbehandlingsfeil. Filmkraft Rogaland har også bemerket at det heller ikke er riktig at all dialog mellom den tidligere konsulenten og klager har blitt forkastet. Filmsenteret har vist til at den første konsulentens vurdering også har blitt tatt med i betraktning ved behandling av søknaden.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (23) Saken gjelder klage over Filmkraft Rogaland AS' avslag på søknad om utviklingstilskudd til spillefilmen «I skyggen». Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (24) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften).
- (25) Klager har prinsipalt anført at vedtaket er ugyldig på grunn av manglende rettslig grunnlag, siden vedtaket ikke er fattet i tråd med regelverket. Klager har vist til legalitetsprinsippets betydning når det gjelder utøvelse av myndighet overfor borgere.
- (26) Nemnda fremholder at det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet stiller krav til at inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov. Nemnda viser i den forbindelse til at saken gjelder et vedtak om avslag på en søknadsbasert tilskuddsordning. Klager har ikke et rettslig krav på å motta støtte, og avslaget kan ikke anses som et inngrep overfor klager. Saken befinner seg følgelig ikke i kjernen av det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet. Slik nemnda ser det, er det mer nærliggende å behandle klagers anførsler som mulige saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet etter forvaltningsloven § 41.

- (27) Klagenemnda vil først ta stilling til klagers anførsel om at daglig leder eller andre beslutningsorgan ikke har adgang til å overprøve filmkonsulentens faglige vurdering, herunder be om en ny vurdering fra en annen filmkonsulent.
- (28) Detaljforskriftens regler for vurdering av og prioritering mellom søknader fremgår av § 3-5. Bestemmelsen slår fast at vurderingen av søknader skal baseres på «en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn». Ordlyden tilsier at det skal foretas en konkret helhetsvurdering av den aktuelle søknaden, hvor det blant annet skal legges vekt på kunstneriske hensyn. Nemnda kan ikke se at bestemmelsen begrenser daglig leders adgang til å innhente ytterligere dokumentasjon i forkant av denne vurderingen. I den forbindelse bemerker nemnda at filmsentrene har et betydelig rom for skjønn ved behandlingen av søknader om utviklingstilskudd til spillefilmer.
- (29) Klager har videre fremholdt at filmsenterets interne saksbehandlingsregler tilsier at den kunstneriske vurderingen av søknader utelukkende skal utføres av filmkonsulenten. Det er vist til punkt 5.3, hvor det framgår at søknader om utviklingstilskudd vurderes av en filmkonsulent, som deretter forbereder en innstilling til VIM. Slik nemnda ser det, tilsier ordlyden «innstiller» at det er tale om et forslag til vedtak som kan endres i VIM. Klagenemnda kan uansett ikke se at bestemmelsen regulerer hvorvidt daglig leder eller andre beslutningsorgan har adgang til å innhente en ny kunstnerisk vurdering. Nemnda kan heller ikke se at punkt 5.4 i saksbehandlingsreglene sier noe særlig ut over det som allerede følger av detaljforskriften § 3-5.
- (30) Klager har videre vist til hovedforskriften § 8 andre ledd. Ifølge klager gir bestemmelsen klart uttrykk for at det kun er Norsk filminstitutt som har anledning til å innhente en ny kunstnerisk vurdering av søknader, og at filmsentrene ikke har en tilsvarende mulighet. Klagenemnda vil først minne om at denne bestemmelsen etter sin ordlyd bare gjelder for Norsk filminstitutt, og ikke for regionale filmsentre. Videre er det slik at bestemmelsen regulerer *klagers rett* til å be om en ny kunstnerisk vurdering i saker der Norsk filminstitutt har avslått en søknad. Nemnda kan fra denne bestemmelsen i § 8 andre ledd derfor ikke utlede noe som helst om *daglig leders kompetanse* til å innhente en ny kunstnerisk vurdering når *regionale filmsentre* tildeler støtte. Klagenemnda mener at bestemmelsen ikke har overføringsverdi til denne saken.
- (31) Filmsenteret har fremholdt at det av hensyn til sakens opplysning ble innhentet en ny kunstnerisk vurdering fra en ny filmkonsulent. Nemnda finner i den forbindelse grunn til å vise til forvaltningsloven § 17, hvor det framgår at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Filmsenteret har følgelig en plikt til å utrede saken ytterligere dersom dokumentasjonen i en sak fremstår å være mangelfull. Selv om det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å være tilbakeholden med prøving av faglige vurderinger, kan ikke nemnda se at dette er tilfellet i denne saken. Nemnda viser til at det var flere forhold som tilsa at saken burde utredes ytterligere, herunder at innstillingen var ubegrunnet positiv, til tross for at det var påpekt enkelte svakheter ved søknaden. Nemnda har for øvrig merket seg at den første kunstneriske vurderingen er svært knapp, mens den vurderingen som senere ble besluttet innhentet, i atskillig detalj redegjør for konsulentens begrunnelse for å tilrå avslag. Nemnda er videre ikke enig med filmsenteret i at et manglende ansettelsesforhold var til hinder for at konsulenten kunne kalles inn for å utdype sin vurdering. Det er likevel nemndas syn at det bør være opp til daglig leder å beslutte om det i stedet kan innhentes en ny kunstnerisk

vurdering av prosjektet. Klagenemnda er følgelig av den oppfatning at daglig leder hadde adgang til å innhente en ny kunstnerisk vurdering.

- (32) Videre har klager anført at vedtaket er ugyldig som følge av at saksbehandlingen bryter med kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling. Klager har fremholdt at kravene til god forvaltningsskikk innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt, samt praktisere likebehandling og utføre korrekt saksbehandling.
- (33) Nemnda vil karakterisere det som uheldig at den tidligere filmkonsulenten 21. desember 2021 meddelte klager at det var innstilt på tilskudd i tråd med søknaden, og at vedkommende tidligere i prosessen hadde gitt uttrykk for samme holdning. Det er likevel nemndas syn at forholdet ikke kan anses å ha gitt klager en berettiget forventning om tilskudd i tråd med søknaden. Klagenemnda viser til at filmkonsulentens innstilling er en av flere komponenter som vektlegges i helhetsvurderingen som følger av detaljforskriften § 3-5, og at det dermed ikke er tale om en praktisk formalitet, slik klager har fremholdt. For øvrig viser nemnda til at konsulenten 21. desember 2021 ikke lenger jobbet hos Filmkraft Rogaland, og at han dermed lenger ikke heller representerte filmsenteret. Etter det filmsenteret har opplyst, ble dette tydelig kommunisert til bransjen i regionen.
- (34) Nemnda vurderer det som uheldig at klager ikke ble orientert om at det lå to kunstneriske vurderinger til grunn for behandlingen av søknaden på et tidligere tidspunkt. Som påpekt av klager er transparens og forutberegnelighet viktige hensyn ved forvaltningen av disse støtteordningene. Klager har i den forbindelse fremholdt at de ville innsendt en mer utfyllende søknad dersom de visste om vurderingen til den nye konsulenten, siden vedkommende ikke hadde like god kjennskap til klager som den forrige konsulenten. Nemnda kan da heller ikke se at det er grunn til å tro at den nye kunstneriske vurderingen er en proformavurdering på grunn av at den ble besluttet innhentet av daglig leder. Klagenemnda har fått oversendt den aktuelle innstillingen, og kan ikke se at det er lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn.
- (35) Klager har videre anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling, og viser til at det er sikker og innarbeidet praksis i Norge at filmsentrene ikke foretar en overprøving av filmkonsulentens kunstneriske skjønn slik Filmkraft Rogaland har gjort i denne saken. I likhet med filmsenteret, er klagenemnda av den oppfatning at det ikke er mulig å konstatere en slik innarbeidet og sikker praksis som klager viser til. Nemnda kan følgelig ikke se at filmsentrene er avskåret fra å foreta egne vurderinger når det gjelder innstillinger fra filmkonsulenter. Det er dermed ikke grunnlag for å konstatere usaklig forskjellsbehandling i denne saken.

### **Konklusjon:**

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

*vedtak:*

Klagen forkastes.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

*Dokumentet er godkjent elektronisk*