



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 8. september 2025 i sak 2025/0749

Saken gjelder: Klage over vedtak om tilskudd til cinematekvirksomhet for 2025

Klager: Lillehammer kommune

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

Bakgrunn:

- (1) Lillehammer kommune (heretter klager) søkte 13. oktober 2024 Norsk filminstitutt (heretter NFI) om 275 000 kroner i tilskudd til cinematekvirksomhet for 2025.
- (2) NFI fattet 31. januar 2025 vedtak om 180 000 kroner i tilskudd til klager for cinematekvirksomhet for 2025. Tilskudd ble gitt i form av prosjekttilskudd.
- (3) Klager ba 6. februar 2025 om begrunnelse for tilskuddsbeløpet. Begrunnelse ble sendt til klager 11. februar 2025.
- (4) Klager sendte 1. mars 2025 melding til NFI. I emnefeltet stod det «[k]lage på vedtak». I meldingen innga klager kommentarer til NFIs begrunnelse. NFI ba 6. mars 2025 klager om å avklare om henvendelsen 1. mars 2025 var en formell klage. I så tilfelle ble klager bedt om å formulere henvendelsen som en formell klage og være tydelig på hva det klages på. Klager svarte 7. mars 2025 at henvendelsen 1. mars 2025 var ment som en klage. Klager oversendte samtidig en mer utfyllende og konkret klage.
- (5) NFI vurderte klagen, men fant ikke grunnlag for å endre vedtaket. NFI oversendte saken til Medieklagenemnda for endelig avgjørelse ved innstilling 7. mai 2025.
- (6) Nemndsmøte i saken ble avholdt 8. september 2025.

Norsk filminstitutts begrunnelse for vedtaket:

- (7) NFI forvalter gjennom tilskuddsordningen en knapphetsressurs. Søker har dermed ikke et rettskrav på tilskudd, og NFI må gjøre en prioritering av de innkomne søknadene basert på en helhetlig vurdering, med utgangspunkt i eksisterende regelverk, NFI sine retningslinjer og vedtatt budsjetttramme for ordningen.
- (8) I 2024 gjennomførte NFI en revidering av prioriteringskriteriene for tilskuddsordningen, for å tilpasse seg vedtatte satsingsområder. Satsingsområdet for 2025 ble vedtatt å være publikumsutvikling, slik at cinematekets evne til å nå ut til definerte målgrupper ville bli særskilt vektlagt i kommende søknadsrunder. NFIs vurdering av cinematekets strategi for publikumsutvikling og markedsplaner ville bli tillagt spesiell vekt. Dette ble formidlet til søkerne i informasjonsmøte seks uker før søknadsfristen.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (9) I søknadsrunden for 2025 kom det inn seks søknader om tilskudd på totalt 10 578 417 kroner. Det ble tildelt seks tilskudd på totalt 8 000 000 kroner.
- (10) Tilskudd til cinematekvirksomhet er gitt etter anbefaling av rådgiver og kurator før vedtaket fattes av NFI. Etter en helhetlig vurdering har NFI på bakgrunn av detaljforskriften § 11, valgt å gi klager et tilskudd på 180 000 kroner. NFI har vurdert at Cinemateket i Lillehammer er formålstjenlig, jf. detaljforskriften § 11 bokstav a, og har vist til at klager bidrar til bredde og kvalitet i filmtilbudet med et program som i all hovedsak består av filmklassikere og stimulerer filmkulturen i Norge. Videre har NFI vurdert at oppsatt program har hatt kunstnerisk og kulturell verdi, jf. detaljforskriften § 11 bokstav c, blant annet gjennom programbolkene/arrangementene som er gjennomført i samarbeid med Lillehammer kino.
- (11) NFI har adgang til å prioritere fastsatte hensyn og prioriteringsområder, jf. detaljforskriften § 11 bokstav b. NFI har i ordningens retningslinjer oppsatt en rekke punkter som beskriver hva som skal vektlegges i en helhetsvurdering av søknaden.
- (12) NFI har vurdert at klager sine besøkstall er svært lave, selv om klager har påpekt at tallene har vært stabile over tid. Besøkstallene i perioden 2021-2023 var henholdsvis 809, 714 og 638. I 2023 ble det vist 40 filmer under 133 visninger, hvilket tilsvarer et gjennomsnitt på film og visning på henholdsvis 16 og fem publikummere.
- (13) Klager påpeker at deres langsiktige og konkrete strategi fremkommer under «programbolker» i søknaden. Det vises spesifikt til studentkino, seniorkino og afternoon tea. Her er det henholdsvis tiltenkt to, tre og én visninger i løpet av 2025. NFI har vurdert at strategien om å holde seks visninger fordelt på studentkino, seniorkino og afternoon tea, som er tre allerede eksisterende konsepter, verken viser god markedsføringsstrategi eller konkrete tiltak for å oppnå en positiv publikumsutvikling og for å nå ut til nye målgrupper. Estimater om 720 besøkende i 2025 vurderes også som et lavt ambisjonsnivå sett opp mot tidligere års besøk, noe som også avspeiler den manglende strategien for publikumsvekst.
- (14) NFI har videre vurdert at klager ikke har egne visningskonsepter rettet mot barn og unge eller tiltak for å styrke medvirkning fra denne målgruppen. Det fremkommer ikke av søknaden at cinemateket skal sette opp egne visninger for målgruppen. Dette ettersom Lillehammer Barnefilmklubb er etablert i byen. NFI har vurdert det som negativt at klager ikke svarer på dette prioriteringskriteriet.
- (15) NFI har også vurdert at klager ikke har aktiviteter eller tiltak som øker interessen for cinematekets tilbud lokalt og regionalt. Utover Norsk Litteraturfestival, er søknadens beskrivelse av samarbeid med andre aktører i regionen lite konkret. NFI vurderer at for samarbeidet med kinoen om arrangement for spesifiserte målgrupper som er beskrevet i søknaden, er markedsføring i kinoens TikTok-kanal et positivt tiltak. Markedsføringen for øvrig anses imidlertid overveiende tradisjonell, og det savnes en helhetlig strategi for å nå disse målgruppene.
- (16) I en søknadsrunde der flere av de andre cinematekene leverte sterke strategier for sitt publikumsarbeid, vedtok NFI å redusere tilskuddet til Cinemateket i Lillehammer for å frigjøre midler til å styrke de cinematekene som leverte på prioriteringskriteriene for ordningen.

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Klager har gjort gjeldende at det reduserte tilskuddsbeløpet setter klager i en vanskelig økonomisk situasjon. Det påpekes også at Cinemateket i Lillehammer er en liten aktør i en del av landet som ikke er dekket av andre cinematek, som i sin helhet er driftet av en kommunal kino med høy husleie. Istedenfor ønsket om å øke satsningen på cinemateket i 2025 blir det nå kun rom for ren fremvisning av fellesfilmene, ansatte må justere tidsbruken på cinemateket og det vil ikke være rom for noe betalt markedsføring. Klager regnet i det minste med at tilskuddet skulle ligge tilsvarende fjorårets nivå. Med dette støttenivået vil Cinemateket i Lillehammer sannsynligvis legges ned etter 2025.
- (18) Klager har gjort gjeldende at Cinemateket i Lillehammer ikke har hatt negativ besøksutvikling over tid, slik NFI har lagt til grunn. Klager viser til stabile besøkstall på fellestitlene siden 2019, med mellom 432 og 615 besøkende i tidsrommet 2019-2024. Klager viser også til at besøkstallene var høyere i 2021 og 2022, men at dette skyldes lavere filmtilfang på grunn av pandemi. Besøkstallene har ikke vært adressert negativt fra NFI tidligere. Det påpekes også at Cinemateket i Lillehammer er mer avhengig av store titler enn de store byene, og at det med felles programmering da er vanskelig å «toppe» besøket fra år til år. Klager har vist til at når Cinemateket i Lillehammer ønsker å vise store, publikumsvennlige titler har de store cinematekene allerede vist disse så mange ganger at det ikke blir aktuelt å benytte fellesmidler til dette, eller sitter på analoge kopier som gjør at de ikke vil betale for digitale kopier til fellessamarbeidet. Det vises videre til at det er vanskeligere å selge inn en regissørs mest obskure film enn de mest kjente. Siden starten på samarbeidet har det vært ansett viktigere å ha bredde i programmet for å dekke over så mye som mulig av filmhistorien, enn rene besøkstall.
- (19) Klager mener at søknaden viser en konkret og langsiktig strategi med målsetting om å nå ut til nye målgrupper. Strategien fremgår under de ulike programbolkene i søknaden. Ved å knytte cinematekfilm opp mot Lillehammer kinos allerede eksisterende og populære konsepter, er målsettingen å nå tre ulike segmenter av publikum, med hovedvekt på unge og pensjonister. Studentkino markedsføres ofte som «Film & pizza (eller popcorn) for en hundrings», og blir direkte markedsført til studenter på høyskolen og er også aktuell for elever i videregående skole. Seniorkino har annonsering i lokalavisa og promotering hos Pensjonistuniversitet. Afternoon tea dekker et bredere segment, men i hovedsak kvinner. Seks titler i året er knyttet opp mot disse bolkene.

Medieklagenemndas vurdering:

- (20) Saken gjelder klage fra Lillehammer kommune over Norsk filminstitutt's vedtak 31. januar 2025 om tilskudd til cinematekvirksomhet for 2025.
- (21) NFI har i saken lagt til grunn at vedtaket ble påklaget ved henvendelse fra klager 1. mars 2025. Medieklagenemnda er enig med NFI, og anser henvendelsen 1. mars 2025 som en fristavbrytende klage, jf. forvaltningsloven § 32.
- (22) Klagen er dermed fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 tredje ledd, jf. første ledd.
- (23) Det rettslige grunnlaget i saken er forskrift 12. oktober 2016 nr. 1209 om tilskudd til filmformidling (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift 7. oktober 2016 nr. 1196 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk (hovedforskriften). NFI har også lagt sine retningslinjer for tilskuddsordningen til grunn for behandling av søknaden.

- (24) Medieklagenemnda har forståelse for at NFI har behov for å utarbeide egne retningslinjer for sin saksbehandling, særlig for skjønnsutøvelsen. Slike retningslinjer kan fremme likebehandling av søkerne og bidra til en effektiv saksbehandling. Retningslinjene må imidlertid være i tråd med de vilkår og forutsetninger for skjønnsutøvelsen som fremgår i forskriften. Nemnda må foreta en selvstendig vurdering av forskriften, men vil også se hen til NFIs veileder og retningslinjer.
- (25) Tilskudd til cinematekvirksomhet, som denne saken gjelder, reguleres av detaljforskriften § 5. Bestemmelsen lyder:

«§ 5. Tilskudd til cinematek- og filmklubbvirksomhet

Tilskudd etter denne bestemmelsen skal bidra til formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlandsk film, og til å styrke cinematek- og filmklubbvirksomheten i Norge.

Det kan gis tilskudd til cinematek utenfor Oslo, og til filmklubbforbund.»

- (26) Utover vilkåret om at tilskudd kan gis til cinematek utenfor Oslo, og til filmklubbforbund, oppstiller ikke bestemmelsen vilkår for å gi tilskudd. NFI må derfor foreta en samlet vurdering av og prioritering mellom søknader i henhold til detaljforskriften § 11, som lyder:

«§ 11. Prioritering

Vedtak om tilskudd baseres på en samlet vurdering av:

- a. formålet med tilskuddsordningene,
 - b. prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av Kulturdepartementet eller Norsk filminstitutt,
 - c. prosjektets egenart, kunstneriske og/eller kulturelle verdi,
 - d. prosjektets økonomi og bærekraft,
 - e. geografisk spredning, og
 - f. relevante profesjonelle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet.»
- (27) Bestemmelsen i § 5 første ledd regulerer formålet med tilskuddet. Her fremheves det at tilskudd skal «bidra til formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlandsk film», samt «styrke cinematek- og filmklubbvirksomheten i Norge». Det er også fastsatt mer overordnede mål for tilskudd til formidling av audiovisuelle verk i hovedforskriften § 1 og § 5, jf. detaljforskriften § 1. Av hovedforskriften § 5 fastsettes det at tilskudd til formidling av audiovisuelle verk blant annet skal bidra til «at publikum i Norge får tilgang til et bredt og variert tilbud av norske og utenlandske filmer [...] med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet», «formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlandsk film», samt «gi økt film-, dataspill- og mediekompetanse og bidra til et profesjonelt miljø for formidling av audiovisuelle verk i Norge».
- (28) NFI har i tråd med detaljforskriften § 11 bokstav b fastsatt nærmere prioriterte satsingsområder eller hensyn i sine retningslinjer for tilskuddsordningen. Disse er

offentliggjort på NFIs nettside, og under overskriften «Prioritering og vekting av søknaden» opplyses følgende:

«Vi gjør en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av søknadene. Alle søknadene i én runde blir vurdert opp mot hverandre. Følgende faktorer har betydning for vurderingen:

- Profil, aktivitetsnivå og programinnhold, i tråd med generelle retningslinjer for cinematekvirksomhet.
- Tiltak og aktiviteter for å nå prioriterte målgrupper, og bidrag til medvirkning fra barn og unge.
- Tiltak og aktiviteter som øker bevisstheten og interessen for cinematekets tilbud lokalt og regionalt, for eksempel ved å tiltrekke seg relevante samarbeidspartnere som vil styrke cinematekets posisjon i regionen.
- Vi prioriterer etablerte cinematek med relevant profesjonell erfaring.»

- (29) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis tilskudd i enkeltsaker. Medieklagenemnda kan i utgangspunktet prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det er imidlertid vanskelig for nemnda å foreta en selvstendig vurdering av NFIs faglige vurderinger og prioritering mellom søknadene. I praksis vil det derfor være slik at nemnda innrømmer NFI et betydelig rom for skjønn i tildelingssaker som dette, og nemndas overprøving vil normalt være begrenset til en vurdering av om saksbehandlingen oppfyller de alminnelige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt NFI i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en vurdering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (30) Medieklagenemnda forstår klagen slik at klager er uenig i NFIs vurderinger i saken. Klager har argumentert med at Cinemateket i Lillehammer har hatt stabile besøkstall siden 2019, til tross for utfordringene som ligger i å være en mindre aktør, i et mindre marked. Klager har videre anført at konseptene studentkino, seniorkino og afternoon tea viser en konkret og langsiktig strategi med målsetting om å nå ut til nye målgrupper.
- (31) Medieklagenemnda forstår NFIs begrunnelse i saken slik at det avgjørende for at NFI valgte å gi et tilskudd på totalt 180 000 kroner til klager, var at NFI vurderte at Cinemateket i Lillehammer har svært lave besøkstall og at klagers søknad ikke viser en god markedsføringsstrategi eller konkrete tiltak for å oppnå en positiv publikumsutvikling og for å nå ut til nye målgrupper. Etter NFIs syn viser også klagers estimat for besøkende i 2025 et lavt ambisjonsnivå. NFI har videre lagt vekt på at klager ikke har egne visningskonsepter rettet mot barn og unge, eller tiltak for å styrke medvirkning fra denne målgruppen. NFI har også lagt vekt på at søknaden heller ikke viser at klager har aktiviteter eller tiltak som øker interessen for cinematekets tilbud lokalt og regionalt. Medieklagenemnda legger til grunn NFIs faglige vurderinger knyttet til disse forholdene, i tråd med det som er forutsatt i premiss 29 ovenfor.
- (32) Spørsmålet for Medieklagenemnda blir først og fremst om det er i tråd med detaljforskriften og hovedforskriften at NFI har lagt avgjørende vekt på klagers besøkstall, strategi og konkrete tiltak for publikumsutvikling og for å nå ut til nye målgrupper både lokalt og regionalt, samt tiltak rettet mot barn og unge.

- (33) Detaljforskriften § 11 bokstav b gir NFI adgang til å fastsette prioriterte satsingsområder og hensyn som skal vektlegges i vurderingen og prioriteringen mellom søknadene. Av NFIs retningslinjer fremgår det at NFI gjør en helhetlig og skjønnsmessig vurdering, hvor blant annet «[t]iltak og aktiviteter som øker bevisstheten og interessen for cinematekets tilbud lokalt og regionalt, for eksempel ved å tiltrekke seg relevante samarbeidspartnere som vil styrke cinematekets posisjon i regionen» har betydning for vurderingen. Videre er det i innstillingen fra NFI opplyst at søkerne i september 2024 ble informert om at satsingsområdet for 2025 var publikumsutvikling, og at strategi for publikumsutvikling og markedsplaner ville bli tillagt spesiell vekt. At NFI har lagt avgjørende vekt på klagers besøkstall og strategi for publikumsutvikling og for å nå ut til nye målgrupper både lokalt og regionalt, er dermed i tråd med NFIs retningslinjer for ordningen og det satsingsområdet som ble presentert for søkerne i forkant av søknadsfristen. Medieklagenemnda vurderer dermed at det er i tråd med detaljforskriften § 11 bokstav b at NFI ved prioriteringen har lagt særlig vekt på de nevnte forholdene. Nemnda vurderer også at NFIs vurdering på dette punkt, særlig momentet som knytter seg til cinematekets posisjon i regionen, også er i tråd med § 11 bokstav e, som forutsetter at «geografisk spredning» skal vektlegges.
- (34) Detaljforskriften § 11 legger imidlertid opp til en bredere vurdering av søknadene, og forutsetter at flere andre momenter også skal inngå i vurderingen. Det skal ses hen til «formålet med tilskuddordningene», «prosjektets egenart, kunstneriske og/eller kulturelle verdi», «prosjektets økonomi og bærekraft» og «relevante profesjonelle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet», jf. detaljforskriften § 11 bokstav a, c, d og f.
- (35) Av NFIs innstilling fremgår det at NFI har vurdert at Cinemateket i Lillehammer er formålstjenlig, ved at det bidrar til bredde og kvalitet i filmtilbudet da programmet i all hovedsak består av filmklassikere og stimulerer filmkulturen i Norge. Medieklagenemnda legger derfor til grunn at NFI har vurdert og vektlagt formålet med tilskuddsordningen, i tråd med § 11 bokstav a. Det fremgår videre av innstillingen at cinematekets kunstneriske og kulturelle verdi også er tillagt vekt i vurderingen, i tråd med § 11 bokstav c. NFI viser i den forbindelse til programbolkene og arrangementene som er gjennomført i samarbeid med Lillehammer kino.
- (36) NFI har også lagt vekt på at klager mangler tiltak rettet mot barn og unge og tiltak for å styrke medvirkning fra barn og unge. Dette er i tråd med NFIs retningslinjer for ordningen, som forutsetter at «[t]iltak og aktiviteter for å nå prioriterte målgrupper, og bidrag til medvirkning fra barn og unge» har betydning for vurderingen. Medieklagenemnda vurderer også at NFIs vurdering på dette punkt er i tråd med tilskuddsordningens formål, slik § 11 bokstav a forutsetter. Av detaljforskriften § 1 fremgår det at tilskudd etter forskriften skal oppfylle «gjeldende mål på det audiovisuelle området». De filmpolitiske målene fremgår av Stortingets filmmelding *En framtidsrettet filmpolitikk* i Meld. St. 30 (2014–2015). Her fremheves det som et sentralt filmpolitisk mål at «[b]arn og unge skal ha tilgang til gode filmopplevelser. Det er viktig å gjøre barn og unge i stand til å være reflekterte og kritiske brukere av et bredt utvalg av audiovisuelle uttrykk», se side 11. Nemnda vurderer dermed at det er i tråd med detaljforskriften og forutsetningene bak tilskuddsordningen at NFI ved prioriteringen av tilskudd har lagt vekt på cinematekets tiltak rettet mot barn og unge.
- (37) Det fremgår imidlertid ikke av NFIs begrunnelse i saken at de øvrige momentene i § 11 er vurdert, herunder «prosjektets økonomi og bærekraft», og «relevante profesjonelle

resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet», jf. bokstav d og f. Det er likevel Medieklagenemndas vurdering at NFIs vurdering fremstår helhetlig, og at avslagsgrunnlaget er saklig og i samsvar med regelverkets rammer for skjønnsutøvelsen.

- (38) Medieklagenemnda forstår klagen slik at et redusert tilskudd fører til store økonomiske konsekvenser for Cinemateket i Lillehammer. Nemnda bemerker imidlertid at tilskudd etter ordningen er et knapphetsgode og at NFI må foreta en streng prioritering av innkomne søknader. Det ligger i dette at også gode og kvalifiserte søkere kan få avslag eller redusert støtte.
- (39) Medieklagenemnda er etter dette kommet til at NFIs vurderinger er i tråd med detaljforskriften og hovedforskriften.
- (40) Det neste Medieklagenemnda vil ta stilling til, er om vedtaket er tilstrekkelig begrunnet.
- (41) Medieklagenemnda har i sin praksis lagt til grunn at NFIs begrunnelse må oppfylle minimumskravene i forvaltningsloven § 25 og være egnet til å vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken. Ettersom forvaltningsorganet ikke plikter å gi en begrunnelse samtidig med vedtaket ved fordeling av goder mellom flere parter, jf. forvaltningsloven § 24 andre ledd, andre setning, vil nemnda også se hen til NFIs senere begrunnelse for vedtaket.
- (42) Etter Medieklagenemndas syn oppfyller den samlede begrunnelsen i saken minimumskravene i forvaltningsloven § 25. Begrunnelsen viser til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.
- (43) Medieklagenemnda vil imidlertid bemerke at NFIs vurdering av klagers tiltak rettet mot barn og unge, samt NFIs vurdering av klagers aktiviteter og tiltak som øker interessen for cinematekets tilbud lokalt og regionalt, først kommer i innstillingen og ikke fremgår av begrunnelsen sendt til klager 11. februar 2025. Nemnda vil bemerke at begrunnelsen i sin helhet skal fremkomme i begrunnelsen for vedtaket sendt til klager, og ikke senere i innstillingen i klagerunden. Nemnda vurderer imidlertid at en eventuell saksbehandlingsfeil fra NFI her, ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold i denne saken, all den tid nemnda har vurdert og opprettholder NFIs begrunnelse og rettslige vurderinger. Selv om innstillingen er adressert til nemnda, har klager mottatt innstillingen som kopimottaker. Klager har dermed også fått anledning til kontradiksjon i forbindelse med klagebehandlingen. En eventuell saksbehandlingsfeil fra NFI er dermed uansett rettet opp i klagerunden, slik at vedtaket likevel anses gyldig etter forvaltningsloven § 41.
- (44) På denne bakgrunn finner Medieklagenemnda at begrunnelsen er egnet til å vise at NFI har foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad i tråd med detaljforskriften og hovedforskriften. Vedtaket er dermed tilstrekkelig begrunnet.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

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

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur