



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 15. mars 2022

Sak: 2021/1482

Klager: Ole Bull Scene AS

Klagenemndas sammensetning:

Daniel Nordgård, Elin Melberg og Morten Thuve

1 Sakens bakgrunn

- (1) Ole Bull Scene AS (heretter «klager») søkte 1. juli 2021 om tilskudd på kroner 477 438 til å gjennomføre arrangement «Julegøy 3». Arrangementet var planlagt gjennomført to ganger den 2. januar 2021. Klager søkte etter forskrift 28. januar 2021 nr. 273 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»).
- (2) I søknaden har klager opplyst at Ole Bull Scene Avdeling Teater er en underenhet av det privatdrevne teateret Ole Bull Scene AS. Det meste av året fungerer denne underenheten som en underleverandør for andre produsenter som holder kulturarrangementer, men de er arrangør for arrangementet «Julegøy».
- (3) Kulturrådet avslo søknaden 15. juni 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 vi lagt vekt på søker og mangfold av kulturuttrykk.»
- (4) Klager påklaget vedtaket 6. juli 2021. Klager har anført at det synes å være vektlagt to forhold i avslaget; «søker» og «mangfold av kulturuttrykk». Klager har blant annet vist til at det ikke er tale om samme arrangement som de tidligere har mottatt støtte for, jf. forskriften § 3 annet ledd bokstav d), da de omsøkte forestillingene var satt opp i januar

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

2021. I den forbindelse har klager vist til at det ikke var mulig å søke om stimuleringsmidler for forestillingene i januar sammen med de i november/desember. Videre har klager opplyst at kulturlivets verdikjede i Bergen er avhengig av både institusjonsteater og privatfinansierte teater, og at «Julegøy 3» har skapt kultur mangfold i januar-sesongen. Momentet «*mangfold av kulturuttrykk*» bør ifølge klager derfor tas til inntekt for at klager skal få tilskudd, og ikke det motsatte.

- (5) Videre har klager påpekt at Kulturrådets begrunnelse ikke viser til de øvrige momentene som fremheves i forskriften § 8. Klager har vist til at kulturtilbudet var relevant og tilgjengelig for publikum, samt at gjennomføring var realistisk. Klager har også anført at forestillingen var velegnet til å oppnå formålet med ordningen.
- (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 Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 14. september 2021.
- (7) I innstillingen har Kulturrådet vist til at vedtak om tilskudd er fattet etter en helhetsvurdering, jf. forskriften § 8. Kulturrådet har presisert at de ikke gjør kunstfaglige vurderinger, men i helhetsvurderingen legger vekt på mangfoldet av kulturuttrykk ut fra en fordeling basert på sjanger, geografi, antall forestillinger og forholdsmessig andel av stimuleringsstilskudd bevilget til arrangøren og dens verdikjede. Kulturrådet har vist til at de har foretatt en individuell vurdering av klagers søknad, men at de også har sett på tidligere tilskudd til tidligere gjennomføringer av samme forestilling. Kulturrådet har vist til at klager fikk bevilget tilskudd på kroner 8 654 296 til å gjennomføre 36 forestillinger av «Julegøy 3» i november og desember 2020. Arrangører som søker tilskudd har ikke et rettslig krav på støtte under stimuleringsordningen, selv om vilkårene for tilskudd skulle være oppfylt. Kulturrådet har vist til at det følger av forskriften §§ 3 og 4 at tilskudd «*kan*» gis. Kulturrådet forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og må derfor sørge for en god prioritering mellom søkerne i samsvar med vurderingsmomentene som fremgår av forskriften.
- (8) Klager har i brev datert 20. 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.
- (9) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 17. januar 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (10) Det rettslige grunnlaget er forskrift 28. januar 2021 nr. 273 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen for første 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 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.»

(12) Av forskriften § 3 følger det at:

«Tilskudd kan gis til arrangør som har hovedansvar for å gjennomføre et arrangement, herunder temporære museumsutstillinger, som i hovedsak formidler et kulturelt eller kunstnerisk innhold, er registrert i Enhetsregisteret og mottok under 60 prosent av sine inntekter fra offentlig tilskudd i 2019. Kommunale kulturhus og kinoer, eller menighetsråd eller lignende som er en del av et tros- eller livssynssamfunn, kan også regnes som arrangør selv om de ikke har en selvstendig registrering i Enhetsregisteret. For filmarrangementer kan både distributør og visningsleddet søke tilskudd som arrangør.

Tilskudd kan ikke gis til arrangører som

a. er under konkursbehandling

b. på tildelingstidspunktet er et foretak i vanskeligheter slik definert i forordning (EU) nr. 651/2014 artikkel 2 nr. 18, jf. forskrift 14. november 2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte § 1, hvis arrangøren også var i vanskeligheter 31. desember 2019

c. på tildelingstidspunktet har et utestående tilbakebetalingskrav på grunnlag av et vedtak fra EFTAs overvåkningsorgan som slår fast at tidligere mottatt støtte er ulovlig og uforenlig med EØS-avtalen

d. har mottatt midler fra Kulturdepartementets andre støtteordninger som følge av covid-19 for samme arrangement som det søkes om tilskudd til under denne ordningen

e. har eller kan få bidrag til å gjennomføre arrangementet fra forsikring, avtale e.l., eller

f. er registrert i Frivillighetsregisteret»

(13) Av forskriften § 4 første ledd følger det at:

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

a. er åpne for allmennheten i perioden 1. januar til og med 30. juni 2021

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.»

- (14) 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.

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

- (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) Reglene for begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningen fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Av forvaltningsloven § 24 første og annet ledd følger det at:
- (17) *«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 477 438 til å gjennomføre arrangement «Julegøy 3» to ganger i januar 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. Klagenemndas oppfatning er at avslaget er gitt etter § 4 sammenholdt med § 8, og ikke etter § 3 annet ledd bokstav d. 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.
- (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 fremgår 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) I Kulturrådets vedtak er avslaget begrunnet med at Kulturrådet har lagt særlig vekt på «søker» og «mangfold av kulturuttrykk». Begrunnelsen er kort, og det fremgår ikke tydelig av vedtaket om Kulturrådet har vurdert de øvrige momentene i forskriften § 8, herunder om det er lagt vekt på formålet med tilskuddsordningen og geografisk spredning, eller om det er foretatt en konkret vurdering av den aktuelle søknaden. Kulturrådet viser til at det er lagt vekt på «søker», uten at det gis nærmere veiledning på hvordan dette knytter seg til § 8 og hva som har inngått i vurderingen av «søker». Ordet «søker» er et vidt begrep, og det fremgår ikke av begrunnelsen hvilke forhold ved søkeren det er lagt vekt på.
- (27) I innstillingen datert 14. september har Kulturrådet presisert at det er foretatt en helhetsvurdering og at det i vurderingen er lagt vekt på formålet med tilskuddsordningen og mangfold av kulturuttrykk. I tilknytning til klagers søknad har Kulturrådet lagt vekt på at klager har fått kroner 8 654 296 i tidligere tilskudd til å gjennomføre 36 forestillinger av «Julegøy 3» i november og desember 2020.
- (28) Klagenemnda er av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i vedtaket og innstillingen etterlater tvil om 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. Begrunnelsen får ikke i tilstrekkelig grad frem hvordan momentene i § 8 er vektlagt og vurdert konkret i tilknytning til saken. Kulturrådet har vist til at klager har mottatt støtte for tidligere gjennomføringer av forestillingen, men har ikke knyttet dette nærmere opp til vurderingen av moment «*mangfold av kulturuttrykk*» i § 8. Enkelte kulturarrangører er større enn andre, og som en naturlig følge av dette vil de ha flere arrangementer og mer aktivitet enn andre. Å ha mottatt støtte tidligere som følge av at enkelte arrangører har mer frekvente arrangementer, kan derfor ikke i seg selv være et tungtveiende argument, særlig ikke hvis det ikke kan knyttes nærmere opp til vurderingen av § 8. Det går ikke frem av vurderingen hvor mange andre lignende arrangementer som hadde søkt på ordningen, eller den geografiske spredningen til disse.
- (29) Klagenemndas syn er etter dette at kravene til begrunnelsens innhold etter forvaltningsloven § 25 ikke er tilfredsstillt.

4 Vedtak

- (30) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:
 - 1. **Kulturrådets vedtak om avslag av 10. mai 2021 på søknad om tilskudd til å gjennomføre forestillingen «Julegøy 3» er ugyldig, og sendes tilbake til Kulturrådet for ny behandling.**

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 15. mars 2022

Daniel Nordgård

Nemndsmedlem

Elin Melberg

Nemndsmedlem

Morten Thuve

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk