



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 26. april 2021

Sak: 2021/0444

Klager: Gjøvik kino

Klagenemndas medlemmer:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Gjøvik kino (heretter «klager») søkte den 21. april 2020 om kompensasjon som arrangør for tap og merutgifter på kroner 2 220 797 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 pålydende kroner 2 220 797 den 27. 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 for allmenheten»*, jf. forskriften § 2 første ledd.
- (4) Kulturrådet viste til at klager er registrert som en underenhet/organisasjonsledd i Enhetsregisteret, noe som tilsier at klager ikke er en selvstendig juridisk person, men en integrert del av kommuneforvaltningen. Kommunen var derfor å regne som søker, og siden hovedenheten Eigersund 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 om omgjøring den 13. november 2020. Klager har anført at Gjøvik kino er en arrangør som i hovedsak formidler kunst og kultur til allmennheten. Klager har vist til at vilkåret «arrangør» verken er definert i forskriften eller i søknadsskjemaet. Ifølge klager tilsier en naturlig språklig forståelse av ordlyden at både kommuner og kommunale organisasjonsledd kan være omfattet. Klager har fremhevet at kinoer regnes som arrangør i Kulturrådets «Veiledning til kompensasjonsordningen» punkt 3.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (6) Klager har videre anført at vilkåret i forskriften § 2 første ledd bokstav a ikke utelukkende sikter til registrering som hovedenhet. Klager har vist til det følger av forskrift om registrering i Enhetsregisteret at hver enkelt atskilt virksomhet i hovedenheten skal registreres en underenhet med eget organisasjonsnummer. Når klager er registrert i Enhetsregisteret med eget organisasjonsnummer, er vilkåret i forskriften § 2 første ledd bokstav a etter klagers syn oppfylt. Klager har også vist til at de ikke mottok 60 % eller mer av sine inntekter fra offentlige tilskudd i 2019, jf. forskriften § 2 annet ledd.
- (7) Dersom Kulturrådets vedtak anses ugyldig, har klager anmodet om etterfølgende godkjenning av vedtaket. Klager har vist til at både kommunale kulturhus og kinoer regnes som arrangør etter forskrift av 19. oktober 2020 nr. 2070 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer som følge av covid-19 (stimuleringsforskriften) § 3. Ifølge klager tilsier dette at det aldri har vært ment at kommunale enheter skulle falle utenfor kompensasjonsordningen. Klager har videre vist til at de ikke kan bebreides for vedtaket, at omgjøring vil være til skade for virksomheten og at det har gått lang tid siden vedtaket ble fattet.
- (8) Til sist har klager anført at tilbakebetaling av kompensasjon forutsetter at det er gitt uriktige opplysninger eller andre vesentlige brudd, noe klager ikke har gjort.
- (9) Kulturrådet fattet den 15. desember 2020 vedtak om omgjøring av vedtaket datert 27. april 2020 om tildeling av kompensasjon i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Ubetalt kompensasjon på kroner 2 220 797 ble derfor krevd tilbakebetalt.
- (10) Klager påklaget vedtaket den 6. januar 2021. Klager har fastholdt anførselene om tolkningen av forskriften § 2 første ledd som fremgikk i tilsvaret datert 13. november 2020. Klager har vist til at det i Prop. 67 S (2019-220) side 21 følger at «*[o]ffentlige virksomheter eller selskap hvis hoveddel av inntektene består av offentlig driftstilskudd og arrangementer med færre enn 50 deltakere bør ikke omfattes av ordningen*» og at «*[a]rrangører hvis hoveddel av inntektene består av offentlige tilskudd, [ikke] omfattes (...) av ordningene.*» Klager har fremholdt at det er uklart om uttalelsene skal forstås slik at alle offentlige virksomheter faller utenfor ordningen eller bare de hvor hoveddelen av inntektene består av offentlige driftstilskudd.
- (11) Klager har videre anført at vedtaket av 27. april 2020 er gyldig ettersom det ikke mangler hjemmel i lov eller forskrift. Som følge av dette foreligger det ikke en plikt til å omgjøre vedtaket.
- (12) Kulturrådet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingssåten i forvaltningssaker datert 10 februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 18. februar 2021.
- (13) Klager har i brev datert 5. mars 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.
- (14) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 26. april 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (15) 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) og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter «forvaltningsloven»).

- (16) 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.»

- (17) Forskriften § 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. Tapte 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 offentlig tilskudd i 2019, har ikke rett til kompensasjon etter denne forskriften.»

- (18) 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.

- (19) 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.»

(20) 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

- (21) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak datert 15. desember 2020 om omgjøring av vedtaket datert 27. april 2020 om bevilgning av kompensasjon. Omgjøring ble besluttet i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Utbetalt kompensasjon på kroner 2 220 797 er krevd tilbakebetalt i medhold av forskriften § 9.
- (22) Det første spørsmålet nemnda må ta stilling til, er om vedtaket datert 27. april 2020 er ugyldig og derfor kan omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (23) Det følger av forskriften § 2 første ledd at det kan gis kompensasjon til «arrangører som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten» dersom vilkårene i bokstav a-f er oppfylte. Ordlyden «i hovedsak» tilsier at den største delen av arrangørens virksomhet må være å formidle eller gjøre kunst og kultur tilgjengelig for allmennheten, mens arrangører hvor kulturvirksomhet utgjør et mindre omfang av den totale driften faller utenfor ordningen. Ett av tilleggsvilkårene fremgår av bokstav a, hvor det er krav om at arrangøren har sin «hovedvirksomhet i Norge» og var «registrert i Enhetsregisteret før 5. mars 2020» for å kunne bevilges kompensasjon. Etter klagenemndas syn må dette forstås slik at det som en hovedregel stilles krav om at arrangøren er en selvstendig enhet, med en egen registrering i Enhetsregisteret.
- (24) I bestemmelsens andre ledd heter det: «Arrangører som mottar 60 prosent eller mer av sine inntekter fra offentlig tilskudd i 2019, har ikke rett til kompensasjon etter denne

forskriften». Dette er et unntak fra hovedregelen i første ledd. 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.

- (25) Klager er i denne saken registrert som et organisasjonsledd under Gjøvik kommune i Enhetsregisteret. Dette medfører etter nemndas syn at klager må anses som en del av kommunen, og ikke som en selvstendig enhet. Det vises her til at det er vanlig praksis for kommuner å registrere slike organisasjonsledd. Dette medfører ikke at det opprettes egne, selvstendige enheter. Slike organisasjonsledd er fullt ut en del av kommunen. Ettersom klager i realiteten er en integrert del av kommunen, er det også kommunen som må anses som søker. Kommunen driver i hovedsak offentlig virksomhet, og ikke formidling av kunst og kultur, noe som medfører at vilkåret i forskriften § 2 første ledd ikke er oppfylt.
- (26) Klager har vist til den nye forskriften av 19. oktober 2020 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer som følge av covid-19, hvor det fremgår at kommunale kinoer også kan regnes som arrangør selv om de ikke har en selvstendig registrering i Enhetsregisteret. Klager har anført at dette tilsier at det ikke foreligger avgjørende grunner for å utelukke kommunale enheter fra å kunne søke kompensasjonsordningen. Nemnda bemerker at denne forskriften gjelder stimuleringsordningen, som i motsetning til kompensasjonsordningen tar sikte på å stimulere til at arrangementer gjennomføres til tross for myndighetenes restriksjoner som følge av covid-19-utbruddet. Ettersom stimuleringsordningen retter seg mot selve arrangementet, stilles det ikke tilsvarende krav til arrangøren etter denne forskriften. Etter klagenemndas syn får ikke den endrede ordlyden i forskriften av 19. oktober 2020 noen betydning for tolkningen av forskriftene som gjelder kompensasjonsordningene.
- (27) Nemnda gjør videre oppmerksom på at det i Kulturrådets veileder til kompensasjonsordningen fremgår at *«kommunale foretak, kommunale underenheter eller deler av fylkeskommunal eller kommunal forvaltning [ikke] omfattes (...) av denne ordningen*». Nemnda er uansett ikke bundet av Kulturrådets tolkning av forskriften, jf. forvaltningsloven § 34.
- (28) Som følge av at klager ikke kan anses som en *«arrangører som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten*», har klager mottatt kompensasjonsmidler de i utgangspunktet ikke har krav på. Spørsmålet i det følgende er hvorvidt disse pengene kan kreves tilbakebetalt til Kulturrådet.
- (29) Det fremgår av forvaltningsloven § 35 første ledd at *«et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er pålagt»* 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. Det er på det rene at vilkårene i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a og b ikke er oppfylt. Spørsmålet blir derfor om vedtaket datert 27. april 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (30) 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 27. april 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

- (31) 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.»

- (32) 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».
- (33) I denne saken har Kulturrådet omgjort sitt opprinnelige vedtak om tildeling av kompensasjon datert 27. april 2020. Kulturrådet tolket i første omgang forskriften § 2 første ledd slik at kommunale underenheter eller organisasjonsledd var omfattet av ordlyden «arrangør». Ved en ny gjennomgang kom imidlertid Kulturrådet til at slike underenheter/organisasjonsledd 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. Klagenemnda er enig med Kulturrådet i at forskriften må tolkes slik at kommunale underenheter og organisasjonsledd er en del av kommunen, og at det er kommunen som i realiteten er søker.
- (34) Dette har den følge at vedtaket av 27. april 2020 er i strid med forskrift gitt i medhold av lov, noe som medfører at vedtaket er ugyldig. I slike tilfeller er hovedregelen at vedtaket kan annulleres av vedkommende forvaltningsorgan. I utgangspunktet har ikke den som har fått en fordel av et forvaltningsorgan hvor organet har gått utenfor den myndighet det har etter loven, et krav på å få beholde en rettighet vedkommende etter vedtaket skulle ha, jf. Rt. 1965 s. 181.
- (35) 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 søker er et selvstendig rettssubjekt har fått avgjørende betydning for retten til kompensasjon og således utfallet av vedtaket.
- (36) Det foreligger følgelig hjemmel for å omgjøre vedtaket av 27. april 2020. 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.

- (37) Forvaltningslovutvalget har i forslag til ny lov, redegjort for hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved spørsmål om omgjøring av et vedtak, 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 hvis de allerede har innrettet seg etter vedtaket. Hovedgrunnene for en adgang til omgjøring er 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.
- (38) Forvaltningslovutvalget har i forslag til ny lov, redegjort for hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved spørsmål om omgjøring av et vedtak, 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 hvis de allerede har innrettet seg etter vedtaket. Hovedgrunnene for en adgang til omgjøring er 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 følgelig for at omgjøringsadgangen bør benyttes i denne saken. På den annen side er det gått seks måneder siden vedtaket om tildeling av kompensasjon ble truffet, og klager fikk pengene utbetalt. Tidsmomentet tilsier at klager har innrettet seg etter vedtakets innhold. Videre er det ingen holdepunkter som tilsier at klager ikke har vært i god tro om at de hadde krav på kompensasjon etter ordningen da de søkte i april 2020. Dette ble videre bekreftet av Kulturrådet da de innvilget klagers søknad om kompensasjon. Ett annet moment i foreliggende sak er at det er Kulturrådet som har tolket forskriften feil, omgjøringen skyldes med andre ord ikke at klager har gitt uriktige opplysninger eller har 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 kommet til at hensynet til innrettelse tilsier at omgjøringsadgangen ikke skal benyttes i dette tilfellet. Det vil være urimelig overfor klager å omgjøre et begunstigende vedtak seks måneder etter at klager er blitt tildelt kompensasjon.
- (41) Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c ikke skal benyttes.

4 Vedtak

- (42) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:
1. **Klagen tas delvis til følge.**
 2. **Gjøvik kino oppfyller ikke vilkårene for kompensasjon etter forskriften § 2 første ledd og vedtaket datert 27. april er ugyldig.**

3. Gjøvik kino skal ikke tilbakebetale kompensasjon på kroner 2 220 797, 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