



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 26. april 2021

Sak: 2021/0519

Klager: Meieriet kino

Klagenemndas sammensetning:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Meieriet kino (heretter «klager») søkte den 20. april 2020 om kompensasjon som arrangør for tap og merutgifter på kroner 166 451 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 166 451 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 var registrert som en underenhet/organisasjonsledd i Enhetsregisteret, noe som tilsier at klager ikke var en selvstendig juridisk person, men en integrert del av kommuneforvaltningen. Kommunen var derfor å regne som søker og siden hovedenheten Vestvågøy 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 verken forskriften, kompensasjonsutlysningen eller søknadsskjemaet uttrykte at kinoen ikke var kompensasjonsberettiget. Klager har vist til at tilbakebetaling seks måneder etter tildelingen var uheldig for kinoens drift, fordi kinoens inntekter manglet eller var reduserte som følge av smittevernpålegg. Faste utgifter påløp imidlertid likevel, og så vidt klager kan se, var deres virksomhet ikke innbefattet i de overføringene kommunen fikk som følge av covid-19-utbruddet.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (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 i varselet datert 2. november 2020, og viste videre til at vedtaket var ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (7) Klager påklaget vedtaket 22. desember 2020. Klager har fastholdt anførselen om at det ikke fremgikk noe sted at kommunale kinoer ikke var kompensasjonsberettiget. Klager har vist til at det ble lagt ned mye ressurser i søknaden, siden kinoens egne budsjett/regnskapskapitler viste konsekvensene av restriksjonene.
- (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 4. mars 2021.
- (9) Klager har i brev datert 15. 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.
- (10) I e-post datert 12. april 2021 har klager opplyst at Vestvågøy kommune hadde en opprydning av sine organisasjonsnumre i Brønnøysundregistrene, og at organisasjonsnummeret oppgitt i søknaden derfor var slettet. Klagers nye organisasjonsnummer viser at klager i dag er registrert som en underenhet av organisasjonsleddet Samfunn og teknikk i Vestvågøy kommune.
- (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 166 451 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 til allmennheten»*, dersom vilkårene i bokstav a-f er oppfylt. 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. I forskriften § 2 første ledd bokstav a fremgår det et tilleggsvilkår for å kunne motta kompensasjon om at arrangøren *«var registrert i Enhetsregisteret før 5. mars 2020»*. 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.
- (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 i denne saken registrert som et underledd til organisasjonsleddet Samfunn og teknikk i Vestvågøy kommune i Enhetsregisteret. Etter nemndas syn er klager å regne som en del av kommunen, og ikke en selvstendig enhet. Det er vanlig praksis at kommuner oppretter organisasjonsledd og tilhørende underenheter, og siden disse fullt ut er en integrert del av kommunen, må sistnevnte regnes som faktisk søker. Det innebærer at Vestvågøy kommune er å anse som arrangør etter forskriften § 2 første ledd. Kommunen driver i hovedsak offentlig virksomhet, og ikke formidling eller tilgjengeliggjøring av kunst og kultur. På denne bakgrunn har nemnda kommet til at vilkåret i forskriften § 2 første ledd ikke er oppfylt.
- (22) Som følge av at klager ikke er en arrangør *«som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten»*, jf. forskriften § 2 første ledd, har klager mottatt kompensasjonsmidler de i utgangspunktet ikke har krav på. Spørsmålet i det følgende er hvorvidt disse pengene kan kreves tilbakebetalt til Kulturrådet.
- (23) 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.

- (24) Det er på det rene at vilkårene i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a og b ikke er oppfylt. For det første er endringen «*til skade*» for klager og underretning om vedtaket har kommet frem. Det må derfor vurderes om vedtaket datert 29. april 2020 må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.
- (25) 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.»*
- (26) 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».
- (27) 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 organisasjonsledd og underenheter var omfattet av ordlyden «*arrangører*». Ved en ny gjennomgang kom imidlertid Kulturrådet til at slike organisasjonsledd og underenheter 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 vilkåret i forskriften § 2 første ledd.
- (28) Som det følger av gjennomgangen i premiss 19-21 er Klagenemnda enig med Kulturrådet i at forskriften må tolkes slik at kommunale organisasjonsledd og underenheter er en del av kommunen, og at kommunen derfor 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.
- (29) 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.
- (30) 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.

- (31) 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 seg at situasjonen på vedtakstidspunktet var annerledes enn det forvaltningen la til grunn.
- (32) 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. 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.
- (33) 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

- (34) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:
1. **Klagen tas delvis til følge.**
 2. **Meieriet kino oppfyller ikke vilkårene for kompensasjon etter forskriften § 2 første ledd og vedtaket datert 29. april 2020 er ugyldig.**
 3. **Meieriet kino skal ikke tilbakebetale kompensasjon på kroner 166 541, 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