



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 26. august 2024 i sak 2024/1024

Saken gjelder: Klage over avslag på søknad om tilskudd til produksjon av dokumentarserier etter konsulentvurdering

Klager: Invercode AS ved Christer Fasmer

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

Bakgrunn:

- (1) Invercode AS (heretter klager) søkte 16. februar 2024 Norsk filminstitutt (heretter NFI) om tilskudd til produksjon av dokumentarserier etter konsulentvurdering for serien Norseman, Human Endurance. På NFIs nettside fremgår det at NFI i hovedsak gir tilskudd til utvikling av dokumentarserier, og generelt ikke produksjonstilskudd. For spesielt kunstnerisk utfordrende serier, eller mindre kostbare serier som utforsker nye distribusjonsmetoder eller lignende vil NFI likevel kunne vurdere søknader om produksjonstilskudd.
- (2) NFI avslo søknaden 16. april 2024. I avslagsbrevet ble det opplyst at søknaden hadde vært til behandling hos konsulent, og konsulentens begrunnelse ble sitert. Konsulenten savnet elementer som gjør serien original i sin sjanger. Videre at serien manglet et unikt fortellerperspektiv som skaper fremdrift, utover selve Norseman-løpet, og en visjon omkring prosjektets form og filmatiske grep. NFI viste så til at avslag ble gitt «ut fra konsulentens helhetlige vurdering», og klager ble informert om adgangen til å be om ny og uavhengig kunstnerisk vurdering ved å søke på nytt og velge ny konsulent.
- (3) Klager påklaget vedtaket 29. april 2024.
- (4) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Det ble gitt en grundigere redegjørelse for avslaget fra NFIs side, herunder en redegjørelse for det rettslige grunnlaget og en mer generell redegjørelse for NFIs vurderinger. Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev 28. juni 2024.
- (5) Nemndsmøte i saken ble avholdt 26. august 2024.

NFIs begrunnelse i hovedtrekk:

- (6) Klager har søkt om tilskudd til produksjon av dokumentarserie etter konsulentvurdering. NFI forvalter en knapphetsressurs gjennom ordningen og det må derfor gjøres prioriteringer ved vurderingen av søknadene. Det foretas en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av søknaden.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (7) Vedtak truffet av NFI etter kunstnerisk vurdering utført av konsulent kan ikke påklages jf. hovedforskriften § 8 første ledd, og spørsmålet i saken er derfor etter NFIs syn om det foreligger saksbehandlingsfeil.
- (8) Det er NFIs syn at vedtaket er i tråd med regelverket og at skjønnsutøvelsen er forsvarlig. NFI viser til at konsulentene i utvelgelsen av hvilke prosjekter som skal prioriteres for tilskudd bruker de kunstneriske kvalitetskriteriene, profesjonalitet, originalitet, fortellerkraft, relevans, tematikk, nødvendighet, visjon og kompleksitet.
- (9) Søknaden ble vurdert av en produksjonsrådgiver som sjekket at formelle vilkår var oppfylt, og gikk deretter videre til en dokumentarfilmkonsulent som foretok den kunstneriske vurderingen av søknaden. Det er mange søknader som oppfyller vilkårene i forskriften og retningslinjene, og konsulenten må foreta prioriteringen av søknadene. Prioriteringen foregår basert på prosjektets kunstneriske kvaliteter og etter detaljforskriften § 3-5 og NFIs retningslinjer hjemlet i detaljforskriften § 3-5 første ledd bokstav b.
- (10) NFI mener at begrunnelsen har gitt klager mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen angir også de reglene vedtaket bygger på. Konsulenten redegjør kort for hva serien skildrer og trekker frem det positive med prosjektet, før begrunnelsen for avslaget beskrives. Det påpekes at det savnes elementer som gjør serien original i sin sjanger. Det mangler et unikt fortellerperspektiv som skaper fremdrift, utover løpet i seg selv, samt en visjon rundt prosjektets form og filmatiske grep. Svakheterne til prosjektet er konkretisert i begrunnelsen, og disse førte til at dette prosjektet ikke ble prioritert for tilskudd. Konsulenten har foretatt en selvstendig, reell og konkret vurdering av søknaden som er i henhold til detaljforskriften §§ 3-6 og 3-5. NFI mener på denne bakgrunn at begrunnelsen setter klager i stand til å forstå vedtaket jf. forvaltningsloven § 25.
- (11) Klager har vist til oversikten over overordnede mål NFI som bidrar til i rollen som statens virkemiddelapparat i film- og spillpolitikk, herunder å bidra til en sterk og bærekraftig bransje. NFI viser til at de overordnede politiske målene ikke er kriterier som gir krav på tilskudd i konkrete enkeltsaker.
- (12) Klager har vist til at avslaget kom sent i stadiet for produksjonen og var tyngende. NFI har i retningslinjene for ordningen for dokumentarserier fremhevet at det generelt ikke gis produksjonstilskudd, men tilskudd til utvikling. At NFI prioriterer å gi tilskudd til utvikling av dokumentarserie er hjemlet i detaljforskriften § 3-5 første ledd bokstav b. På denne bakgrunn mener NFI at det burde være klart for klager at tilskudd fra NFI i alle tilfeller var lite sannsynlig, men at det i denne ordningen var et ekstra trangt nåløye for å få innvilget produksjonstilskudd.
- (13) Med hensyn til klagers anførsel om manglende kontaktmøte og mulighet for visning av grovklipp fra serien, påpeker NFI at søknaden er behandlet på bakgrunn av den skriftlige og audiovisuelle informasjonen og dokumentasjonen innlevert i søknaden. NFI vurderer alle søknader i denne ordningen på denne måten. NFI mener at dette skaper forutsigbarhet for søkerne og likebehandling av søknadene.

Klager har i det vesentlige anført:

- (14) Klager har forståelse for at det er begrenset med midler i ordningen. Likevel kommer avslaget så sent i produksjonsprosessen at det oppleves feilaktig og tyngende for produksjonsselskapet.
- (15) Klager viser til NFIs mandat for forvaltningen av statens kulturmidler. Det skal sikres et mangfoldig filmtilbud av høy kvalitet i hele landet, likestilling og mangfold både foran og bak kameraet, en sterk og bærekraftig bransje og gjennomslagskraft for norske produksjoner nasjonalt og internasjonalt. Denne produksjonen har fått gjennomslag for alle søknader om finansiering, frem til denne søknaden. At NFI velger å ikke gå inn i en produksjon som allerede er solgt til distributør, er sterkt finansiert, er ferdig filmet, langt på vei klippet, og som med sikkerhet vil bli ferdigstilt og levert, gjør produksjonsselskapet svakere. Med andre ord stikk motsatt av det NFI har som mandat - å sikre en sterk og bærekraftig bransje.
- (16) Klager viser til at konsulenten i avslaget vektla at hun savnet elementer som gjør serien original i sin sjanger. Vurderingen er basert på en skriftlig søknad. Om konsulenten hadde tatt kontakt kunne klager vist frem grovklipp fra serien. Det er en serie av høy kvalitet med en myk tilnærming til de menneskelige historiene. Serien skiller seg med dette ut fra andre sports-dokumentarer som fokuserer mer på det sportslige. Å sette originalitet fremfor høy kvalitet ligger ikke innenfor NFIs mandat.
- (17) Konsulenten savnet videre et unikt fortellerperspektiv som gir fremdrift utover Norseman-løpet. Også dette kunne ha blitt forklart og vist helt konkret om konsulenten hadde tatt kontakt og invitert til dialog. Ved valg av karakterer i serien er likestilling vektlagt. Klager viser til at en av personene er firebarnsmor hvor eldste barn er seks år. Det er viktig for henne å være et forbilde for barna, og lære spesielt døtrene at de ikke skal begrense seg fordi de er jenter. En annen karakter i serien er en tannlege fra Kharkiv i Ukraina og førpremieren av filmen legges til en kinovisning i Ukraina. Dette i respekt for han og hans familie, og for å bidra med norsk tilstedeværelse, utover krigsstøtte.

Medieklagenemndas vurdering:

- (18) Saken gjelder klage over NFI sitt avslag på søknad om tilskudd til produksjon av dokumentarserier etter konsulentvurdering. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (19) Det rettslige grunnlaget for behandling av søknaden følger av forskrift om audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (heretter detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (heretter hovedforskriften).
- (20) Detaljforskriften § 3-6 regulerer tilskudd etter kunstnerisk vurdering. Bestemmelsen lyder slik:

«Tilskudd etter denne bestemmelsen skal stimulere til utvikling og produksjon av audiovisuelle verk som vurderes å ha høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, og som bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper.

Tilskudd etter denne bestemmelsen kan gis til audiovisuelle verk i alle formater.»

- (21) Den nærmere prioriteringen skal foretas i henhold til detaljforskriften § 3-5. Bestemmelsen lyder slik:

«Med mindre annet følger av forskriften, skal vurdering av og prioritering mellom søknader om tilskudd baseres på en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn. Det skal legges vekt på

- a. formålet med tilskuddsordningen,
- b. prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av departementet eller tilskuddsforvalter,
- c. tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet,
- d. prosjekter som kan bidra til utvikling av talentfulle regissører og manuskriptforfattere,
- e. mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet, og kjønnsbalanse.

Tilskuddsforvalter kan vektlegge prosjektets regionale tilknytning i sin prioritering»

- (22) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis produksjonstilskudd i enkeltsaker. Vurderingen av kunstnerisk kvalitet ligger innenfor NFIs skjønn, og dette skjønn kan Medieklagenemnda ikke overprøve, jf. hovedforskriften § 8 første ledd andre setning. I slike tilfeller vil nemndas overprøving normalt begrenses til en vurdering av om NFIs saksbehandling av den aktuelle klagesaken oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene som stilles 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.
- (23) Medieklagenemnda er av den oppfatning at NFIs begrunnelse i saken ikke viser at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som fremgår av forskriften. En produksjonsrådgiver har vurdert at søknaden oppfyller de formelle vilkårene, mens en konsulent har vurdert prosjektets kunstneriske verdi. NFI gjør gjeldende at konsulenten har basert sin vurdering på de kunstneriske kriteriene NFI har definert og offentliggjort. Nemnda vil her bemerke at konsulenten i sin begrunnelse bare har vist til to av de åtte kunstneriske kvalitetskriteriene som NFI har utformet. I avslaget er det kort vist til svakheter ved prosjektet knyttet til originalitet og fortellerkraft som har ført til at denne søknaden ikke ble prioritert. Konsulentens begrunnelse er kort, og nemnda kan ikke se at begrunnelsen gir klager noen større mulighet til å forstå hvorfor prosjektet ikke ble prioritert innenfor ordningen. Det er her et sentralt poeng at konsulenten i stor grad har vist til budsjettmessige begrensninger, og i liten grad har vist til konkrete forhold ved prosjektet og vurdert disse opp mot de kunstneriske kvalitetskriteriene. Selv om NFIs oversendelsesbrev redegjør mer utfyllende for ordningen klager har søkt på og saksbehandlingsprosessen, kan ikke nemnda se at det som kommer frem i punkt 5 i oversendelsesbrevet kan bidra til å supplere den opprinnelige begrunnelsen for avslaget. Slik nemnda leser oversendelsesbrevet, er det ikke egnet til å avbøte manglene i den kunstneriske vurderingen til konsulenten.

Manglene ved begrunnelsen utgjør saksbehandlingsfeil, og det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Dette medfører at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

- (24) Nemnda finner også grunn til å trekke frem at NFI synes å begrense sin egen kompetanse når det gjelder den kunstneriske vurderingen. I NFIs oversendelsesbrev til nemnda skriver NFI følgende: «Da den kunstneriske vurderingen utført av konsulent ikke kan påklages jf. hovedforskriften § 8 første ledd, vil NFI dermed vurdere om det foreligger saksbehandlingsfeil ved vurderingen av søknaden. NFI vil likevel bemerke at konsulentene i utvelgelsen av hvilke prosjekter som skal prioriteres for tilskudd bruker de Kunstneriske kvalitetskriteriene». Etter nemndas vurdering kan ikke NFI forholde seg slik til den kunstneriske vurderingen. Selv om den kunstneriske vurderingen ikke kan påklages til nemnda, er det likevel NFI som fatter vedtak om tildeling eller avslag. NFI har dermed også ansvaret for at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet, uavhengig av om begrunnelsen er skrevet av ansatte i NFI eller eksterne konsulenter. Dette gjelder også den kunstneriske vurderingen. Det er nemndas kompetanse som er begrenset i klagesaker, ikke NFIs kompetanse.
- (25) Til klagers anførsel om at konsulenten burde ha tatt kontakt for nærmere dialog og fremvisning av grovklipp, er det vist til at NFI, av hensyn til forutsigbarhet og likebehandling av søkerne, vurderer alle søknadene på bakgrunn av den skriftlige og audiovisuelle informasjonen og dokumentasjonen som er innlevert av søkerne. En slik tilnærming er etter Medieklagenemndas oppfatning i tråd med alminnelige krav til forvaltningens saksbehandling, og nemnda kan ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil ved at konsulenten ikke tok kontakt med klager for nærmere dialog.
- (26) Medieklagenemnda er videre enig med NFI i at NFIs overordnede mål i rollen som statens virkemiddelapparat i film- og spillpolitikk, i liten grad er relevante ved vurderingen av søknader i konkrete enkeltsaker.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Norsk filminstitutt's vedtak 16. april 2024 om avslag på søknad om tilskudd til produksjon av dokumentarserier etter konsulentvurdering oppheves. Saken sendes tilbake til Norsk filminstitutt for ny behandling.

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

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur