



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 21. februar 2022

Sak: 2021/1489

Klager: Festivaldrift Kopervik AS

Klagenemndas sammensetning:

Kiran Aziz, Morten Thuve og Anne Margrete Fiskvik

1 Sakens bakgrunn

- (1) Festivaldrift Kopervik AS (heretter «klager») søkte 23. mai 2021 om tilskudd på kroner 1 058 109 til å gjennomføre Oktoberfest Kopervik. Arrangementet var planlagt gjennomført fra 21. til 23. oktober 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 opplyste klager at virksomheten arrangerte festivaler, konserter og stand-up i Kopervik. Arrangementet var beskrevet som en festival over tre dager med ulike artister. Publikumskapasiteten var nedjustert fra 2200 til 500. Vedlagt i søknaden lå informasjon om arrangementet, balanserapport for 2019 og resultatrapport for 2019.
- (3) I forbindelse med behandlingen av klagers søknad, ba Kulturrådet klager om å informere om forutsetningene for det omsøkte arrangementet var blitt endret som følge av regjeringens tredje trinn av gjenåpningsplanen. Trinnet gav mulighet for et større antall publikum på kulturarrangementer, og Kulturrådet ba derfor klager sende inn oppdatert publikumskapasitet og budsjett. Det ble samtidig informert om at dersom arrangementet ikke lengre var budsjettert med driftstap, kunne søknaden trekkes. Klager fikk frist til 15. juli 2021 å sende inn informasjonen.
- (4) Den 13. juli 2021 sendte klager inn nytt spesifisert budsjett for arrangementet. Budsjettet viste forskjell på drikkeinntekter ved totalt 1 400, 1 900 og 2 100 publikummere over tre dager.
- (5) Kulturrådet avsto søknaden 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 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 at inntekter og søknadsbeløp klart overstiger dine samlede driftsinntekter for 2019.»

- (6) Klager påklaget vedtaket 12. august 2021, med oppfølging av klagen både 13. august og 18. august 2021. Klager har anført at begrunnelsen som knytter seg til at søknadsbeløpet var høyere enn driftsinntektene i 2019 ikke kan vektlegges etter forskriften § 8. Videre har klager vist til at de hadde avtalt å overta oktoberfest i Kopervik fra en annen arrangør, og at dette derfor først ble planlagt i 2021. Dernest har klager vist til at avslag på stimuleringsmidler vil kunne medføre et stort tap for dem, og at de hadde satt opp et nøkternt og rimelig budsjett for arrangementet.
- (7) 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.
- (8) I innstillingen har Kulturrådet vist til at vedtak om tilskudd er fattet etter en helhetsvurdering, jf. forskriften § 8. Kulturrådet har vist til at de har lagt vekt på formålet med tilskuddsordningen, god geografisk spredning og mangfold av kulturuttrykk samt om kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Mangfoldsvurderingen har blitt gjort etter en fordeling basert på sjanger, geografi, antall forestillinger og forholdsmessig andel av stimuleringsstilskudd bevilget til arrangøren og dens verdikjede. Kulturrådet har presisert at de ikke gjør kunsthaglige vurderinger.
- (9) Kulturrådet har videre vist til at klager har mottatt tilskudd under stimuleringsordningen til tre av fem omsøkte arrangementer i 2021. Samlet tilskuddsbeløp i 2021 er pålydende kroner 2 546 941 kr av omsøkte 2 608 860. Søker mottok også tilskudd under stimuleringsordningen i 2020 pålydende kroner 139 987. Kulturrådet har også vist til at klager i 2019 hadde en samlet driftsinntekt pålydende kroner 2 050 139, og at de samlede nettokostnadene ikke står i samsvar med klagers inntekter i en normalsituasjon. Kulturrådet har også anført at klagers verdikjede har blitt ivarettatt, da det har blitt søkt om et betydelig høyere tilskuddsbeløp enn driftsinntektene for 2019 og 2018.
- (10) Kulturrådet har i tillegg anført at det er adgang å vektlegge hensynet til tidligere driftsinntekter, og har i den forbindelse vist til forskriften og §§ 3 og 4, hvor det fremgår at kulturrådet «kan» gi tilskudd til arrangører som oppfyller forskriftens vilkår. Arrangører som søker tilskudd har ikke et rettslig krav på støtte under stimuleringsordningen, selv om vilkårene for tilskudd er oppfylt. Kulturrådet har vist til at dette følger av at de forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og at de derfor må sørge for en god prioritering mellom søkerne i samsvar med vurderingsmomentene som fremgår av forskriften.

- (11) Klager har i brev datert 20. september 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 24. januar 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.)
- (14) 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.»

- (15) Av forskriften § 4 følger det at:

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

a. er å åpne for allmenheten 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 budsjettet 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 smittevernssituasjonen, 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) 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.
- (18) 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.

- (19) 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

- (20) Saken gjelder Kulturrådets vedtak om avslag på søknad om tilskudd på kroner 1 058 109 til å gjennomføre Oktoberfest Kopervik.
- (21) 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».

- (22) 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.
- (23) 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.
- (24) 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.
- (25) 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.
- (26) 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.
- (27) Av Kulturrådets vedtak fremgår det at avslaget er begrunnet med at klagers inntekter og søknadsbeløp klart overstiger virksomhetens samlede driftsinntekter for 2019. Kulturrådet har i den forbindelse vist til at det fastsettes et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering i tråd med forskriften § 8. I vedtaket er det imidlertid ikke vist til momentene som fremgår av bestemmelsen. Begrunnelsen er følgelig kort, og det fremgår ikke klart at det er gjort en prioritering i tråd med bestemmelsens kriterier.
- (28) Klagenemnda er av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i innstilling datert 14. 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 fremgår av forskriften § 8 første ledd. Kulturrådet har presisert at det er foretatt en helhetsvurdering,

og en prioritering basert på momentene i § 8. Kulturrådet har i innstillingen vist til at klagers verdikjede er ivaretatt, ettersom det omsøkes for et betydelig høyere tilskuddsbeløp enn driftsinntektene for 2019 og 2018. Kulturrådet viser til at klager i 2019 hadde en samlet driftsinntekt på kroner 2 050 139. Klager har i den forbindelse anført at Kulturrådet har vektlagt utenforliggende hensyn, som følge av at momentet ikke fremgår av forskriften § 8 første ledd. Nemnda presiserer at forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under stimuleringsordningen. Det er i den forbindelse nemndas syn at Kulturrådet også har adgang til å vektlegge hvorvidt tildeling av tilskudd bidrar til å oppfylle forskriftens formål om å avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen, jf. forskriften § 2. Etter nemndas vurdering er det i den sammenheng relevant å se hen til klagers inntekter i en normalsituasjon. Ordningen skal bidra til å dekke arrangørens verdikjede. Dersom tilskuddene medfører at søker får økonomisk støtte langt utenfor ordinær omsetning i et normalår kan dette, slik nemnda ser det, være et moment i prioriteringsvurderingen til Kulturrådet. Slik nemnda ser det, har Kulturrådet følgelig ikke vektlagt utenforliggende hensyn i denne konkrete saken.

- (29) Kulturrådet har videre vist til klager har fått innvilget tre av fem arrangementer og at samlet tilskuddsbeløp i 2021 er kroner 2 546 941 av omsøkte kroner 2 608 860. Det er videre vist til at klager også mottok tilskudd under stimuleringsordningen i 2020 pålydende kroner 139 987. 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 tidligere tilskudd under forrige ordning.
- (30) Nemnda er på denne bakgrunn kommet til at avslaget på søknad om tilskudd oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

- (31) 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, 21. februar 2022

Kiran Aziz
Nemndsmedlem

Morten Thuve
Nemndsmedlem

Anne Margrete Fiskvik
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk