



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 6. april 2022

Sak: 2021/1511
Klager: MS Bjørvika AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Morten Thuve og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) MS Bjørvika AS (heretter «klager») søkte den 1. juni 2021 om tilskudd på kroner 131 535 til å gjennomføre arrangementet «Konsert med Morgan Sulele på kulturferga MS Bjørvika». Klager har søkt etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Arrangementet var planlagt avholdt den 9. september 2021. Vedlagt søknaden lå informasjon om arrangementet og årsregnskap for 2019.
- (2) Klager har i søknaden beskrevet virksomheten som «MS Bjørvika – Kulturbåten (...) en gammel ombygd ferge som ligger til kai ved Operaen i Oslo». Det fremgår at hovedscenen på bildekket har kapasitet til 400 personer til kai, mens den mindre scenen kalt «salongen» har kapasitet på 150 personer. Klager har fremholdt at scenen er et viktig tilskudd til byens kulturliv, og at den i mars 2014 ble gitt formell status som vernet fartøy av Riksantikvaren. Av søknaden fremgår det videre informasjon om klagers eiere og daglig leder.
- (3) De omsøkte arrangementene utgjør 100 prosent av klagers budsjetterte inntekter i den aktuelle perioden, og cirka 50 prosent av klagers totale inntekter for 2021. Klagers ordinære og tilpassede publikumskapasitet er på henholdsvis 400 og 100 personer, og billettprisen for arrangementet er kroner 349.
- (4) Kulturrådet ba om ytterligere dokumentasjon den 5. juli 2021. Klager ble bedt om å oversende oppdatert publikumskapasitet og budsjett for arrangementet, i tillegg til en forretningsplan for 2021. Klager ble også bedt om å redegjøre for antall kunstneriske medvirkende og deres respektive honorarer.
- (5) Klager oversendte den etterspurte dokumentasjonen den 7. juli 2021. Klager har redegjort for at kapasiteten var blitt endret fra 50 til 130 personer, og at den ikke kunne økes ytterligere blant annet av hensyn til én-meters regelen. Klager har i den forbindelse fremholdt at søknadssummen er redusert fra kroner 131 535 til kroner 119 766. Det ble i

tillegg redegjort for virksomhetens forretningsstrategi for 2021 og honorar til artister og andre kunstneriske medvirkende.

- (6) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 9. juli 2021. Det ble vist til at Norsk kulturråd «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen når vilkårene for tilskudd er oppfylt, jf. forskriften § 4. Kulturrådet presiserte at dette betyr at arrangøren ikke har et rettslig krav på å motta støtte, selv om arrangementet oppfyller alle forskriftens vilkår. Det ble videre vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering etter § 8. I vurderingen la Kulturrådet vekt på at inntekter og søknadsbeløp klart overstiger klagers samlede driftsinntekter for 2019.
- (7) Klager påklaget vedtaket den 31. juli 2021. Klager har anført at alle vilkårene for tilskudd er oppfylt, jf. forskriften § 4. Det er vist til at arrangementet er planlagt og at det er igangsatt markedsføring og salg av billetter til våren 2021. Klager har i tillegg vist til uttalelser fra kulturministeren og Kultur- og likestillingsdepartementet henholdsvis høsten 2020 og januar 2021 om at «det skal lønne seg og gjennomføre». Klager har i den forbindelse fremholdt at de på vedtakstidspunktet allerede har pådratt seg store kostnader, og at avslaget dermed har store økonomiske konsekvenser både for dem og deres underleverandører.
- (8) Klager har videre anført at vilkårene for tilskudd etter forskriften § 8 er oppfylt. Klager har i tillegg fremholdt at forskriften ikke setter noen grense når det gjelder hvorvidt totalt søknadsbeløp for 2021 kan overskride virksomhetens driftsinntekter fra 2019. Klager har følgelig anført at Kulturrådets rettsanvendelse er uriktig. Videre kan klager vanskelig forstå at enkeltartister ikke kan motta støtte som følge av at omsetningen til enkeltstående spillesteder to år tidligere var lavere enn i inneværende år. Klager har for øvrig fremholdt at virksomheten fikk nye eiere i 2020, og at det i den forbindelse ble gjennomført vesentlige endringer vedrørende drift. Det er vist til at klagers konsept ble endret fra å være en charterbåt til å bli en helårsdrevet konsertscene.
- (9) Videre har klager fremholdt at konsertene ble gjennomført som planlagt, som følge av at avslaget ble mottatt kort tid før gjennomføring. Klager har som følge av dette et underskudd på kroner 131 535, og har fremholdt at de ikke kan gjøre opp forpliktelsene overfor sine kreditorer. Klager har i den forbindelse anført at det kan påvises en årsakssammenheng mellom statens handlinger i forbindelse med covid-19, og tapet selskapet er påført. Det er følgelig klagers syn at det foreligger et økonomisk tap som kan sannsynliggjøres og etterprøves i norsk rettsvesen dersom det anses nødvendig. Klager har opprettholdt kravet om tilskudd på kroner 131 535 og bedt om at vedtaket omgjøres.
- (10) 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 17. september 2021.
- (11) Klager har i brev datert 23. september 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.
- (12) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 6. april 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

(13) Det rettslige grunnlaget er forskrift 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen fra juli 2021) og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

(14) Stimuleringsordningens formål 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.»

(15) Av forskriften § 4 følger det at:

«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.»

(16) Av forskriften § 8 følger det at:

«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 smittevernsituasjonen, 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.»

(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:

«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.»

- (19) 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.

3 Klagenemndas vurdering

- (20) Saken gjelder avslag på søknad om tilskudd til å gjennomføre arrangementet «Konsert med Morgan Sulele på kulturferga MS Bjørvika». Arrangementet var planlagt gjennomført den 9. september 2021.
- (21) Innledningsvis bemerker nemnda at Kulturrådet har behandlet klagen, til tross for at klagefristen på tre uker er oversittet, jf. forvaltningsloven § 29. Nemnda bemerker at klageinstansen ikke bundet av underinstansens godtakelse av en for sen klage etter forvaltningsloven § 31, jf. § 34 første ledd andre setning. Klagenemnda har likevel besluttet at klagen skal tas til behandling.
- (22) 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. Videre skal det legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen».

- (23) 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.
- (24) 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 andre 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.
- (25) 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.
- (26) 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.
- (27) 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.
- (28) I vedtaket om avslag er det vist til at Norsk kulturråd «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen, når vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt. Kulturrådet har presisert at arrangøren likevel ikke har et rettslig krav på å motta støtte, selv om et arrangement oppfyller forskriftens vilkår. Det er videre vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering i tråd med forskriften § 8. Kulturrådet har fremholdt at det i saken er lagt vekt på at klagers inntekter og søknadsbeløp klart overstiger virksomhetens samlede driftsinntekter for 2019. Nemnda bemerker at vedtakets begrunnelse er noe kort, og at det ikke fremgår klart at det er gjort en prioritering i tråd med momentene som fremgår av forskriften § 8 første ledd.

- (29) Av innstillingen fremgår det imidlertid at Kulturrådet forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og følgelig må sørge for god prioritering mellom søkere i tråd med momentene som fremgår av forskriften § 8. Kulturrådet har fremholdt at det i den aktuelle vedtaksrunden for arrangementer planlagt avholdt i september ble behandlet totalt 319 søknader. Det er vist til at det ble bevilget kroner 90 millioner i tilskudd, og at det totalt var omsøkt tilskudd på kroner 181 millioner. Kulturrådet har fremholdt at dette gir en dekningsgrad på 57 prosent. Det er videre vist til at 222 av søknadene i vedtaksrunden var innunder sjangeren «konsert», og slike arrangementer ble bevilget totalt kroner 46 millioner. Kulturrådet har fremholdt at dette tilsvarer en dekningsgrad på 57 prosent for denne typen kulturuttrykk. Det er videre vist til at totalt 45 av søknadene om tilskudd til å avholde konserter denne runden var helt eller delvis planlagt gjennomført i Oslo, og at fire av disse søknadene er fra klager.
- (30) Vedrørende klagers henvisning til uttalelser fra kulturministeren og Kultur- og likestillingsdepartementet «om at det skal lønne seg å gjennomføre», har Kulturrådet fremholdt at ordningen skal sørge for at arrangører som mottar tilskudd får ivaretatt det økonomiske grunnlaget til å gjennomføre et billettert kulturarrangement. Det er vist til at søkers økonomiske grunnlag blir ivaretatt ved at tilskuddet dekker differansen mellom arrangørens kostnader og inntekter knyttet til et arrangement, da arrangørens potensielle billettinntekter er redusert som følge av myndighetspålagte smittevernsbegrensninger. Kulturrådet har igjen presisert at arrangører som oppfyller forskriftens vilkår «kan» tildeles tilskudd etter forskriften, jf. §§ 3 og 4. Dette medfører imidlertid ikke at man har et rettslig krav på å motta støtte, slik at også søkere som oppfyller alle vilkår i forskriften vil kunne få avslag på sine søknader i tråd med § 8.
- (31) Når det gjelder klagers anførsel vedrørende støtte til enkeltartister og betydningen av spillestedets omsetning, har Kulturrådet vist til at det kun kan tildeles tilskudd til arrangører som har hovedansvaret for å gjennomføre et kulturarrangement, jf. forskriften § 3. På denne bakgrunn er det Kulturrådets vurdering at det er hovedarrangøren av et omsøkt arrangement og deres historikk som må vurderes når det fattes vedtak under stimuleringsordningen.
- (32) Vedrørende klagers anførsel om uriktig rettsanvendelse, har Kulturrådet vist til at det i helhetsvurderingen etter § 8 skal legges vekt på formålet med tilskuddsordningen. Kulturrådet har fremholdt at ordningens formål er å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen ved å stimulere til gjennomføring av arrangementer innenfor myndighetspålagte smittevernspålegg, jf. forskriften § 2. Det er presisert at ordningen ikke må forstås som en ordinær ordning for prosjektstøtte, men en ekstraordinær tilskuddsordning som skal bidra til å opprettholde kultursektorens muligheter for drift i samsvar med normalsituasjon. For å sørge for god prioritering og ivareta forskriftens formål, er det Kulturrådets vurdering at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering av klagers totale tilskuddsbeløp og virksomhetens årsregnskap fra siste år med normaldrift, det vil si 2019. Klagenemnda bemerker at forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildeling og prioritering av midler under stimuleringsordningen. Når det gjelder den konkrete helhetsvurderingen etter forskriften § 8, er det nemndas syn at Kulturrådet, med utgangspunkt i virksomhetens årsregnskap fra 2019, kan vektlegge hvorvidt klager må anses å være avhjulpeløst i tråd med forskriftens formål, jf. § 2. Slik nemnda ser det, er det følgelig ikke tale om uriktig rettsanvendelse i dette konkrete tilfellet. Nemnda finner i den forbindelse grunn til å bemerke at klagers anførte konseptendringer ikke kan tillegges særlig vekt, all den tid ordningen er ment å

avhjelpe kultursektoren. Det er følgelig nemndas syn at ordningen i mindre grad er ment å legge til rette for utvikling eller økt omsetning sammenlignet med normalsituasjon.

- (33) Når det gjelder den konkrete vurderingen av hvorvidt klager må ansees avhjulpet, har Kulturrådet fremholdt at virksomheten i 2019 hadde samlede driftsinntekter på kroner 3 837 959. Det er vist til at klager har søkt om tilskudd på totalt kroner 8 031 514 på stimuleringsordningen, og at de er bevilget kroner 4 671 240. På denne bakgrunn er det Kulturrådets vurdering at klager må anses avhjulpet, og tildeling av ytterligere tilskudd i mindre grad vil oppfylle forskriftens formål. Av innstillingen fremgår det videre at Kulturrådet på vedtakstidspunktet har behandlet totalt 46 søknader fra klager på stimuleringsordningen, og at klager har en dekningsgrad på 54,35 prosent. Kulturrådet har i den forbindelse bemerket at klager har sendt inn 14 duplikatsøknader, etter at de i utgangspunktet fikk avslag på søknader om støtte til flere arrangementer. Kulturrådet har bemerket at dekningsgraden ikke er korrigert for dette, slik at den i realiteten må antas å være høyere.
- (34) Norsk kulturråd har for øvrig bemerket at klager også har søkt om støtte fra kultursektorens kompensasjonsordning på totalt kroner 1 435 166. Kulturrådet har også bemerket at klagers økonomiske forpliktelser overfor sine kreditorer, av hensyn til likebehandling og god prioritering mellom søkerne, ikke kan tillegges særlig vekt i vurdering etter forskriften § 8.
- (35) På denne bakgrunn er nemnda av den oppfatning at Kulturrådets samlede begrunnelse viser at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som fremgår av forskriften § 8, herunder ordningens formål, kulturuttrykk, tilgjengelighet og geografisk spredning. Det er følgelig nemndas vurdering at Kulturrådets avslag på søknaden om tilskudd oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

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

1. Klagen tas ikke til følge.

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 6. april 2022

Tore Lunde
Nemndsleder

Morten Thuve
Nemndsmedlem

Elin Melberg
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk