



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 29. november 2021

Sak: 2021/1463

Klager: The Entertainment Company AS

Klagenemndas sammensetning:

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

1 Sakens bakgrunn

- (1) The Entertainment Company AS (heretter «klager») søkte 6. mars 2021 om tilskudd på kroner 3 383 768 til å gjennomføre 23 forestillinger av «The illusions of Alexx Alexander». Forestillingene var planlagt gjennomført i perioden fra 12. februar 2021 til 21. april 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) Tilpasset publikumskapasitet var angitt til 100 personer. Klagers inntekter, herunder billettinntekter var angitt til kroner 807 100. Klagers utgifter var angitt til kroner 4 068 803 og omfattet honorar på kroner 2 227 050, produksjonskostnader på kroner 1 683 053 og faste driftsutgifter på kroner 158 700. Vedlagt søknaden var dokumentasjon for forestillingene og årsregnskap for 2019.
- (3) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 9. april 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 kulturrådet har besluttet at din søknad om tilskudd avslås. I vurderingen har vi lagt vekt på fordeling av stimuleringsmidler basert på søker, geografi og sjanger og søknaden prioriteres ikke innenfor den aktuelle budsjettammen.»

- (4) Klager påklaget vedtaket i e-post den 13. april 2021. Klager har bestridt de tre avslagsgrunnene «søker, geografi og sjanger» som Kulturrådet har vektlagt i sitt vedtak. Vedrørende «søker» har klager anført at de har blitt oppfordret til å gjennomføre

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

arrangementer, heller enn å avlyse, og at de derfor har booket forestillinger over hele landet. Klager har vist til at kulturministeren har lovet at Norge skal stille opp for kulturbransjen, også i 2021. Klager har videre vist til at de har fått godkjent tidligere søknader, samt etterfølgende rapporter. Klager var dermed av den oppfatning at de har handlet i god tro da de har fortsatt å produsere. Klager ønsker ikke å utnytte offentlige midler, men ber om å motta det som klager var lovet før de pådro seg kostnader. Klager har fremholdt at de i søknaden har vært meget nøkterne i forhold til normale tall, herunder at det er kuttet så langt det lot seg gjøre på produksjonskostnader.

- (5) Klager har oppfattet avslaget fra Kulturrådet slik at de ikke får midler i denne runden, fordi de har fått tildelt midler i to tidligere runder. Klager har fremholdt at et kriterium som innebærer at det skal tas hensyn til tildelingen av midler høsten 2020 er urimelig. Klager har vist til at kriteriet er bragt på banen etter at søknadsfristen gikk ut. Klager har videre vist til at det vil medføre store konsekvenser for klager og underleverandører. Klager har fremholdt at de har fått midler til å starte en produksjonsprosess, og at de nå står midt i prosessen, hvilket innebærer at klager allerede har inngått avtaler og er økonomisk ansvarlig for store beløp. Klager har gjennomført forestillinger som de ikke har midler til å betale for, blant annet har ikke klager klart å betale husleie til kulturhus. Avslaget vil dermed medføre at klager står i gjeld til sine underleverandører. Avslaget vil også, med stor sannsynlighet, medføre at klager må kansellere 21 forestillinger frem til utgangen av juni, herunder refundere allerede solgte billetter.
- (6) Det er klagers oppfatning at kulturrådet prioriterer søknader vilkårlig, selv i tilfeller hvor det allerede er gitt tilskudd og en turné er startet opp. Dette er urimelig sett i lys av det som er forespeilet kulturbransjen og i strid med kulturministerens uttalelser i pressekonferanser. Det må deles ut midler frem til det igjen er lov til å selge ut fulle saler, hvis ikke innebærer støtteordningen ingen reell hjelp, men er en felle.
- (7) Vedrørende «*geografi*» har klager anført at de har gjennomført forestillinger over hele den sørlige delen av landet, og at de har planlagt å gjennomføre forestillinger i Midt-Norge, Nord-Norge og på Østlandet, men at gjennomføring forutsetter at de tildeles stimuleringsmidler. Det er klagers oppfatning at det er i dagens kulturbransje er vanskelig å finne bedre geografisk spredning enn den klager representerer.
- (8) Vedrørende «*sjanger*» har klager anført at den omsøkte produksjonen trolig er den eneste innen sjangeren magi som reiser rundt i disse tider, og den største produksjonen hva gjelder publikumsnedslag, geografisk spredning og antall forestillinger. Klager har vist til at forestillingen trekker et publikum som dekker 100 prosent av markedet, herunder både barnefamilier, ungdommer, voksne par og pensjonister.
- (9) Klager har også anført at det ikke kan gis avslag til produsenter som sørger for at ordningene treffer, herunder sysselsetter underleverandører, og som tar støtteordningen på alvor. Dersom klager ikke får videre støtte vil de ikke kunne gjennomføre noen av de omsøkte arrangementene, hvilket innebærer at mange underleverandører ikke vil sysselsettes av klager fremover.
- (10) Avslutningsvis har klager opplyst at de ikke har søkt andre ordninger. Klager har vist til at de etter dialog med Kulturrådet besluttet å ikke søke andre ordninger for artisten (som er ansatt i produksjonsselskapet), da klager oppfattet Kulturrådet slik at det ville gagne klager om artisten ikke søkte andre ordninger. Klager har også vist til at klager besluttet

å ikke søke andre ordninger for produksjonsselskapet som følge av den gode dialogen med Kulturrådet og at klager fikk innvilget tilskudd de to første søknadsrundene.

- (11) Kulturrådet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 9. september 2021.
- (12) I innstillingen har Kulturrådet fremholdt at Kulturrådet forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet. Arrangører som søker tilskudd har dermed ikke et rettslig krav på støtte under ordningen, selv om vilkårene for tilskudd er oppfylt. Kulturrådet har vist til at ordningen for 2020 heller ikke var rettighetsbasert, slik at bestemmelsen om at forvaltningsorganet «kan» gi støtte i forskriftens § 4 også var gjeldende for ordningen i 2020. Kulturrådet har videre opplyst om at vedtak om tilskudd er fattet etter en helhetsvurdering, jf. forskriften § 8. I vurderingen 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. Kulturrådet har foretatt en prioritering av søknader basert på hvilket arrangement som best oppfyller disse momentene, med særlig vekt på geografisk spredning og mangfold av kulturuttrykk. Kulturrådet har presisert at de ikke gjør kunstfaglige vurderinger.
- (13) Kulturrådet har i innstillingen opplyst at de i den aktuelle vedtaksrunden behandlet 719 søknader, og det ble bevilget 266 millioner kroner i tilskudd med en dekningsgrad på 63 prosent. Kulturrådet mottok 13 søknader oppført i sjangeren «scenekunst», og det ble bevilget 21 millioner kroner i tilskudd til disse med en dekningsgrad på 46 prosent.
- (14) I tilknytning til klagers søknad har Kulturrådet lagt vekt på at klager tidligere har mottatt tilskudd til samme arrangement på andre arenaer. Kulturrådet har vist til at klager mottok tilskudd pålydende kroner 1 549 870 under stimuleringsordningen fjerde kvartal 2020. Kulturrådet har også vektlagt at omsøkt beløp overstiger klagers samlede driftsinntekter for 2019 pålydende kroner 2 918 906. Kulturrådet har videre vektlagt at klager ikke har sannsynliggjort en planlagt vekst tilsvarende omsøkt tilskuddsbeløp uten tilskudd fra stimuleringsordningen. Kulturrådet har også fremholdt at klager ikke har redegjort for hvor stor andel av den totale aktiviteten de omsøkte arrangementene utgjør for virksomheten, som forespurt i søknadsskjemaet.
- (15) Vedrørende klagers anførsel om at tidligere tildelinger ikke skal vektlegges i vurderingen, har Kulturrådet fremholdt at det følger av krav om at årsregnskap skal vedlegges søknaden at Kulturrådet gjør en vurdering av forholdsmessigheten mellom søkers omsøkte tilskuddsbeløp og arrangørens historikk basert på driftsinntekter i en normalsituasjon. Kulturrådet har vist til at stimuleringsordningen ikke må forstås som en ordinær ordning for prosjektstøtte i Kulturrådet, men som en ekstraordinær tilskuddsordning som skal avhjelpe kultursektoren ved å opprettholde muligheten for drift som er i samsvar med selskapets aktivitet i en normalsituasjon.
- (16) 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.

- (17) Klager innga merknader til Kulturrådets innstilling i e-post den 5. oktober 2021. Klager har opprettholdt sine anførsler i klagen. Vedrørende «*søker*» har klager fremholdt at de ble oppfordret av kulturministeren til å produsere. Klager har opplyst at når eventmarkedet er nede blir turné klagers hovedinntektskilde. Det er imidlertid en stor administrativ jobb å arrangere en slik produksjon som her er omsøkt, og det må påregnes minimum tre måneders salgstid under normale omstendigheter. Forestillingen er en omreisende turnéproduksjon, som spilles på flere kulturhus. Det var klagers oppfatning at det har fremkommet klart og tydelig i alle klagers søknader at dette er en serie jobber, som følgelig henger sammen økonomisk sett. Tilskuddet som klager fikk i fjerde kvartal 2020 ble benyttet til å gjennomføre én turné-runde, som ble rapportert inn til Kulturrådet i etterkant. Det er for klager uforståelig at innvilget tilskudd kan brukes som argument for at klager ikke kan få videre tilskudd i 2021, da det medfører at klager ikke kan jobbe videre. Dette er i strid med kulturministerens uttalelser og oppfordringer. Klager har gjennomført kulturarrangementer og har oppfylt det de ble oppfordret til.
- (18) Vedrørende «*geografi*» har klager anført at turnélisten taler for seg. Klager har satt opp forestilling fra nord til sør, og øst til vest, og det er ikke mange turnerende produksjoner som kan vise til like stor geografisk spredning. Basert på dette kriteriet burde klagers forestillinger klart blitt prioritert.
- (19) Vedrørende «*sjanger*» har klager anført at den omsøkte produksjonen er unik i Norge. Klager har opplyst at de har hatt uvanlig mange barnefamilier i salen under pandemien, i en tid hvor det var strenge restriksjoner i samfunnet. Gjennom forestillingene ga klager familiene og barna en pause fra hverdagen. Klager har lagt ved link til videoklipp fra en forestilling med Alexx Alexander, slik at saksbehandler kan få et inntrykk av sjanger.
- (20) Avslutningsvis har klager fremholdt at Kulturrådets vurderinger fremstår vilkårlige. Klager har vist til at de har fått tildelt midler både før og etter avslag. Klager har opplyst at avslaget setter klagers arbeidsplasser i fare, i tillegg til at klager nå er i gjeld til sine underleverandører. Hadde klager visst dette, vil det ansvarlige vært å ikke dra på turné.
- (21) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 29. november 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (22) 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).
- (23) 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.»

- (24) 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.»

- (25) 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, og om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen.

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

- (26) 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.

- (27) 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.»

- (28) 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

- (29) Saken gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på søknad om tilskudd på kroner 3 383 768 til å gjennomføre 23 forestillinger av «The illusions of Alexx Alexander», planlagt gjennomført i perioden fra 12. februar 2021 til 21. april 2021.
- (30) 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*». Tilskuddet skal avkortes dersom «*nettokostnaden fremstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet*», jf. bestemmelsens andre ledd.
- (31) 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.
- (32) 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.
- (33) 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.
- (34) 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.

- (35) 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.
- (36) Det fremgår av Kulturrådets vedtak at avslaget er begrunnet i at søknaden ikke prioriteres innenfor den aktuelle budsjettammen. Kulturrådet har lagt vekt på fordeling av stimuleringsmidler basert på søker, geografi og sjanger. 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.
- (37) Klagenemnda er av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i innstilling datert 9. 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 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. Kulturrådet har vist til at de i den aktuelle søknadsrunden mottok 13 søknader innen sjangeren «scenekunst», og at det ble innvilget tilskudd med en dekning på 46 prosent for den aktuelle sjangeren. I den konkrete vurderingen av klagers søknad har Kulturrådet lagt vekt på at klager tidligere har mottatt tilskudd til samme arrangement på andre arenaer, og at omsøkt beløp overstiger klagers samlede driftsinntekter for 2019. Kulturrådet har videre vektlagt at klager ikke har sannsynliggjort en planlagt vekst tilsvarende omsøkt tilskuddsbeløp uten tilskudd fra stimuleringsordningen, og at klager ikke har redegjort for hvor stor andel av den totale aktiviteten de omsøkte arrangementene utgjør for virksomheten.
- (38) Vedrørende klagers anførsel om at tidligere tildelinger ikke skal vektlegges i vurderingen, har Kulturrådet fremholdt at det følger av krav om at årsregnskap skal vedlegges søknaden at Kulturrådet gjør en vurdering av forholdsmessigheten mellom søkers omsøkte tilskuddsbeløp og arrangørens historikk basert på driftsinntekter i en normalsituasjon.
- (39) 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.

4 Vedtak

- (40) 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