



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 29. november 2021

Sak: 2021/1351
Klager: Tre om Taube DA

Klagenemndas sammensetning:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Tre om Taube DA (heretter «klager») søkte 19. mai 2021 om tilskudd på kroner 547 708 til å gjennomføre 37 forestillinger bygd på visekunstneren Evert Taubes verk, kalt «Kvinnorna!». Forestillingene var planlagt gjennomført i perioden 1. juli 2021 til 31. juli 2021. Klager søkte etter forskrift 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av Covid-19 (heretter «forskriften»).
- (2) I søknaden har klager opplyst om at prosjektet har utviklet seg fra å være en løst sammensatt visekonsert, til å bli en gjennomregissert forestilling, vespilt og velsunget. Det skrives nye show hvert år, slik at ingen av visene til Taube gjentas fra et år til et annet. Forestillingene har samlet mer enn 110 000 publikummere i løpet av 22 år. Klager har presisert at budsjetteringen for de 37 forestillingene det er søkt om tilskudd for, ikke inneholder initialkostnader til lyd og lys, produsenthonorar og kostymer, da dette er dekket inn av stimuleringsmidler til første spilleperiode 26-30 juni 2021. Forestillingene «Kvinnorna!» ble i søknaden angitt å ha en tilpasset publikumskapasitet fra 90 til 36 personer. Billettpris var angitt til kroner 450. Inntekter, herunder billettinntekter, var angitt til kroner 558 700. Utgifter, herunder honorar på kroner 962 000 og produksjonskostnader på kroner 112 182 var totalt angitt til kroner 1 074 182. Vedlagt søknaden var dokumentasjon på gjennomføring av arrangementene.
- (3) Kulturrådet fattet vedtak om avslag 29. juni 2021 med følgende begrunnelse:

«For å motta støtte under stimuleringsordningen er det et vilkår at kulturarrangement har måttet redusere antall fysiske deltagere eller besøkende i forhold til en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet, jf. § 4 bokstav b i forskrift om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19.

Teater, konsertsteder og tilsvarende kultur- og underholdningssteder i Fredrikstad kan holde åpent. Det er per 10. juni tillatt med inntil 100 publikummere, der alle sitter på faste, tilviste plasser. Ordinær kapasitet på din arena er lavere enn dette, og arenaen er

en restaurant hvor publikum fordeles mellom individuelle bord. Det fremgår av søknaden at det ikke har vært nødvendig å redusere antall fysiske deltakere på ditt arrangement sammenlignet med en normalsituasjon. Det vektlegges også at prosjektet har mottatt tilskudd under stimuleringsordningen for første rekke av dette arrangementet. Søknad om videre støtte avslås.»

- (4) Klager påklaget vedtaket per e-post 30. juni 2021. Klager har anført at Kulturrådet feilaktig har lagt til grunn at det ikke har vært nødvendig å redusere antall fysiske deltakere på arrangementet sammenlignet med en normalsituasjon. I søknaden ble det oppgitt at ordinær publikumskapasitet var 90 personer og tilpasset publikumskapasitet var 36 personer. Etter klagers syn kan det ikke få betydning at det var åpnet for inntil 100 deltakere i Fredrikstad, all den tid 1-meters regelen fortsatt var gjeldende. Vedlagt klagen var det et brev datert 21. juni 2021 fra Fredrikstad Kommune, hvor det fremgikk at det fortsatt var krav om registrering, bordsservering av alkohol, redusert antall gjester, sitteplasser til alle gjester og avstand på serveringsstedene i Fredrikstad.
- (5) Klager har i e-post 16. juli 2021 sendt inn supplerende merknader og en utdypende begrunnelse for klagen. Klager har igjen vist til at Kulturrådet feilaktig la til grunn at det ikke hadde vært nødvendig å redusere antall fysiske deltakere på arrangementet, sammenlignet med en normalsituasjon. I tillegg har klager anført, med henvisning til Regjeringens pressemelding 19. oktober 2020, at kriteriene for tilskudd var oppfylt. Arrangementene det var søkt om tilskudd til falt innenfor ordningens formål, og de oppfylte de øvrige kriteriene knyttet til geografi, ulike sjangre og publikumsgrupper. Videre har klager vist til at de i 23 år har vist sterk evne til gjennomføring uten støtte, og at virksomheten har vært med å sette Engelsviken med Engelsviken Brygge på kartet i en symbiose av profesjonell, folkelig kultur og velrennomerte matretter. Klager har forklart at de neppe hadde søkt støtte til å spille i juni, dersom de på noe tidspunkt hadde vært i tvil om at de ville få støtte til å gjennomføre hovedbolken av forestillingene juli. Klager valgte å avlyse forestillingene etter avslaget fra Kulturrådet, da det ikke var mulig å fortsette på de gitte premissene. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.
- (6) 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 til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 27. august 2021.
- (7) I innstillingen har Kulturrådet forklart at det ikke ble etterspurt informasjon om maks antall publikummere i Fredrikstad kommune på søknadstidspunktet, og at det ikke var helt avklart om 1-metersregelen fremdeles var beholdt fra myndighetenes side. Kulturrådet erkjenner at slik informasjonen burde ha vært etterspurt. Videre har Kulturrådet vist til at det «kan» gis tilskudd etter forskriften etter en helhetsvurdering, og at søkere derfor ikke har et rettslig krav på å motta tilskudd, selv om de oppfyller vilkårene for støtte. Kulturrådet har også presisert at de ikke gjør kunstfaglige vurderinger. I vurderingen av om tilskudd skal gis har Kulturrådet lagt vekt på formålet med tilskuddsordningen, god geografisk spredning og mangfold av kulturuttrykk, samt om kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Det ble vektlagt at søker hadde mottatt tilskudd under stimuleringsordningen til de syv første forestillingene som ble vist i perioden 23. juni 2021 til 30. juni 2021. Klager fikk tilskudd på kroner 229 475 til disse syv arrangementene.

- (8) 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.
- (9) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 29. november 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (10) Det rettslige grunnlaget er forskrift 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av Covid-19 (stimuleringsordningen for andre halvår 2021).
- (11) Formålet med kompensasjonsordningen fremgår av forskriften § 2. Bestemmelsen lyder som følger:

«Formålet med tilskuddene er

- a. å nå kulturpolitiske mål og avhjelpe 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.»*

- (12) Av forskriften § 4 første ledd 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-utbryddet og*
- c. er budsjettert med driftstap før tilskudd.»*

- (13) Av forskriften § 8 første ledd 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.»

- (14) 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.

- (15) 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.»

- (16) 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 vedlegget kopi av framstillingen.

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

3 Klagenemndas vurdering

- (17) Saken gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på søknad om tilskudd på kroner 547 708 til å gjennomføre 37 forestillinger av «Kvinnorna!», planlagt gjennomført i perioden 1. juli 2021 til 31. juli 2021.

- (18) 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, herunder om arrangøren har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen.*»

- (19) 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.
- (20) 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 alminnelig forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt Kulturrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagde vedtak og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (21) 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.
- (22) 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.
- (23) 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.
- (24) Kulturrådets avslag er begrunnet i at kulturarrangementet ikke har måttet redusere antall fysiske deltagere eller besøkende i forhold til en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet, jf. forskriften § 4 bokstav b. Det vises også til at det er lagt vekt på at prosjektet har mottatt tilskudd under stimuleringsordningen for de første forestillingene som ble spilt i juni. I Kulturrådets innstilling er det gitt en annen begrunnelse for avslaget. Her er det vist til at Kulturrådet «kan» gi tilskudd etter forskriften etter en helhetsvurdering, og at det betyr at søkere ikke har et rettslig krav på å motta tilskudd selv om de oppfyller vilkårene for støtte. Nemnda forstår det slik at i innstillingen er avslaget begrunnet i at søknaden ikke prioriteres innenfor den aktuelle budsjettammen. Klagenemnda legger til grunn at Kulturrådet har gitt avslag på søknaden med den begrunnelsen og det grunnlaget som fremgår av innstillingen.
- (25) I innstillingen har Kulturrådet blant annet vist til at de «kan» gi tilskudd etter en helhetsvurdering, og at søkere ikke har rettslig krav på å motta tilskudd selv om de oppfyller vilkårene for støtte. Kulturrådet har presisert at det er foretatt en helhetsvurdering og at det i vurderingen er lagt vekt på formålet med tilskuddsordningen

god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk og om kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Kulturrådet har presisert at de ikke gjør kunstfaglige vurderinger. I tillegg er det lagt vekt på at klager har mottatt tilskudd under stimuleringsordningen til de syv første forestillingene som ble vist i perioden 23. juni 2021 til 30. juni 2021. Klager fikk tildelt kroner 229 475 i tilskudd. Kulturrådet har ikke henvist til forskriften § 8 første ledd, og kun gjengitt hovedinnholdet i bestemmelsen i innstillingen. Nemnda bemerker at begrunnelsen er noe knapp og i stor grad standardisert. Imidlertid fremgår det at Kulturrådet har vurdert at klager allerede har fått tildelt støtte til den samme forestillingsrekken fra stimuleringsordningen for januar til juni og derfor har nedprioritert søker i denne søknadsrunden. Sett i forhold til den konkrete tilskuddsordningen, har nemnda, under noe tvil, kommet til at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier for prioritering som framgår av forskriften § 8.

- (26) Det følger av forvaltningsloven § 25 første ledd at det i begrunnelsen skal 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. Etter klagenemndas oppfatning bør begrunnelsen inneholde en henvisning til de regler vedtaket bygger på. Det er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig at begrunnelsen inneholder en gjengivelse av deler av innholdet i regelen. Dette må særlig gjelde når Kulturrådet i innstillingen har begrunnet avslaget med et annet grunnlag enn det som er lagt til grunn i vedtaket. Kulturrådet har verken i vedtaket eller i innstillingen henvist til forskriften § 8 første ledd, og etter nemndas oppfatning er dermed ikke kravene til begrunnelse etter forvaltningen § 25 første ledd oppfylt.
- (27) 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 ikke feilen av en slik karakter at den kan anses å ha virket bestemmende på vedtakets innhold og vedtaket er dermed gyldig. Som vist ovenfor har nemnda kommet til at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier for prioritering som framgår av forskriften § 8 første ledd.

4 Vedtak

- (28) 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 som angitt ovenfor.

Bergen, 29. november 2021

Tore Lunde

Nemndsleder

Anne Margrete Fiskvik

Nemndsmedlem

Daniel Nordgård

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk