



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Klagenemndas avgjørelse 26. april 2021

Sak: 2021/459

Klager: Tysvær Kommunale Kino

Klagenemndas medlemmer:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Tysvær Kommunale Kino (heretter «klager») søkte den 21. april 2020 om kompensasjon på kroner 169 569 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 169 569 den 29. april 2020. Tilskuddet skulle ifølge vedtaket bli utbetalt få dager senere.
- (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 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 Tysvær 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 16. november 2020. Klager har vist til at det kom klart fram av søknaden hvilken organisasjonsform klager hadde, og at de i første utlysning søkte om kompensasjon i tråd med kravene som var stilt til eget organisasjonsnummer. I andre utlysning av midler søkte ikke klager, fordi det da var spesifisert i forskriften at kommunal drift var unntatt fra å søke. Klager har anført at de er uenig i Kulturrådets tolkning om at en kommunal enhet ikke kan søke fordi de «*ikke hovedsakelig formidler kunst og kultur*». Det fremstår for klager som om Kulturrådet har endret kriteriene for søknader etter tildeling av midler, og dette virker urimelig. Videre fremholder klager at de ikke har gitt «*ufullstendige eller feilaktige opplysninger i søknaden*», jf. forskriften § 9.

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 vedlagt notat utarbeidet av KS Advokatene i anledning en tilsvarende sak. Notatet tar for seg spørsmålet om vedtaket om innvilget søknad var ugyldig, samt spørsmålet om Kulturrådet kunne og/eller burde kreve tilbakebetaling. Det er vist til at forskriften ikke regulerer hvilke instanser som kan søke på ordningen og at ordlyden «*arrangør*» i forskriften § 2 gir liten veiledning om dette. Verken ordlyd eller forarbeider gir klare holdepunkter for at offentlige virksomheter faller utenfor ordningen. Det er videre vist til at det i forskrift for stimuleringsordningen følger at «*Kommunale kulturhus og kinoer, eller menighetsråd eller lignende som er en del av et tros- eller livssynssamfunn, kan (...) regnes som arrangør selv om de ikke har en selvstendig registrering i Enhetsregisteret.*» Ifølge KS Advokatene tilsier dette at det ikke foreligger avgjørende grunner for å utelukke kommunale enheter fra å kunne søke kompensasjon.
- (7) Under forutsetning av at vedtaket var å anse som ugyldig, har KS Advokatene stilt spørsmål om omgjøringsadgangen burde benyttes. Etter deres syn er det grunn til å vurdere en etterfølgende godkjenning av vedtaket selv om det i og for seg skulle være ugyldig, såkalt ratihabisjon. Ved denne vurderingen bør hensynet til partene tillegges stor vekt. I dette tilfellet er det vanskelig å se at parten kan bebreides for vedtaket og omgjøringen vil være til skade. Det er også vist til at det har gått lang tid siden vedtaket ble gjort, og det må her antas at parten har innrettet seg i tillit til at vedtaket blir stående.
- (8) Forutsatt at etterfølgende godkjenning ikke gis, har KS Advokatene pekt på at det vanskelig kan anses å foreligge en plikt til å omgjøre vedtaket. De hensyn som gjør seg gjeldende under spørsmålet om ratihabisjon, vil også gjøre seg gjelde ved vurdering av om omgjøring bør skje.
- (9) Kulturrådet fattet den 18. desember 2020 vedtak om omgjøring av vedtaket datert 27. april 2020 om bevilgning av kompensasjon i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Utbetalt kompensasjon på kroner 169 569 ble derfor krevd tilbakebetalt i medhold av forskriften § 9.
- (10) Klager påklaget vedtaket den 8. januar 2021. Klager har vist til at de ikke er enig i at kommunale enheter ikke kan søke fordi de ikke «*i hovedsak formidler kunst og kultur*». Dersom en slik tolkning legges til grunn, vil en del av kulturtilbudet falle bort for svært mange av innbyggerne i Norge.
- (11) 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 19. februar 2021.
- (12) I innstillingen viste Kulturrådet til at de fortsatt er av den oppfatning at klager ikke tilfredsstiller vilkårene for kompensasjon etter forskriften § 2 første ledd. Kulturrådet har vist til at kommunale underenheter ikke regnes som selvstendige juridiske personer, men som en del av kommunen, jf. kommuneloven § 9-1 annet ledd. I tillegg viste Kulturrådet til Kulturdepartementets vedtak i klagesak 20/2956-77 av 1. juli 2020 og 20/2956-76 av 1. juli 2020. Sakene er sammenlignbare med herværende sak, da begge klagerne driver kino. Kulturrådet har i begge sakene lagt til grunn at klagerne var et organisasjonsledd i kommunene, og derfor en del av kommuneforvaltningen. Det ble konkludert med at klagerne dermed var organisert som en del av kommunene, og at

vilkår i forskriften for å motta kompensasjon derfor ikke var oppfylt. Kulturrådet søkte opp klager i Enhetsregisteret og fant tilsvarende sektorkode og organisasjonsledd som for sakene over, hvilket tilsa at sakene hadde overføringsverdi til denne saken. Kulturrådet opprettholdt derfor omgjøring av vedtaket og har lagt til grunn at kompensasjon på kroner 169 569 kreves tilbakebetalt i medhold av forskriften § 9.

- (13) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 26. april 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (14) 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).

- (15) 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.»

- (16) 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. 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 offentlig tilskudd i 2019, har ikke rett til kompensasjon etter denne forskriften.»

- (17) 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.

- (18) Forvaltningsloven § 35 lyder som følger:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller 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.»

(19) 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.»

3 Klagenemndas vurdering

- (20) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak datert 18. desember 2020 om omgjøring av vedtaket datert 29. april 2020 om bevilgning av kompensasjon. Omgjøring ble besluttet i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Utbetalt kompensasjon på kroner 169 569 er krevd tilbakebetalt i medhold av forskriften § 9.
- (21) Det første spørsmålet nemnda må ta stilling til, er om vedtaket datert 29. april 2020 er ugyldig og derfor kan omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (22) 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.

- (23) I bestemmelsens andre ledd heter det: «*[a]rrangører 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.
- (24) Klager er i denne saken registrert som et organisasjonsledd under kommunen 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.
- (25) 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. KS Advokatene 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.
- (26) 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.
- (27) 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. 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 29. april 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (28) 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.»

- (29) 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».
- (30) 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 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. Etersom 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.
- (31) Dette har den følge at vedtaket av 29. april 2020 er direkte 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.
- (32) 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 imidlertid klart at vurderingen av om søker er et selvstendig rettssubjekt har fått avgjørende betydning for retten til kompensasjon og således utfallet av vedtaket.
- (33) Det foreligger følgelig hjemmel for å omgjøre vedtaket av 29. 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.
- (34) 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.

- (35) 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.
- (36) 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.
- (37) Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c ikke skal benyttes.

4 Vedtak

- (38) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:
- 1. Klagen tas delvis til følge.**
 - 2. Tysvær Kommunale Kino oppfyller ikke vilkårene for kompensasjon etter forskriften § 2 første ledd og vedtaket datert 29. april 2020 er derfor ugyldig.**
 - 3. Tysvær Kommunale Kino skal ikke tilbakebetale tildelt kompensasjon pålydende kroner 169 569, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd.**

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

Vedtaket er enstemmig vedtatt.

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.

Dokumentet er godkjent elektronisk