



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 26. april 2021

Sak: 2021/0438

Klager: KF Kongsberg kino

Klagenemndas sammensetning:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) KF Kongsberg kino (heretter «klager») søkte 20. april 2020 om kompensasjon som arrangør for tap og merutgifter på kroner 1 067 295 etter forskrift av 3. april 2020 nr. 677 om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet (heretter «forskriften»).
- (2) Kulturrådet fattet vedtak om tildeling av kompensasjon på kroner 1 067 295 den 29. april 2020.
- (3) Den 2. november 2020 sendte Kulturrådet varsel om omgjøring av tildelingsvedtaket og krav om tilbakebetaling av kompensasjon med den begrunnelse at klager ikke «*i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten*», jf. forskriften § 2 første ledd.
- (4) Kulturrådet viste til at klager er registrert som et kommunalt foretak i Enhetsregisteret, som i henhold til kommuneloven § 9-1 er en del av kommunen. Kommunen var derfor å regne som søker og siden hovedenheten Kongsberg kommune hovedsakelig driver offentlig virksomhet, og ikke formidling av kunst og kultur, var vilkåret i forskriften § 2 første ledd ikke oppfylt.
- (5) Klager sendte inn merknader til Kulturrådets varsel den 13. november 2020. Klager har anført at vilkårene i forskriften § 2 første ledd bokstav a er oppfylt ettersom klager er registrert i Enhetsregisteret. Klager har vist til at verken Stortingets budsjettvedtak eller forskriften gir uttrykk for slike begrensninger til søker som fremgår av Kulturrådets varsel.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Klager anfører etter dette at vedtaket datert 29. april 2020 er gyldig, og at det ikke foreligger rettslig grunnlag for å omgjøre vedtaket og kreve kompensasjonen tilbakebetalt.

- (6) Den 18. desember 2020 fattet Kulturrådet vedtak om omgjøring og krav om tilbakebetaling av kompensasjon. Kulturrådet opprettholdt sin tolkning av forskriften § 2 første ledd som fremgikk av varselet datert 2. november 2020 og viste videre til at vedtaket var ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (7) Den 18. desember 2020 henvendte klager seg til Kulturrådet med spørsmål knyttet til tilbakebetalingskrevet. Kulturrådet registrerte klagers henvendelse som en fristavbrytende klage og gav frist for utfyllende klage til 15. januar 2021.
- (8) Klager sendte inn utfyllende klage den 14. januar 2021. Klager har fastholdt anførselene fremsatt i tilsvaret til Kulturrådets varsel datert 13. november 2020. Klager har også vist til at de er pålagt å dekke inn eventuelt merforbruk i løpet av to regnskapsår, før kommunen som morselskap dekker gjelden. For klager medfører dette drift med svært stramme budsjetter de neste årene.
- (9) 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 22. februar 2021.
- (10) Klager har i brev datert 5. mars 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) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 26. april 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (12) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 3. april 2020 nr. 677 om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet (kompensasjonsordning mars-april).
- (13) I forskriftens formålsbestemmelse § 1 heter det:

«Formålet med denne ordningen er å kompensere tap av billettinntekt og deltakeravgift og merutgifter ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer i kultursektoren som følge av pålegg eller råd gitt av myndighetene i forbindelse med covid-19-utbruddet.»

- (14) Forskriftens § 2 lyder som følger:

«Det kan etter søknad gis kompensasjon til arrangører som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten når følgende vilkår er oppfylt:

- a. *Arrangøren har sin hovedvirksomhet i Norge og var registrert i Enhetsregisteret før 5. mars 2020.*
- b. *Arrangementet var planlagt avholdt i Norge.*
- c. *Arrangementet ville ha vært åpent for allmennheten.*
- d. *Arrangementet var planlagt avholdt i perioden fra og med 5. mars til og med 30. april 2020.*
- e. *Tapt billettinntekt, deltakeravgift eller merutgifter for arrangøren i den gjeldende perioden utgjør minimum 25 000 kroner til sammen.*
- f. *Arrangøren er ikke under konkursbehandling.*

Arrangører som mottar 60 prosent eller mer av sine inntekter fra offentlige tilskudd i 2019, har ikke rett til kompensasjon etter denne forskriften.»

(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.

(16) Forvaltningsloven § 35 uttrykker at:

«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.»

- (17) Følgende fremgår av forvaltningsloven § 41:

«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.»

3 Klagenemndas vurdering

- (18) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak om omgjøring av vedtaket datert 29. april 2020 og krav om tilbakebetaling av kompensasjon på kroner 1 067 295 for tap og merutgifter i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer i perioden mars til april 2020.
- (19) Det følger av forskriften § 2 første ledd at det kan gis kompensasjon til *«arrangører som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig for allmennheten»* dersom vilkårene i bestemmelsens bokstav a-f er oppfylt. Ordlyden *«arrangører»* sikter etter nemndas syn til den som er ansvarlig for å gjennomføre hele eller deler av et arrangement. Etter nemndas vurdering må arrangørens ansvar være i så stor grad selvstendig at både den praktiske, kunstneriske/kulturelle og økonomiske siden av arrangementet tilfaller arrangørens faktiske ansvarsområde. Med andre ord kan det ikke foreligge tilknytning til andre foretak, selskap eller offentlig forvaltning av en slik art at det i realiteten er disse som er å regne som ansvarlig for gjennomføringen av arrangementet og som påføres et kompensasjonsberettiget tap i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse på grunn av covid-19-utbruddet, jf. forskriften § 1.
- (20) Klagenemnda viser også til at det i forskriften § 2 andre ledd fremgår at *«[a]rrangører som mottar 60 prosent eller mer av sine inntekter fra offentlig tilskudd i 2019, ikke [har] rett til kompensasjon etter denne forskriften»*. Dette er et unntak fra hovedregelen i første ledd, og ordlyden tilsier at det ikke skal gis tilskudd til arrangører som i praksis driftes hovedsakelig av offentlige midler, da arrangøren i slike tilfeller må anses å ha fått kompensert mye av tapet knyttet til covid-19-utbruddet via offentlige tilskudd.
- (21) Klager er registrert i Enhetsregisteret med organisasjonsformen kommunalt foretak. Etter nemndas syn kan det ikke leses ut fra forskriften at denne organisasjonsformen som sådan er unntatt fra kompensasjonsordningen. Forskriften § 2 første ledd bokstav a stiller vilkår om at arrangøren *«var registrert i Enhetsregisteret før 5. mars 2020»* og når kommunale foretak er en selvstendig organisasjonsform i Enhetsregisteret er det nemndas vurdering at kommunale foretak i prinsippet kan tildeles kompensasjon etter ordningen.
- (22) Spørsmålet blir derfor om det foreligger en slik tilknytning mellom klager og Kongsberg kommune at kommunen er å anse som den faktisk arrangøren etter forskriften § 2 første ledd.
- (23) Nemnda viser til at kommunale foretak er særpreget ved at disse er «beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg», jf. NOU 2016:4 Ny kommunelov kapittel 11.1. Kommunale foretak skal ha en daglig leder og et styre,

og styret har «*myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet*» og til å vedta et eget årsbudsjett, jf. lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 9-4 jf. § 9-8 første og tredje ledd. Forutsatt at foretaket holder seg innenfor den delegerede myndigheten og gitte instruks er foretaket således i stor grad fristilt fra kommunen hva gjelder den daglige driften av den utsatte virksomheten.

- (24) Klager er likevel opprettet for å drifte kommunens kino i regionen, og er ifølge kommuneloven § 9-1 andre ledd «*en del av kommunen*». Dette kommer til uttrykk ved at kommunen har fastsatt klagers vedtekter, valgt styre og fortløpende fører kontroll med foretakets inntekter og utgifter, jf. kommuneloven § 9-3 jf. § 9-5 jf. § 9-15 andre ledd. Klager ikke er et selvstendig rettssubjekt, noe som betyr at det er kommunen som hefter for klagers juridiske og økonomiske forpliktelser, f. eks. ved mislighold av betalingsforpliktelser. Etter nemndas syn er det dermed Kongsberg kommune som har det reelle økonomiske ansvaret knyttet til klagers arrangementer.
- (25) At kommunen i realiteten har ansvar for klagers aktiviteter og drift kommer etter nemndas oppfatning også til syne gjennom at klager er opprettet med det formål å drifte kommunens kinovirksomhet i regionen. Dette fremgår blant annet av foretakets vedtektsfestede formål, som uttrykker:
- «Selskapet har som målsetting å drive kinovirksomhet og annen virksomhet som er knyttet til dette herunder utleie av kinoens lokaler til kulturformål. Selskapet skal realisere Kongsberg kommunes kulturpolitiske målsettinger for kinodrift.»*
- (26) Klagers virksomhet følger dermed av at Kongsberg kommunen har valgt å prioritere et kinotilbud i kommunen, og klagers aktivitet skjer således på vegne av kommunen. Klagenemnda kan ikke se at det er utslagsgivende at Kongsberg kommune av praktiske årsaker har valgt organisasjonsformen kommunalt foretak, fremfor å plassere disse tjenestene og aktivitetene i kommunale underavdelinger/etater.
- (27) På denne bakgrunn er det naturlig å legge til grunn at kommunen har det faktiske ansvaret for arrangementenes økonomiske, praktiske og kunstneriske/kulturelle side. Klagenemnda viser her også til at kommunen kan fatte vedtak i kommunestyret om at det kommunale foretaket skal avvikles, og at både driften og utestående økonomiske krav ved et slikt vedtak kan tilbakeføres til kommunen. Selv om klager innenfor sin myndighet drifter kultursenteret og opptrer som avtalepart overfor andre parter, er nemnda på bakgrunn det foregående av den oppfatning at det foreligger en så sterk og direkte tilknytning til Kongsberg kommune, at sistnevnte er å anse som arrangør i forskriftens forstand.
- (28) Siden Kongsberg kommune i hovedsak driver offentlig virksomhet, har nemnda kommet til at vilkåret i forskriften § 2 første ledd om «*i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten*» ikke er oppfylt for klager.
- (29) Kulturrådets vedtak av 29. april 2020 har fått den følge at klager har mottatt kompensasjonsmidler de ikke har krav på. Spørsmålet i det følgende er hvorvidt disse pengene kan kreves tilbakebetalt til Kulturrådet.
- (30) Det fremgår av forvaltningsloven § 35 første ledd 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.

(31) 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. Det må derfor vurderes om vedtaket datert 29. april 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

(32) I juridisk teori har det blitt lagt til grunn at ugyldighetsspørsmålet som hovedregel må 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.»

(33) Nemnda viser også til Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett 4. utgave (2014) s. 525, hvor det uttales at «... hovedregelen ved hjemmelsnormene er at vedtaket er ugyldig dersom det foreligger feil ved hjemmelen forstått som den personelle eller den materielle kompetansen». Videre uttales det samme sted at «[d]et er vedtakstidspunktet som er avgjørende for vurderingen av om betingelsene for å treffe vedtak var oppfylt».

(34) I denne saken har Kulturrådet omgjort sitt opprinnelige vedtak om tildeling av kompensasjon datert 29. april 2020. Kulturrådet tolket i første omgang forskriften § 2 første ledd slik at kommunale foretak var omfattet av ordlyden «*arrangører*». Ved en ny gjennomgang kom imidlertid Kulturrådet til at slike kommunale foretak var en del av kommunen, og det var følgelig kommunen som måtte regnes som søker. Ettersom kommunen driver med offentlig virksomhet, og ikke formidling av kunst og kultur, oppfylte ikke klager kravet i forskriften § 2 første ledd.

(35) Som det følger av gjennomgangen i premiss 19-28, er Klagenemnda enig med Kulturrådet i at forskriften må tolkes slik at kommunale foretak er en del av kommunen og at det er kommunen som i realiteten er arrangør og søker. Dette har den følge at vedtaket av 29. april 2020 er i strid med forskrift gitt i medhold av lov, noe som gjør at vedtaket er ugyldig. I slike tilfeller er hovedregelen at vedtaket kan annulleres av vedkommende forvaltningsorgan. Den som har fått en fordel av at et forvaltningsorgan har gått utenfor den myndighet det har etter loven, har som utgangspunkt ikke krav på å få beholde denne rettigheten, jf. Rt. 1965 s. 181.

(36) Hva gjelder virkningen av ugyldighet fremgår det av forvaltningsloven § 41 at vedtaket likevel kan være gyldig dersom «*feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*». I dette tilfellet er det klart at vurderingen av om klager er arrangør har fått avgjørende betydning for retten til kompensasjon, og således utfallet av vedtaket. Det foreligger følgelig hjemmel for å omgjøre vedtaket av 29. april 2020.

- (37) Regelen i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c er imidlertid en «kan»-regel. En streng praktisering av regelen kan lett virke urimelig overfor den som får et begunstigende vedtak omgjort i ettertid.
- (38) Forvaltningslovutvalget har i forslag til ny lov, redegjort for hvilke hensyn som gjør seg gjeldende når det er tale om omgjøring av et forvaltningsorgan, se NOU 2019: 5 s. 409 - 410. Det er vist til at både rettssikkerhetshensyn og effektivitetshensyn kan tale for at et forvaltningsvedtak blir stående når det først er truffet. Omgjøring til skade for parter eller andre direkte berørte svekker forutberegneligheten og kan virke hardt for parten som allerede har innrettet seg etter vedtaket. Motsetningsvis er hovedgrunnene for omgjøringsadgang hensynet til materielt riktige avgjørelser og samfunnsmessige hensyn, særlig at forvaltningens avgjørelser skal bidra til å nå samfunnsmessige mål. Hensynet til materielt riktige avgjørelser gjør seg særlig gjeldende der det viser det seg at situasjonen på vedtakstidspunktet var annerledes enn det forvaltningen la til grunn.
- (39) I denne saken er klager vurdert å være en del av kommunen og klager hadde derfor ikke krav på kompensasjon etter forskriften. Hensynet til materielt riktige avgjørelser taler av denne grunn for at omgjøringsadgangen bør benyttes i denne saken. På den annen side er det gått seks måneder fra vedtak om kompensasjon ble truffet til det ble varslet omgjøring av dette, og klager har fått pengene utbetalt. Klager har oppgitt at kompensasjonen ble brukt til å sikre et kontinuerlig, variert og trygt kulturtilbud etter gjenåpning. Tidsmomentet tilsier at klager har innrettet seg etter vedtakets innhold. Videre er det ingen holdepunkter for at klager ikke har vært i god tro om at de hadde krav på kompensasjon etter ordningen da de søkte i april 2020. Dette utgangspunktet ble videre bekreftet av Kulturrådet da de innvilget klagers søknad om kompensasjon. Ytterligere er det Kulturrådet som har tolket forskriften feil, og omgjøringen skyldes med andre ord ikke at klager har gitt uriktige opplysninger eller gjort andre feil i forbindelse med søknaden. På denne bakgrunn er det nemndas syn at det vil virke urimelig hardt overfor klager å benytte omgjøringsadgangen i denne saken.
- (40) Etter en konkret helhetsvurdering av foreliggende sak er nemnda dermed av den oppfatning at hensynet til innrettelse tilsier at omgjøringsadgangen ikke skal benyttes i dette tilfellet. Det vurderes som urimelig å omgjøre et begunstiget vedtak seks måneder etter at klager ble tildelt kompensasjonen og Klagenemnda har kommet til at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c ikke skal benyttes.

4 Vedtak

- (41) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:
- 1. Klagen tas delvis til følge.**
 - 2. KF Kongsberg kino oppfyller ikke vilkårene for kompensasjon etter forskriften § 2 første ledd og vedtaket er derfor ugyldig.**
 - 3. KF Kongsberg kino skal ikke tilbakebetale tildelt kompensasjon pålydende kroner 1 067 295, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd.**

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

Vedtaket er enstemmig.

Kulturrådets vedtak er endret til gunst for klager. 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, 26. april 2021

Tore Lunde	Kiran Aziz	Daniel Nordgård	Anne Margrete Fiskvik
Nemndsleder	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk