



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 1. november 2021

Sak: 2021/1440

Klager: Liveprofil Bent Ulleland

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Morten Thuve og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Liveprofil Bent Ulleland (heretter «klager») søkte den 29. april 2021 tilskudd på kroner 96 000 til å avholde tre utgaver av «Konsert med Olav Stedje» i henholdsvis Ulsteinvik, Stranda og Rauma kommune. Klager har søkt etter forskrift av 28. januar 2021 nr. 273 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Arrangementene var planlagt gjennomført i perioden 6. mai til 8. mai 2021.
- (2) I søknaden er klagers virksomhet beskrevet både som konsertarrangør og som filmprodusent i forbindelse med opptak av kulturarrangementer. Klager har fremholdt at omsøkt støtte utgjør cirka ti prosent av budsjettert omsetning for 2021. Ifølge klager har virksomheten oppnådd stor mediedekning for sine konserter, som igjen har blitt godt mottatt av publikum. Klager har videre vist til at de i 2020 mottok tilskudd til å arrangere fem konserter med god publikumsdekning. Det er også vist til at klager tidligere i 2020 mottok covid-19-støtte fra Møre og Romsdal fylkeskommune for konsertarrangementer. Klager har opplyst at de gjennomførte to konserter ved Storfjord kulturhus i Stranda kommune i april 2021, da søknad om stimuleringsmidler ikke enda var ferdig behandlet.
- (3) For konsertene i henholdsvis Ulsteinvik, Stranda og Rauma har klager opplyst at ordinær publikumskapasitet var på 468, 340 og 330. For samtlige arrangementer var dette redusert til 100 i forbindelse med koronarestriksjoner. Billettprisen for samtlige konserter var på kroner 340, medregnet en billettavgift på kroner 20.
- (4) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 28. mai 2021, med følgende begrunnelse:

«Norsk kulturråd «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen når vilkårene for tilskudd er oppfylt, jf. § 4 i forskrift om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19. Dette betyr at selv om et arrangement oppfyller alle forskriftens vilkår, så har arrangøren likevel ikke et rettslig krav på å motta støtte. Norsk kulturråd fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering etter § 8. Norsk kulturråd har besluttet at din søknad om tilskudd avslås. I vurderingen har

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

vi lagt vekt på at arrangementet ikke oppfyller forskriftens formål om å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen, jf. forskriften § 2 bokstav a. I denne sammenheng har vi lagt særlig vekt på at samlede inntekter og søknadsbeløp i søknadene klart overstiger dine samlede driftsinntekter for 2019.»

- (5) Klager påklaget vedtaket den 18. juni 2021. Klager har fremholdt at de var klar over Kulturrådets adgang til å avslå søknader, selv om de oppfyller forskriftens vilkår. Klager har likevel anført at de bestrider Kulturrådets begrunnelse for avslag. Klager har for det første bestridt at «*arrangementet ikke oppfyller forskriftens formål om å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen*». Klager har anført at konsertene med Olav Stedje klart støtter opp om, og reduserer den pågående covid-19-krisen for kultursektoren. Klager har vist til at konsertene er en viktig inntektskilde for artisten Olav Stedje, de kommunale kulturhusene som utleier og lydtekniker Lydkjelleren AS v/Erik Valderhaug. Klager har for øvrig fremholdt at arrangementene ble gjennomført, med alle de kostnader det innebar.
- (6) Klager har videre bestridt Kulturrådets adgang til å legge særlig vekt på at samlede inntekter og søknadsbeløp klart oversteg de samlede driftsinntektene for 2019. Klager har anført at 2019 var å regne som et oppstartsår for virksomheten. Selv om selskapet ble registrert den 24. mai 2018, var alle kostnader i form av investering i utstyr og lignende gjort i 2019, slik at 2020 var selskapets første normalår. For å gå i balanse med tanke på investering i 2019, har klager fremholdt at nødvendig omsetning i 2020 var vesentlig høyere enn i året før. Klager har følgelig anført at 2019 ikke var et sammenlignbart år med tanke på normal aktivitet. Klager har vist til at virksomheten i første kvartal 2020, altså før covid-19-krisen, hadde en omsetning på kroner 147 995 eksklusive merverdiavgift.
- (7) Klager har videre vist til at virksomhetens forretningsmodell i stor grad er endret som følge av covid-19. Før pandemien tilbød virksomheten i hovedsak leie av kamerateam for å produsere filmer i forbindelse med kulturarrangementer. Klager har fremholdt at denne forretningsmodellen hadde en høy prosentvis inntjening i forhold til omsetning. I etterkant av covid-19 har imidlertid klager måttet endre forretningsmodell, slik at de nå i hovedsak produserer egne arrangementet. Klager har fremholdt at denne typen virksomhet har lavere inntjening i forhold til omsetning.
- (8) Avslutningsvis har klager fremholdt at budsjetterte og faktiske billettinntekter var på henholdsvis kroner 96 000 og kroner 55 640. Klager har fremholdt at reduserte billettinntekter og avslag på søknad om tilskudd har medført et økonomisk tap på cirka kroner 100 000. Det er vist til at virksomhetens økonomiske situasjon har vært svært utfordrende for klager, og at han trolig må ta opp lån med sikkerhet i egen bolig for å dekke underskuddet. Klager har også vist til kulturminister Abid Rajas uttalelser om økte budsjettmidler for stimuleringsordningen. Klager har bedt om at avslaget omgjøres.
- (9) Kulturrådet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 3. september 2021.

- (10) Klager har i brev datert 31. august 2021 fått informasjon om saksgangen for 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 1. november 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (12) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 28. januar 2021 nr. 273 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen for første halvår 2021) og lov av 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter «forvaltningsloven»).

- (13) Formålet med stimuleringsordningen fremgår av forskriften § 2:

«Formålet med tilskuddene er

a. å nå kulturpolitiske mål og avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen gjennom å stimulere til gjennomføring av arrangementer i kultursektoren innenfor smittevernpålegg gitt av offentlige myndigheter som følge av covid-19 og

b. å stimulere til økt aktivitet i hele kulturarrangementets verdikjede gjennom at tilskuddsmottakere overholder økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i samsvar med inngåtte avtaler.»

- (14) Av forskriften § 4 følger det videre:

«Norsk kulturråd kan gi tilskudd til gjennomføring av billetterte kulturarrangement som

a. er åpne for allmennheten innenfor en periode som fastsettes av Norsk kulturråd.

b. må redusere antall fysiske deltagere eller besøkende på kulturarrangementet i forhold til en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet og

c. er budsjettert med driftstap før tilskudd.

Tilskudd til filmdistributører som arrangør omfatter kostnader til distribusjon (lansering og markedsføring) og minimumsgarantier til en film og skal føre til gjennomføring av kulturarrangementet som nevnt i første ledd.»

- (15) Av forskriften § 8 første ledd fremgår det:

«Norsk kulturråd fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering. I vurderingen skal det legges vekt på formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Det skal også legges vekt på om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften. Videre skal det legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernssituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen.

Tilskuddet skal avkortes dersom nettokostnaden framstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet.»

- (16) 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.
- (17) Reglene for begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningen fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Av forvaltningsloven § 24 første og annet ledd følger det at:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.»

- (18) Av forvaltningsloven § 25 følger det at:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

3 Klagenemndas vurdering

- (19) Saken gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på søknad om tilskudd på kroner 96 000 for å gjennomføre tre utgaver av «Konsert med Olav Stedje». Arrangementene var planlagt gjennomført i perioden 6. til 8. mai 2021.
- (20) Det følger av forskriften § 4 første ledd at det «*kan*» gis tilskudd til gjennomføring av kulturarrangement dersom visse vilkår er oppfylt. Dette innebærer at selv om klager oppfyller vilkårene for tilskudd i forskriften vil ikke Kulturrådet ha en plikt til å innvilge tilskudd. I henhold til forskriften § 8 er det opp til Kulturrådet å vurdere om tilskudd skal innvilges i den konkrete sak. Kulturrådets må foreta en «*helhetsvurdering*», og forskriften § 8 første ledd oppstiller visse momenter som skal vektlegges i vurderingen,

herunder *«formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum.»* Det skal også legges vekt på *«om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften, og om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen».*

- (21) Klagenemnda bemerker at tilskudd til gjennomføring av kulturarrangementer er et knapphetsgode, og at Kulturrådet må foreta en streng prioritering av innkomne søknader. Prioriteringene som må foretas vil bli strengere etter hvert som midlene i søknadsrunden deles ut og potten reduseres tilsvarende. Dette innebærer at også gode og kvalifiserte søknader vil kunne bli avkortet eller avslått.
- (22) Forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under den aktuelle stimuleringsordningen. Klagenemndas overprøving av tilskuddsvedtakene etter stimuleringsordningen for første halvår 2021, vil som hovedregel måtte begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt Kulturrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen. Selv om forvaltningen er gitt vide rammer må den konkrete vurderingen bygge på hensyn som lovlig kan fremmes i det enkelte tilfellet, jf. Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave 2019 side 94.
- (23) I henhold til forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum er det ikke et krav om samtidig begrunnelse ved fordeling av fordeler mellom flere parter. Klager kan imidlertid kreve begrunnelse etter at vedtaket er fattet, jf. bestemmelsens tredje punktum. Klagenemnda vil for sin vurdering derfor se hen til Kulturrådets begrunnelse både i vedtaket og i innstillingen.
- (24) Av forvaltningsloven § 25 framgår krav til begrunnelsens innhold. I henhold til bestemmelsens første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på. Regelens innhold skal gjengis i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket. I henhold til bestemmelsens andre ledd skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes. Av bestemmelsens tredje ledd framgår det at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.
- (25) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at begrunnelsen må gi parten mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen må være egnet til å vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken.
- (26) Av vedtaket fremgår det at avslaget er begrunnet i at arrangementet ikke oppfyller forskriftens formål om å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen. Det er i den forbindelse vist til at det er særlig er lagt vekt på at klagers samlede inntekter og søknadsbeløp i søknadene klart overstiger samlede driftsinntekter for 2019. Kulturrådet har også vist til at fastsettes et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering etter forskriften § 8. Begrunnelsen er imidlertid noe kort, og det fremgår ikke klart at det er gjort en prioritering i tråd med bestemmelsens kriterier.

- (27) Av innstillingen fremgår det videre at Kulturrådet har vektlagt at søker allerede har mottatt tilskudd under stimuleringsordningen på kroner 162 000. Det er videre vist til at inneværende søknad gjelder kroner 96 000, og at det i så fall er tale om et samlet tilskudd på kroner 258 000. Kulturrådet har fremholdt at klager i 2019 hadde samlede driftsinntekter pålydende kroner 98 160, og at det følgelig er søkt om tilskudd som er 163 prosent høyere enn driftsinntekter i normalsituasjon. Kulturrådet har vurdert det slik at søker allerede er avhjulpet som arrangør med stimuleringsmidler som er 65 prosent høyere enn driftsinntekter i 2019. Når det gjelder klagers anførsel om at 2019 ikke er sammenlignbart som følge av at det var planlagt vekst og økt omsetning i 2021, har Kulturrådet bemerkt at dette ikke er sannsynliggjort. Kulturrådet har i den forbindelse lagt til grunn at det omsøkte tilskuddet fremstår som uforholdsmessig.
- (28) Kulturrådet har videre vist til at det i den aktuelle vedtaksrunden var 179 søknader knyttet til konserter, og at sjangeren hadde en dekningsgrad på 64 prosent. Det er vist til at dette samsvarer med de øvrige vedtaksrundene.
- (29) Kulturrådet har videre vist til tilskudd kan gis til arrangører som har hovedansvar for å gjennomføre et arrangement som i hovedsak formidler et kulturelt eller kunstnerisk innhold, jf. forskriften § 3. Ifølge Kulturrådet tilsier dette *«at det er arrangørens historikk som vektlegges når det vurderes om tilskudd vil oppfylle forskriftens formål om å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen»*. Som følge av klagers planer om vekst og økt omsetning i 2021 ikke er sannsynliggjort, har Kulturrådet vurdert det slik at klagers verdikjede er ivaretatt.
- (30) Det følger av forskriften § 8 at formålet med støtteordningen er et relevant hensyn. Klagenemnda mener imidlertid at Kulturrådet har tolket formålsbestemmelsen noe snevert i denne saken, når det i stor grad sees hen til klagers historikk når det gjelder arrangering av kulturarrangementer. Av forskriften § 2 bokstav b fremgår det at formålet er å *«stimulere til økt aktivitet i hele kulturarrangementets verdikjede gjennom at tilskuddsmottakere overholder økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i samsvar med inngåtte avtaler»*. Nemnda stiller seg tvilende til om det er grunnlag til å avslå søknaden på bakgrunn av klagers historikk med hensyn til klagers status som arrangør. Nemnda viser til at det ikke et krav etter forskriften om at arrangøren i hovedsak skal formidle eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten, slik som for de ulike kompensasjonsordningene.
- (31) Klagenemnda er av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i vedtaket og innstillingen etterlater tvil om hvorvidt det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier for prioritering som fremgår av forskriften § 8. Nemnda viser til at Kulturrådet kun i begrenset grad har behandlet klagers anførsler knyttet til hvorvidt 2019 er et sammenlignbart år når det gjelder driftsinntekter, og hvorvidt klagers verdikjede i så fall er ivaretatt. Det er nemndas syn at den begrensede behandlingen av klagers anførsler, sammenholdt med at vedtaket bygger på hensyn som ikke lovlig kan vektlegges etter forskriften § 8, tilsier at Kulturrådets begrunnelse ikke oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Slik nemnda ser det, foreligger det følgelig saksbehandlingsfeil.
- (32) I henhold til forvaltningsloven § 41 fører slike feil som hovedregel til ugyldighet, men vedtaket er likevel gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket

bestemmende for vedtakets innhold. Etter klagenemndas syn er feilen av en slik karakter at den kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

- (33) Kulturrådets vedtak blir etter dette å oppheve, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

4 Vedtak

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

- 1. Kulturrådets vedtak i sak med prosjektnummer 406122 oppheves.**
- 2. Saken sendes tilbake til Kulturrådet for ny behandling.**

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

Vedtaket er enstemmig.

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, 1. november 2021

Kiran Aziz

Nemndsmedlem

Morten Thuve

Nemndsmedlem

Elin Melberg

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk