



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 15. februar 2021

Sak: 2021/57
Klager: Yggdrasil Teater AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Daniel Nordgård og Anne Margrete Fiskvik

1 Sakens bakgrunn

- (1) Yggdrasil Teater AS (heretter «klager») søkte 5. november 2020 om tilskudd til teaterforestillingen «Yggdrasil – Legenden om Aretha fra Skierde» gjennomført i perioden 3. oktober 2020 til 11. oktober 2020 etter forskrift av 19. oktober 2020 nr. 2070 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Klager søkte om tilskudd på kroner 4 340 329.
- (2) Klager har i søknaden oppgitt at «Yggdrasil Teater AS» ble opprettet for å produsere teaterforestillingen «Yggdrasil – Legenden om Aretha fra Skierde». Klager har vist til at hele produksjonsforløpet har tatt tre år med idé og konseptutvikling, komponering og produksjon av kostymer og scenografi, frem mot prøveperiode og spilleperiode. Forestillingen tar sikte på å bli et årlig arrangement, og har av Norsk kulturråd fått statusen Historisk spel og fått tilskudd deretter.
- (3) Kulturrådet fattet vedtak om tildeling på kroner 901 460 den 17. november 2020. Det fremgikk at tilskuddet ble avkortet som følge av differansen mellom budsjetterte salgsinntekter før koronasituasjonen og faktiske inntekter. Kontraktsutkast ble sendt til klager samme dag.
- (4) Klager har oppgitt at de klaget over avkortningen til Kulturdepartementet samme dag, da den tildelte summen ikke dekket klagers opprinnelige utgifter.
- (5) Kulturrådet trakk tilbake kontrakten den 18. november 2020. I etterkant av dette innhentet Kulturrådet ytterligere informasjon i saken, blant annet billettpriser.
- (6) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 8. desember 2020 med henvisning til forskriften §§ 2 og 8. Det ble gitt følgende begrunnelse:

«Søknad gjelder svært høye investeringskostnader til et spel som hadde gått med store tap i en normalsituasjon. Ordningen skal stimulere til aktivitet innenfor smittevernpålegg gitt av offentlige myndigheter, ikke dekke investeringskostnader og

Postadresse
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

produksjonskostnader knyttet til et arrangement. Søknaden faller derfor utenforordningens formål. (...)

I vurderingen har vi særlig lagt vekt på at det er budsjettert med uforholdsmessig høye utgifter til gjennomføringen av «Yggdrasil», sammenlignet med det alminnelige kostnadsnivået på spelfeltet/scenekunstheltet. I helhetsvurderingen har Norsk kulturråd lagt vekt på manglende økonomisk ansvarlighet og at kostnader som følger av noen av de valg og disposisjoner som underveis er gjort ikke kan dekkes av offentlig stimuleringsmidler til kultursektoren.»

- (7) Klager påklaget vedtaket den 11. desember 2020. Klager har vist til at det har skjedd en feil i saksbehandlingen ved at arrangementet allerede var gjennomført da klager søkte om tilskudd, og viser til at dette har medført at utregning av tilskudd ikke har blitt riktig. Videre har klager vist til at det forelå omfattende misforståelser fra Kulturrådets side som har påvirket saksbehandlingen, og bedt om at saken vurderes på nytt i klageomgangen.
- (8) Kulturrådet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 12. januar 2021.
- (9) I innstillingen viste Kulturrådet til at det faktiske budsjettet må legges til grunn ved vurderingen av om det skal gis tilskudd etter stimuleringsordningen. Videre var ikke stimuleringsordningen tenkt å kompensere for planlagte kostnader for nye produksjoner, og heller ikke uforutsette tapte billettinntekter under pandemisituasjonen til en produksjon med urealistisk budsjett selv i normaltid.
- (10) Klager har i brev datert 19. januar 2021 fått informasjon om saksgangen til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturrådets innstilling i saken eller andre merknader.
- (11) Klager innga merknader i saken i e-post datert 21. januar 2021. Klager har vist til at de etter forespørsel ble oppfordret av Kulturdepartementet til å gjennomføre arrangementet, selv med store utgifter og ekstrautgifter knyttet til koronapandemien. Klager fikk innvilget tilskudd fra ordningen, men tilskuddet var for lite til å dekke utgiftene til arrangementet. Klager klaget derfor til Kulturrådet, som trakk kontrakten for å behandle saken på nytt, hvoretter det ble fattet et avslag.
- (12) Klager innga ytterligere merknader i saken i e-post datert 26. januar 2021. Klager har vist til at det ikke foreligger noen klare regler for hvordan Kulturrådet utregner tilskuddene i stimuleringsordningen. Klager fremholder at de har gjennomført arrangementet i et produksjonsår, og at det derfor er påløpt en del merutgifter tilknyttet arrangementet enn det vil de neste årene. I tillegg har omorganisering av arrangementet, ekstraarbeid rundt smittevern og ekstra utgifter knyttet til pandemien ført til merutgifter.
- (13) I e-post datert 4. februar 2021 fra Klagenemndssekretariatet ble Kulturrådet bedt om å belyse faktum, herunder om klager den 17. november 2020 ble tildelt en kontrakt om tilskudd pålydende kroner 901 460. Det ble også bedt om at Kulturrådet belyste datoene

samt bakgrunnen for de ulike beslutningsdokumentene som fremkom av sakens dokumenter.

- (14) Kulturrådet besvarte på henvendelsen i e-poster datert 4. og 5. januar 2021. Av e-postene fremgikk det at kontrakten ved en feil ble sendt til søker 17. november 2020, og ble trukket tilbake umiddelbart etter at feilen ble oppdaget, den 18. november 2020. Kulturrådet viste til at siden kontrakten ved en feil var blitt sendt til søker, var det ikke fattet vedtak av en saksbehandler i saken. Videre fremgikk det at Kulturrådet vurderte at kontrakten kunne trekkes tilbake i henhold til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, ettersom kontrakten ved en feil ble sendt til søkeren før søknaden var behandlet av saksbehandler og før vedtak i saken var fattet. Kulturrådet viste til at *«siden kontrakten ble trukket tilbake under ett døgn etter at denne ble feilsendt og søkeren ikke hadde akseptert kontrakten, vurderte vi det slik at søker neppe i betydelig grad kunne ha innrettet seg etter kontraktens innhold»*.
- (15) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 11. februar 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (16) Det rettslige grunnlaget er lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter *«forvaltningsloven»*).
- (17) Forvaltningsloven § 35 lyder som følger:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller*
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller*
- c) vedtaket må anses ugyldig.*

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.

Annet og tredje ledd gjelder ikke for kommunale, fylkeskommunale eller statlige organer som er klageinstans etter § 28 annet ledd første eller annet punktum. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.»

- (18) Forvaltningsloven § 41 lyder som følger:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

- (19) 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

- (20) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på tilskudd til teaterforestillingen «Yggdrasil – Legenden om Aretha fra Skierde» gjennomført i perioden 3. oktober 2020 til 11. oktober 2020.
- (21) Klagenemnda forstår saksgangen slik at klager ble tildelt en kontrakt med tittelen «Innvilget søknad om tilskudd» den 17. desember 2020. Her fremgikk det at klager var tildelt et tilskudd pålydende kroner 901 460. Til denne kontrakten finnes det et udatert beslutningsdokument kalt «Vedtaket» hvor det også fremgår at klager ble tildelt dette beløpet. Dagen etter at kontrakten ble sendt ut trakk Kulturrådet denne tilbake og saken ble behandlet videre. Klager sendte på forespørsel fra Kulturrådet inn ytterligere dokumentasjon i saken. Kulturrådet fattet dernest avslag i saken 8. desember 2020 med henvisning til forskriften §§ 2 og 8. På bakgrunn av disse opplysningene finner klagenemnda grunn til å vurdere hvorvidt tilbaketrekning av kontrakten medfører en omgjøring av vedtaket etter forvaltningsloven § 35.
- (22) Av forvaltningsloven § 35 første ledd fremgår det at «et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget» dersom ett av de opplistede vilkårene i bokstav a-c er oppfylt. Hovedregelen er følgelig at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak, men dette fordrer at det foreligger et vedtak, samt at forvaltningsorganet foretar en vurdering av om det er adgang til omgjøring i det konkrete tilfellet.
- (23) Kulturrådet har i e-post til klagenemnda v/ sekretariatet datert 5. februar 2021 forklart at det ble sendt en kontrakt til klager den 17. november 2020 med tilbud om tilskudd pålydende kroner 901 460. Denne kontrakten ble deretter trukket tilbake av Kulturrådet dagen etter. Dokumentene som ble sendt til klager har titlene «Innvilget søknad om tilskudd» og «Vedtaket». Videre heter det i kontrakten som ble sendt til klager at «[p]å bakgrunn av opplysningene gitt i søknaden bevilges det et tilskudd på inntil kr. 901 460». Etter nemndas syn oppfylder dokumentene som ble sendt til klager klart de krav som stilles til enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 bokstav b. Da det foreligger et vedtak i saken, må følgelig vilkårene for omgjøring av eget vedtak etter forvaltningsloven § 35 være oppfylt for at Kulturrådet skal ha adgang til å trekke kontrakten (vedtaket) tilbake.

- (24) Det er på det rene at vilkårene i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a og b ikke er oppfylt. For det første var endringen «til skade» for klager og underretning om vedtaket var kommet frem. Spørsmålet blir derfor om vedtaket datert 17. november 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (25) I juridisk teori har det blitt lagt til grunn at spørsmålet om et vedtak må anses som ugyldig som hovedregel avgjøres på grunnlag av en vurdering av om vedtaket ville ha blitt ansett som ugyldig om det hadde blitt prøvd for domstolene, jf. Bernt, Norsk Lovkommentar, note 916 til forvaltningsloven § 35. I note 917 og 918 til samme bestemmelser skriver Bernt:

«Hovedregelen er at vedtak som etter sitt innhold direkte er i strid med lov eller forskrifter gitt i medhold av lov, kan annulleres av vedkommende forvaltningsorgan. Den som har fått en fordel ved et forvaltningsvedtak hvor organet har gått ut over den myndighet det har etter loven, har ikke noe offentligrettslig rettskrav på å få beholde den rettighet han eller hun etter vedtaket skulle ha, jf. Rt. 1965 s. 181.

En streng håndhevelse av hovedregelen om at vedtak i strid med lov eller forskrift er ugyldig, vil lett virke urimelig. Særlig hvor feilen er mindre vesentlig og utelukkende skyldes myndighetene, er det behov for å verne borgeren mot tap og skuffelser. Det er derfor en tendens i praksis til ikke å anse vedtak ugyldig slik at det kan omgjøres til skade for vedkommende, hvor dette vil oppleves som firkantet regelrytteri, selv om vedtaket etter sitt innhold strengt tatt er i strid med rettsreglene. I noen sammenhenger vil det også kunne reises spørsmål om det offentlige i alle fall vil være bundet eller erstatningsrettslig ansvarlig overfor medkontrahent som i god tro har stolt på at forvaltningsorganet hadde kompetanse til å treffe slikt vedtak eller inngå avtale der dette inngår som et element.»

- (26) I denne saken har Kulturrådet i e-post datert 5. februar 2021 vist til at kontrakten ved en feil ble sendt til søker og at det ikke var fattet et vedtak av en saksbehandler i saken. Klagenemnda bemerker at det for klager ikke var mulig å forstå at det her forelå en feil da kontrakten ble sendt ut. Kulturrådet har skrevet ut et standardisert beslutningsdokument hvor det fremgår hvem som har søkt, hva de har søkt om og hvem som er saksbehandler i saken. Videre står det at vedtatt beløp er kroner 901 460 og det er gitt en helt kort begrunnelse for vedtaket. Dokumentet er ikke datert. Etter nemndas syn kan manglende dato og den korte begrunnelsen ikke tillegges vekt ved vurderingen av om vedtaket er ugyldig, da Kulturrådet også i andre saker som nemnda har fått oversendt for klagebehandling har fattet vedtak på tilsvarende måte.
- (27) Videre i vurderingen av om vedtaket var ugyldig viser klagenemnda til at det her er tale om et spørsmål om skjønnsmessig avkortning. Kulturrådet har verken i forbindelse med endringen av vedtaket eller senere, påvist at klager ikke oppfyller vilkårene for støtte etter forskriften om stimuleringsordningen. Det er med andre ord ikke slik at innholdet i vedtaket datert 17. november 2020 klart var i strid med forskriften. Dersom det i det hele tatt foreligger en feil med vedtaket synes det å være brudd på Kulturrådets interne retningslinjer om saksbehandlingen i slike saker.
- (28) Klagenemnda påpeker også at det ikke fremgikk av underretningen til klager om at vedtaket var trukket tilbake, at Kulturrådet hadde foretatt en vurdering av om det forelå omgjøringsadgang i saken. Det er med andre ord uklart om Kulturrådet i det hele tatt vurderte om vilkårene for omgjøring var tilstede på omgjøringstidspunktet. I denne

saken er vedtaket endret til skade for den vedtaket gjelder og det er da bare unntaksvis at de strenge vilkårene for slik omgjøring er oppfylt.

- (29) Det er etter dette klagenemndas syn at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved Kulturrådets omgjøring av vedtaket den 18. november 2020.
- (30) Kulturrådets vedtak blir etter dette å oppheve, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

4 Vedtak

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

- 1. Kulturrådets vedtak i sak med prosjektnummer 394968 – Yggdrasil teater AS oppheves.**

Vedtaket er enstemmig vedtatt.

Bergen, 15. februar 2021

Tore Lunde

Kiran Aziz

Daniel Nordgård

Anne Margrete Fiskvik

Nemndsleder

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

