



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 25. april 2022

Sak: 2021/1685

Klager: Foreningen Det Nye Teaterkompaniet

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Morten Thuve og Anne Margrete Fiskvik

1 Sakens bakgrunn

- (1) Foreningen Det Nye Teaterkompaniet (heretter «klager») søkte den 30. mai 2021 om tilskudd til å gjennomføre arrangementet «Kampen om Prinsesse Kristina» i perioden 11. august til 18. august 2021. Klager søkte om tilskudd på kroner 1 532 966 etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Klager har i søknaden oppgitt en billettpris på kroner 490. Ordinær publikumskapasitet er oppgitt å være 750 personer, mens tilpasset publikumskapasitet er oppgitt til 300 personer.
- (2) Klager har beskrevet arrangementet som en av hovedattraksjonene i forbindelse med Tønsbergs 1150-årsjubileum. Arrangementet har ifølge klager vært i utvikling fra 2018, og det er engasjert en rekke profesjonelle aktører. Budsjettet er basert på billettinntekter samt støtte fra fylket, kommunen, Kulturrådet, stiftelser og legater, og lokalt næringsliv. Om virksomheten har klager oppgitt at de har som ambisjon etablere arrangementet årlig med fokus på myten om Prinsesse Kristina. Fra 2022 er målet å etablere «Kristinadagene». Klager har beskrevet deres arbeid som vesentlig for felles kulturarv, identitet og historie.
- (3) Vedlagt søknaden lå blant annet kontrakter med skuespillere og andre aktører, samt resultatrapport for 2020.
- (4) I forbindelse med saksbehandlingen etterspurte Kulturrådet ytterligere opplysninger fra klager. Kulturrådet viste til økt publikumsgrense på kulturarrangementer fra 20. juni 2021 og ba klager om å sende inn ny publikumskapasitet for arrangementene, eller om å redegjøre for hvorfor publikumskapasiteten eventuelt ikke kunne oppjusteres. Klager ble videre bedt om å ettersende en beregning av billettinntektene og forklaring på utregning, samt om et spesifisert budsjett for arrangementet. I tillegg ble klager oppfordret til å kommentere om det var blitt gjort vurderinger for å tilpasse kostnadsnivået til arrangementet.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (5) Klager besvarte Kulturrådets henvendelse den 25. juni 2021. Klager viste til tre internettlenker, herunder hjemmesiden til arrangementet og facebook.com-sider for arrangementet og klager. I tillegg var det vedlagt spesifisert budsjett og dokument med svar på Kulturrådet sine spørsmål. Klager opplyste at det var et stort, lokalt smitteutbrudd i Tønsberg og Færder kommune, og viste i den anledning til gjeldende smittevernregler i Tønsberg kommune. Videre opplyste klager at det var tre tribuner med mulighet for 130 personer på hver etter gjeldende smittevernbegrensninger. Med syv forestillinger var det beregnet kroner 1 501 500 i billettinntekter. Normale billettinntekter skulle ha vært på kroner 2 887 500. Klager forklarte at på grunn av forhold ved blant annet området som arrangementet skulle avholdes, var det minimalt med kostnadskutt som lot seg gjøre.
- (6) Kulturrådet avslo søknaden om tilskudd den 2. juli 2021. Kulturrådet har vist til at det «kan» gis tilskudd under stimuleringsordningen når vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt, og at dette beror på en helhetsvurdering, jf. forskriften § 8. Kulturrådet har i denne vurderingen lagt vekt på klagers at inntekter og søknadsbeløp klart overstiger samlede driftsinntekter for 2019.
- (7) Klager påklaget vedtaket den 8. juli 2021. Klager har anført at deres søknad dokumenterer de momenter som skal vurderes etter forskriften § 8, og at dette har blitt oversett i vurderingen. Ifølge klager sysselsetter arrangementet folk i kulturbransjen, og formålet som fremgår i forskriften § 2 er derfor oppfylt. Klager har videre anført at det kun foreligger en risiko tilknyttet arrangementet på grunn av at gjennomføring er avhengig av utviklingen av covid-19. Klager har imidlertid ansett tilskuddsordningen å ivareta denne risikoen. I forbindelse med Kulturrådets henvisning i avslaget til at inntekter og søknadsbeløp klart overstiger samlede driftsinntekter fra 2019, har klager anført at budsjettet for arrangementet er velbegrunnet. Arrangementet har vært planlagt siden 2018, og årene fra 2018-2021 har gått med til planlegging og finansiering. Budsjettet er således basert på langsiktig planlegging. Klager har fremholdt at siden arrangementet skal foregå i friluft, har de noen særlige kostnader og utfordringer, og dette gjenspeiles i budsjetteringen som blant annet leie av toaletter og tribuner.
- (8) 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 1. oktober 2021.
- (9) I innstillingen har Kulturrådet vist til at de foretar en prioritering av søknader i henhold til forskriften § 8 første ledd, ved at det først vurderes om momentene i bestemmelsen tilsier tilskudd eller avslag. Det foretas deretter en prioritering av søknadene basert på hvilket arrangement som best oppfyller formålet med ordningen og vilkårene i forskriften.
- (10) Kulturrådet har vist til at det innkom 323 søknader for arrangementer i august under den aktuelle søknadsrunden. Det ble bevilget kroner 115 000 000 av omsøkte kroner 262 000 000 i den forbindelse, utgjørende en dekningsgrad på 64, 4 %. Det var elleve søknader som omhandlet arrangementer med kulturuttrykket «teater», og disse ble bevilget kroner 9 400 000.

- (11) Videre har Kulturrådet presisert at det vil vektlegges om arrangøren har vurdert kostnadskutt for arrangementet, og det ble derfor bedt om spesifisert budsjett og en redegjørelse for hvordan billettinntektene var utregnet. Klager informerte om at de ikke kunne oppjustere publikumsantallet.
- (12) Om informasjonen fra klager har Kulturrådet uttalt i innstillingen at noen produksjonskostnader fra tidligere år er prolongert til 2021, med den følge at historiske kostnader har blitt utgiftsført i tilknytning til søknaden om tilskudd. Disse kostnadene har dermed ikke sammenheng med gjennomføring og formidling av arrangementet. Kulturrådet har fremholdt at tilskuddsordningen ikke må forstås som en ordinær ordning for prosjektstøtte i Kulturrådet, men som en ekstraordinær tilskuddsordning for å avhjelpe kultursektoren under covid-19-pandemien. Siden klager har mottatt betydelig støtte fra kommune, fylkeskommune, Kulturrådet og sponsorer, og i dette tilfellet søker om tilskudd til å dekke tidligere kostnader i produksjonen, har ført til at Kulturrådet har vedtatt at søknaden avslås. Kulturrådet har lagt vekt på at arrangementet er tenkt å være et årlig tilbud på lang sikt, som er budsjettert å gå i balanse med tilskudd, uten senere avskrivninger.
- (13) Klager har i brev datert 13. 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.
- (14) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 25. april 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (15) Det rettslige grunnlaget er forskrift 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen fra juli 2021) og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- (16) Stimuleringsordningens formål fremgår av forskriften § 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.»*
- (17) 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 arrangør omfatter kostnader til distribusjon (lansering og markedsføring) og minimumsgarantier til en film og skal føre til gjennomføring av kulturarrangementet som nevnt i første ledd.»

(18) 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 smittevernssituasjonen, 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.»

(19) 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.»

(20) 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.»

- (21) 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

- (22) Klagen gjelder Kulturrådets avslag på søknad om tilskudd til arrangementet «Kampen om Prinsesse Kristina» planlagt gjennomført i perioden 11. august til 15. august 2021.
- (23) Av forskriften § 4 første ledd fremgår det at det «*kan*» gis tilskudd til gjennomføring av billetterte kulturarrangement dersom vilkårene i bokstav a til c er oppfylt. Det 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. Kulturrådet må foreta en «*helhetsvurdering*», og forskriften § 8 første ledd oppstiller visse momenter som skal vektlegges i vurderingen, blant annet «*formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum*».
- (24) Ettersom tilskudd til gjennomføring av kulturarrangementer er et knapphetsgode, må Kulturrådet foreta en streng prioritering av innkomne søknader. Prioriteringene vil bli strengere etter hvert som midlene i søknadsrunden deles ut og potten reduseres tilsvarende. Det innebærer at gode og kvalifiserte søknader kan bli avkortet eller avslått.
- (25) Forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under stimuleringsordningen. Klagenemndas overprøving av tilskuddsvedtakene etter ordningen for andre halvår 2021 vil som hovedregel begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt Kulturrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtaket og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (26) I henhold til forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum er det ikke krav om en samtidig begrunnelse ved fordelingen av fordeler mellom flere parter. Klager kan imidlertid kreve begrunnelse etter at vedtaket er fattet, jf. bestemmelsens tredje punktum. Klagenemnda vil derfor se hen til Kulturrådets begrunnelse både i vedtaket og i innstillingen.
- (27) Av forvaltningsloven § 25 fremgår krav til begrunnelsens innhold. Etter forvaltningsloven § 25 første ledd skal det vises til de regler vedtaket bygger på, og 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. Forvaltningsloven § 25 tredje ledd stiller krav om at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn nevnes.

- (28) 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.
- (29) Kulturrådet har i vedtaket datert 2. juli 2021 vist til at de «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen dersom vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt. Det er blitt presisert at søkerne imidlertid ikke har et rettslig krav på å motta støtte, og at tilskuddsvedtak fastsettes etter en «helhetsvurdering» etter forskriften § 8. Kulturrådet har vedtatt at søknaden avslås, og i opplyst at det er lagt vekt på at inntekter og søknadsbeløp klart overstiger klagers samlede driftsinntekter for 2019.
- (30) Etter nemndas vurdering viser vedtaket at Kulturrådet har foretatt en prioritetsvurdering av klagers søknad, og det er presisert hvilke momenter som er vektlagt i vurderingen. Imidlertid viser ikke vedtaket om de øvrige momentene i forskriften § 8 første ledd er vurdert, og begrunnelsen er etter klagenemnda sitt syn derfor noe kort.
- (31) I innstillingen har Kulturrådet imidlertid gitt en utfyllende begrunnelse til vedtaket. Etter klagenemndas vurdering viser Kulturrådets vedtak og innstilling samlet sett at 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 Kulturrådet har presisert at de ikke gjør kunstfaglige vurderinger av søknadene, men fatter vedtak etter en helhetsvurdering basert på momentene som fremgår av forskriften § 8 første ledd, herunder blant annet formålet, god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Det påpekes at Kulturrådet vil legge vekt på at arrangøren har vurdert forholdsmessige kostnadskutt for arrangementet.
- (32) Kulturrådet har videre forklart at for å avgjøre om tilskudd skal gis, og sørge for en god prioritering mellom søkere, foretar de en innledende vurdering av om momentene tilsier tilskudd eller avslag. Det foretas deretter en prioritering av søknader basert på hvilke arrangement som best oppfyller formålet med ordningen og vilkårene i forskriften.
- (33) Kulturrådet har opplyst at det i vedtaksrunden for arrangementer i august ble behandlet totalt 323 søknader. Det ble bevilget kroner 115 000 000 av omsøkte kroner 262 000 000 i tilskudd, utgjørende en dekningsgrad på 64, 4 %. Av disse var elleve søknader oppført med kulturuttrykket «teater», og det ble bevilget kroner 9 400 000 til disse. Kulturrådet har således foretatt en mangfoldighetsvurdering tilknyttet klagers kulturuttrykk.
- (34) Nemnda viser videre til at Kulturrådet har presisert at tilskuddsordningen ikke må forstås som en ordinær ordning for prosjektstøtte i Kulturrådet, men at formålet er å være en ekstraordinær tilskuddsordning for å avhjelpe kultursektoren under covid-19-pandemien. Det har i den forbindelse blitt vektlagt at klager har utviklet arrangementet siden 2018, og at noen produksjonskostnader fra tidligere år er prolongert til 2021. Det har fått den følge at historiske og uspesifiserte kostnader som ikke angår gjennomføringen og formidlingen av det ferdige billetterte kulturarrangementet har blitt utgiftsført i tilknytning til søknaden om tilskudd. Kulturrådet påpeker at tilskudd fra ordningen ikke skal gå til utvikling og kjøp av utstyr og rettigheter. Nemnda er enig i at denne begrunnelsen er i tråd med ordningens formål.

- (35) Siden klager har mottatt betydelig støtte fra kommune, fylkeskommune, Kulturrådet og sponsorer, og i dette tilfellet søker om tilskudd til å dekke tidligere kostnader i produksjonen, har Kulturrådet etter en helhetsvurdering kommet til søknaden avslås.
- (36) Basert på det ovennevnte er det nemndas syn at Kulturrådet har begrunnet vedtaket om avslag på en tilstrekkelig måte, jf. forvaltningsloven § 25. Videre anser nemnda Kulturrådets prioritering å være i tråd med de vilkår som fremgår av forskriften § 8 første ledd.
- (37) Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at avslaget på søknad om tilskudd oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

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

1. Klagen tas ikke til følge.

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 25. april 2022

Kiran Aziz

Nemndsmedlem

Morten Thuve

Nemndsmedlem

Anne Margrete Fiskvik

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk