



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 29. november 2021

Sak: 2021/1453

Klager: Mikrofonen Produksjoner AS

Klagenemndas sammensetning:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) Mikrofonen Produksjoner AS (heretter «klager») søkte 1. juni 2021 om tilskudd på kroner 3 982 740 til å gjennomføre 16 forestillinger med navn «Endelig sammen igjen!». Forestillingene var planlagt gjennomført i perioden 2. oktober 2021 til 27. oktober 2021, og 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 er klagers virksomhet beskrevet slik at klager planlegger, tilrettelegger og gjennomfører turneer i Norge på heltid. Klager virksomhet er bred, både innen konserter, teater, musikalske forestillinger, stand-up og revy. Klager har opplyst at deres virksomhet høsten 2021 har vært planlagt siden 2019. Det omsøkte arrangementet er beskrevet som et show med Mia Gundersen og Espen Hana. Tilpasset publikumskapasitet var angitt til 200 personer. Inntekter, herunder billettinntekter, var angitt til kroner 1 536 000. Utgifter, herunder honorar på kroner 2 246 000, produksjonskostnader på kroner 2 902 000 og faste driftsutgifter på kroner 210 000, var totalt angitt til kroner 5 358 000. Vedlagt søknaden var dokumentasjon for arrangementet.
- (3) Kulturrådet avslo søknaden den 12. august 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 fra juli 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 fordeling av stimuleringsmidler basert på søker og geografi.»
- (4) Klager påklaget vedtaket per e-post den 1. september 2021. Klager har anført at momentene som Kulturrådet har vektlagt i vurderingen etter forskriften § 8, herunder fordeling basert på søker og geografi, ikke er nevnt i søknadskriterier hos Kulturrådet og ikke skal tillegges betydning i vurderingen. Klager har opplyst om at har vært

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

planlagt i over to år, at showet er nyskapende og laget på etterspørsel fra publikum. Klager er av den oppfatning at Kulturrådet ikke har tatt søknadene på alvor og ikke har foretatt en god nok saksbehandling av søknadene. Klager har opplyst om at forestillingen sysselsetter mange mennesker. Klager har et fast crew, i tillegg til lokale, innleide personer, herunder blant annet bærehjelp, teknikere, catering, buss-sjåfører og teknisk team.

- (5) Klager har også fremholdt at de ved flere anledninger har forespurt Kulturrådet om referat fra møtet, uten at Kulturrådet har etterkommet forespørselen.
- (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 7. september 2021.
- (7) I innstillingen har Kulturrådet fremholdt at vedtak om tilskudd er fattet etter en helhetsvurdering. Kulturrådet har vist til at de foretar en prioritering av søknader basert på hvilket arrangement som best oppfyller formålet med ordningen, og de øvrige momentene i forskriften § 8. Det er særlig vurdert om tilskuddet bidrar til god geografisk spredning og et mangfold av kulturuttrykk. For å sikre god geografisk spredning har Kulturrådet sortert søknadene etter fylket arrangementene skal avholdes i. I prioriteringen mellom søknader for samme fylke, har Kulturrådet foretatt prioriteringer slik at ulike former for kulturuttrykk mottar støtte.
- (8) Kulturrådet har i innstillingen opplyst at de i den aktuelle søknadsrunden mottok 263 søknader, hvorav 40 søknader omhandlet arrangementer planlagt gjennomført i Rogaland. Det ble gitt endelig bevilgning pålydende kroner 5 546 713 til disse arrangementene, med en dekningsgrad på 63 prosent. På saksbehandlingstidspunktet var det behandlet 402 søknader for stimuleringsordningen 2021, for arrangementer planlagt avholdt i Rogaland. Det er innvilget tilskudd med dekningsgrad på 62 prosent for alle disse, tilsvarende en samlet bevilgning på 92 millioner kroner.
- (9) I tilknytning til klagers søknad har Kulturrådet lagt vekt på at en forholdsmessig andel av tilskuddene har gått til Rogaland og at verdikjeden i denne regionen er godt ivaretatt. Videre er det lagt særlig vekt på at klager under stimuleringsordningen 2020 og 2021 samlet har mottatt tilskudd pålydende kroner 8 318 155.
- (10) Kulturrådet har videre vurdert om ytterligere tildeling til klager er i samsvar med formålet med stimuleringsordningen i forskriften § 2 bokstav a, jf. § 8 første ledd. Kulturrådet har i den forbindelse vektlagt omfanget av bevilget tilskudd sett i lys av at klager er et nyetablert selskap. Det er vist til at klager er et nytt selskap opprettet under pandemien, herunder stiftet i mai 2020 og registrert i enhetsregisteret i juni 2020. Det er videre vist til at klager ikke har tidligere historikk som arrangør og dermed ikke kan fremlegge årsregnskap for foregående år.
- (11) Kulturrådet har også vektlagt at søknaden er svakt dokumentert sammenlignet med andre tilsvarende søknader. Det er vist til at klager ikke har vedlagt kontrakt, intensjonsavtale eller lignende som bekrefter avtaler med utøver eller underleverandør. Det er videre vektlagt at klager har søkt om et betydelig tilskuddsbeløp uten at det er vedlagt et spesifisert budsjett. Søker har heller ikke redegjort for planer om å nedskalere

eller oppskalere arrangementet for å øke egeninntjeningen, til tross for at enkelte av forestillingene er planlagt med halv kapasitet, og andre med kun 18 prosent av ordinær kapasitet (200 billetter mot 1 100 plasser).

- (12) Vedrørende klagers forespørsel om innsyn i referat fra møtet, har Kulturrådet vist til at klager ikke har krav på innsyn i referatet da dokumentet er organinternt, jf. forvaltningsloven § 18 a første ledd.
- (13) Klager har i brev datert 17. 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.
- (14) I e-post datert 18. oktober 2021 opplyste klager at de ønsket å sende inn informasjon i saken, men at de hadde behov for utsatt frist. Klager ble innvilget utsatt frist i e-post datert 19. oktober 2021. I e-post datert 17. november 2021 ble endelig frist for å inngi merknader i saken angitt til den 26. november 2021. I e-post datert 17. november 2021 opplyste klager at de ville inngi merknader innen fristen. Klagenemnda har imidlertid ikke mottatt merknader fra klager.
- (15) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 29. november 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (16) 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).
- (17) 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.»

- (18) 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-utbruddet og

c. er budsjettert med driftstap før tilskudd.»

- (19) 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.»

- (20) 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.
- (21) 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.»

- (22) 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.»

- (23) En parts adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter er regulert i forvaltningsloven §§ 18 flg. Forvaltningsloven § 18 a første ledd regulerer dokumenter utarbeidet av forvaltningsorganet for egen saksforberedelse, og lyder følgende:

«En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokumenter). Første punktum gjelder ikke foredrag til saker som blir behandlet av Kongen i statsråd, etter at saken er avgjort, og presedenskort, med mindre kortet gjengir organinterne vurderinger.»

3 Klagenemndas vurdering

- (24) Saken gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på søknad om tilskudd på kroner 3 982 740 til å gjennomføre 16 forestillinger av «Endelig sammen igjen!», planlagt gjennomført i perioden fra 2. oktober 2021 til 27. oktober 2021.
- (25) 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*» eller «*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*», jf. bestemmelsens andre ledd.
- (26) 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.
- (27) 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.
- (28) 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.

- (29) 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.
- (30) 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.
- (31) Det fremgår av Kulturrådets vedtak at avslaget er begrunnet i at Kulturrådet har foretatt en helhetsvurdering, og lagt vekt på fordeling av stimuleringsmidler basert på søker og geografi. Det er med dette gitt en begrunnelse i klagers sak. Begrunnelsen er imidlertid svært kort. I vedtaket viser Kulturrådet til momentene i helhetsvurderingen i tråd med § 8, men det fremgår ikke tydelig hvordan Kulturrådet har vurdert at klager stiller seg i denne sammenheng.
- (32) Klagenemnda er imidlertid av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i innstilling datert 7. september 2021 viser 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 og andre ledd. Kulturrådet har presisert at det er foretatt en helhetsvurdering, og en prioritering basert på hvilke arrangementer som best oppfyller formålet med ordningen og de øvrige momentene i § 8. Det er lagt særlig vekt på om tilskuddet bidrar til god geografisk spredning og et mangfold av kulturuttrykk. For å sikre god geografisk spredning har Kulturrådet sortert søknadene etter fylket arrangementene skal avholdes i. I prioriteringen mellom søknader for samme fylke, har Kulturrådet foretatt prioriteringer slik at ulike former for kulturuttrykk mottar støtte.
- (33) I tilknytning til klagers søknad har Kulturrådet lagt vekt på at en forholdsmessig andel av tilskuddene har gått til Rogaland og at verdikjeden i denne regionen er godt ivaretatt. Videre er det vektlagt at klager under stimuleringsordningen har mottatt betydelig tilskudd. Kulturrådet har også vurdert om ytterligere tildeling til klager er i samsvar med formålet med stimuleringsordningen i forskriften § 2 bokstav a, jf. § 8 første ledd. Kulturrådet har i den forbindelse vektlagt omfanget av bevilget tilskudd sett i lys av at klager er et nyetablert selskap. Kulturrådet har også vektlagt at klagers søknad er svakt dokumentert sammenlignet med andre tilsvarende søknader, herunder at klager har søkt om et betydelig tilskuddsbeløp uten at det er vedlagt et spesifisert budsjett. Avslutningsvis er det vektlagt at klager ikke har redegjort for planer om å nedskalere eller oppskalere arrangementet for å øke egeninntjeningen, til tross for at enkelte av forestillingene er planlagt med halv kapasitet, og andre med kun 18 prosent av ordinær kapasitet.
- (34) Nemnda legger etter dette til grunn at Kulturrådet har foretatt en konkret vurdering av søknaden, blant annet ved å vurdere denne opp mot klagers samlede søknader under stimuleringsordningen og andre lignende søknader i samme søknadsrunde. Nemnda er på denne bakgrunn kommet til at avslaget på søknad om tilskudd oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

- (35) Vedrørende klagers forespørsel om innsyn i referat fra møtet, er klagenemnda, i likhet med Kulturrådet, av den oppfatning at et referat fra et internt møte i Kulturrådet er et organinternt dokument som klager ikke har krav på innsyn i, jf. forvaltningsloven § 18 a første ledd. Klager er meddelt begrunnelsen for Kulturrådets avgjørelse i vedtaket og i innstillingen. En videre adgang til å gjøre seg kjent med Kulturrådets interne vurderinger i en konkret sak har en part ikke.

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 som angitt ovenfor.

Bergen, 29. november 2021

Tore Lunde
Nemndsleder

Daniel Nordgård
Nemndsmedlem

Anne Margrete Fiskvik
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk