



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 27. juni 2022

Sak: 2021/1909

Klager: Stiftelsen Lillestrøm Kulturforum

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Stiftelsen Lillestrøm Kulturforum (heretter «klager») søkte den 1. juni 2021 om tilskudd på kroner 801 840 til å gjennomføre ti utgaver av arrangementet «THANK YOU FOR THE MUSIC – en symfonisk hyllest til Björn & Benny». Klager har søkt etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Arrangementet var planlagt avholdt i perioden 15. september til 26. september 2021. Vedlagt søknaden var avtaler med de kunstneriske medvirkende, det omsøkte arrangementets budsjett, virksomhetens årsregnskap og regnskapet for arrangementet «Chess in concert» fra 2018.
- (2) I forkant av vedtaket ba Kulturrådet om ytterligere dokumentasjon i saken. Klager ble blant annet bedt om å redegjøre for hvorvidt arrangementets forutsetninger var endret som følge av lettelse i forbindelse med smittevernrestriksjoner. Klager ble i tillegg bedt om å oversende en forretningsplan og en strategi for 2021, dersom virksomhetens samlede inntekter fra billettinntekter og tilskudd utgjorde mer enn driftsinntektene fra 2019. Kulturrådet ba også om å få oversendt en oppdatert oversikt over de kunstneriske medvirkende og deres respektive honorarer.
- (3) Klager ettersendte den etterspurte dokumentasjonen 25. juni 2021. Klager redegjorde blant annet for at Lillestrøm kommune ikke hadde åpnet for flere publikummere i salen enn det som var lagt til grunn i søknaden. Det ble også vist til at kommunen hadde vært totalt nedstengt i perioden 10. november 2020 til 26. mai 2021, og at det forelå en plan for virksomhetens kulturarrangementer for høsten 2021 basert på normalsituasjonen tidligere år. Klager bekreftet videre at virksomhetens inntekter fra 2021 ikke oversteg 2019, og at ingen av utøverne mottok honorar på over kr 50 000 per arrangement.
- (4) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 9. juli 2021. Det ble vist til at Norsk kulturråd «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen når vilkårene for tilskudd er oppfylt, jf. forskriften § 4. Kulturrådet har fremholdt at dette betyr at selv om et arrangement oppfyller forskriftens vilkår, så har arrangøren likevel ikke et rettslig krav på å motta støtte. Det ble videre vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

helhetsvurdering etter forskriften § 8. I vurderingen har det blitt vektlagt hvorvidt planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernssituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne oppskalere arrangementet for å øke egeninntjeningen og geografi.

- (5) Klager påklaget vedtaket den 26. juli 2021. Klager har anført at det ikke er riktig at planene for arrangementet fremstår som urealistiske. Det er vist til at det omsøkte arrangementet, publikumsmessig og omsetningsmessig, er kultursenterets største produksjon både i den omsøkte perioden og i 2021 i sin helhet. Det er i den forbindelse vist til tilsvarende produksjoner fra klager, herunder «Kristina från Duvamåla» i 2016 og «Chess in concert» i 2018. Klager har i tillegg fremholdt at den omsøkte produksjonen i utgangspunktet skulle ha vært gjennomført i 2020, men at den måtte flyttes til 2021 som følge av pandemien. Det er også vist til at grunnlaget for produksjonen er 10 arrangementer med 600 solgte billetter per arrangement, noe som tilsvarer modellen for klagers tidligere produksjon «Chess in concert» fra 2018. Klager har også bemerket at arrangementslokalets kapasitet i normalsituasjon er på 634 personer, men at det i søknaden er lagt til grunn 200 personer, i tråd med de myndighetspålagte begrensningene som gjaldt på søknadstidspunktet.
- (6) Kulturrådet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 11. oktober 2021.
- (7) Klager har i brev datert 19. oktober 2021 fått informasjon om saksgangen for Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturrådets innstilling i saken eller andre merknader.
- (8) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 27. juni 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (9) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen for andre halvår 2021).
- (10) Forskriftens formål fremgår av § 2:

«Formålet med tilskuddene er

 - a. å nå kulturpolitiske mål og avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen gjennom å stimulere til gjennomføring av arrangementer i kultursektoren innenfor smittevernpålegg gitt av offentlige myndigheter som følge av covid-19 og*
 - b. å stimulere til økt aktivitet i hele kulturarrangementets verdikjede gjennom at tilskuddsmottakere overholder økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i samsvar med inngåtte avtaler.»*
- (11) Av forskriften § 4 følger det at:

«Norsk kulturråd kan gi tilskudd til gjennomføring av billetterte kulturarrangement som

a. er åpne for allmennheten innenfor en periode som fastsettes av Norsk kulturråd.

b. må redusere antall fysiske deltagere eller besøkende på kulturarrangementet i forhold til en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet og

c. er budsjettert med driftstap før tilskudd. Tilskudd til filmdistributører som arrangerer omfatter kostnader til distribusjon (lansering og markedsføring) og minimumsgarantier til en film og skal føre til gjennomføring av kulturarrangementet som nevnt i første ledd.»

- (12) Av forskriften § 8 følger det at:

«Norsk kulturråd fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering. I vurderingen skal det legges vekt på formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Det skal også legges vekt på om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften. Videre skal det legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen.

Tilskuddet skal avkortes dersom nettokostnaden framstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet.»

- (13) Reglene for begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningen fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Av forvaltningsloven § 24 første og annet ledd følger det at:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.»

- (14) Av forvaltningsloven § 25 følger det:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten,

er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

- (15) Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

3 Klagenemndas vurdering

- (16) Klagen gjelder Kulturrådets avslag på søknad om tilskudd på kroner 801 840 til å gjennomføre arrangementet «THANK YOU FOR THE MUSIC – en symfonisk hyllest til Björn & Benny». Arrangementet var planlagt gjennomført i perioden 15. til 26. september 2021.
- (17) Det følger av forskriften § 4 første ledd at det «*kan*» gis tilskudd til gjennomføring av kulturarrangement dersom visse vilkår er oppfylt. Dette innebærer at selv om klager oppfyller vilkårene for tilskudd i forskriften vil ikke Kulturrådet ha en plikt til å innvilge tilskudd. I henhold til forskriften § 8 er det opp til Kulturrådet å vurdere om tilskudd skal innvilges i den konkrete sak. Kulturrådets må foreta en «*helhetsvurdering*», og forskriften § 8 første ledd oppstiller visse momenter som skal vektlegges i vurderingen, herunder «*formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum*». Det skal også legges vekt på «*om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften. Videre skal det legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen*».
- (18) Klagenemnda bemerker at tilskudd til gjennomføring av kulturarrangementer er et knapphetsgode, og at Kulturrådet må foreta en streng prioritering av innkomne søknader. Prioriteringene som må foretas vil bli strengere etter hvert som midlene i søknadsrunden deles ut og potten reduseres tilsvarende. Dette innebærer at også gode og kvalifiserte søknader vil kunne bli avkortet eller avslått.
- (19) Forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under den aktuelle stimuleringsordningen. Klagenemndas overprøving av tilskuddsvedtakene etter stimuleringsordningen for andre halvår 2021, vil som hovedregel måtte begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt Kulturrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (20) I henhold til forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum er det ikke et krav om samtidig begrunnelse ved fordeling av fordeler mellom flere parter. Klager kan imidlertid kreve begrunnelse etter at vedtaket er fattet, jf. bestemmelsens tredje

punktum. Klagemnda vil for sin vurdering derfor se hen til Kulturrådets begrunnelse både i vedtaket og i innstillingen.

- (21) Av forvaltningsloven § 25 framgår krav til begrunnelsens innhold. I henhold til bestemmelsens første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på. Regelens innhold skal gjengis i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket. I henhold til bestemmelsens andre ledd skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes. Av bestemmelsens tredje ledd framgår det at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.
- (22) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at begrunnelsen må gi parten mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen må 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.
- (23) I avslaget er det vist til at Kulturrådet «*kan*» gi tilskudd under stimuleringsordningen når forskriftens vilkår er oppfylt, jf. § 4. Kulturrådet har presisert at dette medfører at arrangøren ikke har et rettslig krav på å motta støtte, selv om arrangementet oppfyller forskriftens vilkår. Det er videre vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering etter forskriften § 8. I vurderingen har Kulturrådet lagt vekt på hvorvidt planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernssituasjonen, herunder om klager har planlagt for å kunne oppskalere arrangementet for å øke egeninntjeningen, samt geografi. Nemnda bemerker at begrunnelsen er noe kort, og at det ikke er klart at det er foretatt en prioritering av innkomne søknader.
- (24) I innstillingen er det vist til at Kulturrådet forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og de derfor må sørge for god prioritering mellom søkerne i samsvar med vurderingsmomentene som fremgår av forskriften. For å avgjøre om tilskudd skal gis, og sørge for god prioritering, gjør Kulturrådet en innledende vurdering av om momentene i forskriften § 8 tilsier tilskudd eller avslag. Kulturrådet har vist til at det deretter foretas en prioritering av søknader basert på hvilke arrangementer som best oppfyller formålet med ordningen og de øvrige momentene i forskriften. Det er i tillegg vist til at stimuleringsordningen ikke må forstås som en ordinær ordning for prosjektstøtte, men en ekstraordinær tilskuddsordning som skal avhjelpe kultursektoren gjennom covid-19-utbruddet ved å opprettholde mulighetene for drift i samsvar med normalsituasjon.
- (25) Kulturrådet har videre vist at det i helhetsvurderingen etter forskriften § 8 først ledd, skal legges vekt på formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. I tillegg skal det legges vekt på om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften. Videre skal også legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernssituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet.
- (26) I den forbindelse har Kulturrådet vist til at klager blant annet ble bedt om å redegjøre for oppskaleringsplaner, som følge av at tredje trinn av regjeringens gjenåpningsplan

ble iverksatt etter at søknaden ble sendt inn. Klager besvarte henvendelsen og redegjorde for at Lillestrøm kommune ikke hadde åpnet for flere publikummere enn det som var lagt til grunn i søknaden, slik at det fortsatt var uforutsigbart. I klagen er det i tillegg vist til at arrangementslokalets ordinære og tilpassede kapasitet var på henholdsvis 634 og 200 personer som følge av myndighetspålagte smittevernrestriksjoner på søknadstidspunktet. I tråd med forskriften § 8 første ledd, har Kulturrådet følgelig lagt vekt på at klager ikke har utarbeidet en oppskaleringsplan for det omsøkte arrangementet. Det er i den forbindelse vist til at Kulturrådet kan kreve tilbake tilbakebetalt tilskudd om arrangøren ikke har iverksatt tiltak for å øke egeninntjeningen, dersom det for eksempel har vært mulig å oppskalere arrangementet, jf. forskriften § 11. Kulturrådet har imidlertid tatt til etterretning at det ikke var mulig å oppskalere det omsøkte arrangementet.

- (27) På denne bakgrunn har klagenemnda kommet til at Kulturrådets begrunnelse i vedtaket og innstillingen etterlater tvil om det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier for prioritering som fremgår av forskriften § 8. Nemnda viser til at Kulturrådets begrunnelse bærer preg av å være en generell gjengivelse av vurderingsmomentene som fremgår av bestemmelsen. Slik nemnda ser det, har Kulturrådet i tillegg utelukkende lagt vekt på at klager ikke har utarbeidet en oppskaleringsplan for det omsøkte arrangementet, selv om bestemmelsen gir anvisning på en større helhetsvurdering. Av vedtaket fremgår det riktignok at det er lagt vekt på klagers geografi, men dette er ikke nærmere begrunnet i innstillingen, ved for eksempel å henvise til den aktuelle landsdelens dekningsgrad. Klagenemnda finner for øvrig grunn til å bemerke at forskriften § 8, i motsetning til § 7, ikke gir grunnlag for å avslå en søknad utelukkende av hensyn til manglende dokumentasjon.
- (28) Det er følgelig nemndas vurdering at Kulturrådets avslag på søknaden om tilskudd ikke oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

- (29) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:

- 1. Klagen tas til følge.**
- 2. Norsk kulturråds vedtak i sak med prosjektnummer 408003 oppheves.**
- 3. Saken sendes tilbake til underinstansen for ny behandling.**

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

Vedtaket er enstemmig.

Etter forvaltningsloven § 36 kan klager kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader bes rettet til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer.

Bergen, 27. juni 2022

Tore Lunde
Nemndsleder

Kiran Aziz
Nemndsmedlem

Elin Melberg
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk