



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 16. juni 2022

Sak: 2021/1897
Klager: Hverdager AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Morten Thuve og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Hverdager AS (heretter «klager») søkte den 30. mai 2021 om tilskudd på kroner 101 910 til å gjennomføre arrangementet «HEIM Festival 2017 i 2021». Klager har søkt etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Det omsøkte arrangementet var planlagt gjennomført i perioden 23. juli til 24. juli 2021. Vedlagt søknaden var virksomhetens årsregnskap for 2019, samt spilleplan og leieavtale tilknyttet arrangementet.
- (2) Kulturrådet fattet vedtak avslag den 29. juni 2021. Det ble vist til at Norsk kulturråd «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen når forskriftens vilkår er oppfylt, jf. § 4. Kulturrådet fremholdt at dette betyr at selv om et arrangement oppfyller vilkårene for tilskudd, så har arrangøren likevel ikke et rettslig krav på å motta støtte. Det ble videre vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering etter forskriften § 8. I vurderingen la Kulturrådet vekt på at inntekter og søknadsbeløpet klart overstiger virksomhetens samlede driftsinntekter for 2019, samt mangfold av kulturuttrykk. Det ble i tillegg vist til at planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjonen, herunder om klager har planlagt for å kunne nedskalere arrangementet, eller oppskalere det for å øke egeninntjeningen.
- (3) Klager påklaget vedtaket den 17. juli 2021. Når det gjelder Kulturrådets vektlegging av virksomhetens tidligere regnskap, har klager anført at regnskapet fra 2019 ikke kan anses å være representativt for 2021. Det er vist til at klager ikke arrangerte den omsøkte festivalen i 2019, og at deres regnskap fra samme år dermed ikke kan rettferdiggjøre avslag. Klager har i den forbindelse tilbudt å oversende en oversikt over foreløpige inntekter dersom det er ønskelig.
- (4) Vedrørende momentet om at arrangementet fremstår som urealistisk sett i lys av blant annet smittesituasjonen, har klager fremholdt at arrangementsområdet Hasselvika er en bygd med cirka 350 innbyggere. Klager har videre vist til at 90 prosent av festivalens

besøkende er tilreisende, og at de ikke har ønske om å bringe like mange tilreisende som innbyggere til Hasselvika av hensyn til smittesituasjonen. Klager har i samråd med smittevernoverlegen i kommunen lagt seg på et publikumstall de mener er overkommelig og gjennomførbart. Når gevinst ikke er mulig, har klager fremholdt at et naturlig annet mål er å gjennomføre. Det er videre vist til at klager har hatt kontinuerlig møter med smittevernoverlege, og at de senest den 9. juli 2021 fikk klarsignal og mulighet til å gjennomføre arrangementet med 200 besøkende. Ifølge klager ville det å gjennomføre med flere enn 200 besøkende satt dem i en posisjon hvor de med avslag på søknaden trolig måttet ha avvirket virksomheten. Det er klagers syn at dette vanskelig kan være en situasjon Kulturrådet har som mål å sette klager i. Klager har videre fremholdt at det å planlegge for økt kapasitet (plan B) i en tid hvor de først får klarsignal for plan A 14 dager før festivalstart ikke er gunstig, særlig i distriktet.

- (5) Oppsummert har klager anført at Kulturrådet ikke tar høyde for lokal smittevernsituasjon i sin vurdering. Klager har videre anført at Kulturrådet ikke tar hensyn til at festivaler og arrangementer i distriktet ikke er like fleksible og tilpasningsdyktige som etablerte aktører i strøk med høyere innbyggertetthet. Klager kan videre ikke se hvordan et ikke-eksisterende planverk for en nedskalert versjon skal være fellende når en slik versjon ikke er gjennomførbart. Til sist har klager stilt spørsmål ved Kulturrådets vektlegging av inntekter fra 2019.
- (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 8. oktober 2021.
- (7) Klager har i brev datert 19. oktober 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.
- (8) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 30. mai 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (9) 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.)
- (10) 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.»

- (11) Av forskriften § 4 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.

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.»

- (12) 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 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.»

- (13) 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.»

- (14) 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.»

- (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.

3 Klagenemndas vurdering

- (16) Saken gjelder Kulturrådets avslag på søknad om tilskudd på kroner 101 910 til å gjennomføre arrangementet «HEIM Festival 2017 i 2021». Arrangementet var planlagt gjennomført i perioden 23. juli til 24. juli 2021.
- (17) 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. Kulturrådet 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*».
- (18) 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.
- (19) 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.
- (20) 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.

- (21) 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.
- (22) 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.
- (23) I vedtaket er det vist til at Kulturrådet «*kan*» gi tilskudd når vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt. Videre fremgår det at arrangører likevel ikke har et rettslig krav på å motta støtte, selv om vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det er i tillegg vist til at Kulturrådet fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering i tråd med forskriften § 8. Kulturrådet har blant annet lagt vekt på at klagers inntekter og søknadsbeløp klart overstiger virksomhetens samlede driftsinntekter for 2019, i tillegg til mangfold av kulturuttrykk. Kulturrådet har i tillegg vist til at 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 for å øke egen inntjening. Nemnda bemerker at Kulturrådets vedtak tilsier at det er gjort en prioritering i tråd med momentene som fremgår av forskriften § 8, men at selve vurderingen anses å være noe kort.
- (24) Av innstillingen fremgår det at Kulturrådet ikke skal gjøre kunstfaglige vurderinger av søknadene under stimuleringsordningen, og at vedtak fattes etter en helhetsvurdering. Det er videre presist at det skal legges vekt på om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernsituasjon, herunder planer for opp- og nedskalering, jf. forskriften § 8. Det er i tillegg vist til at tilskuddet skal avkortes dersom nettokostnaden fremstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet.
- (25) Kulturrådet har presisert at arrangører som oppfyller forskriftens i tråd med § 4 «*kan*» motta tilskudd, men at likevel ikke har et rettslig krav på å motta støtte, selv om forskriftens vilkår er oppfylt. Det er videre vist til at Kulturrådet forvalter et begrenset søknadsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og at det derfor må sørges for god prioritering mellom søkere i samsvar med vurderingsmomentene som fremgår av forskriften. Kulturrådet har fremholdt at det gjøres en innledende vurdering om de overfor nevnte momentene tilsier tilskudd eller avslag. Deretter foretas det en prioritering av søknader basert på hvilke arrangementet som best oppfyller formålet med ordningen og de øvrige momentene i forskriften.
- (26) I vurderingen av det omsøkte arrangementet, har Kulturrådet lagt vekt på at en betydelig andel av programmet er beskrevet som «kurs og foredrag». Det er i den forbindelse vist

til Kulturrådets retningslinjer for tildeling av tilskudd under stimuleringsordningen for 2021, hvor det fremgår at «kurs og seminarer» ikke anses som kulturarrangementer.

- (27) Det er videre lagt særlig vekt på at klager på forhånd har satt en «makskapasitet på 200», selv om ordinær kapasitet er oppført å være på 1000 personer. Det er i den forbindelse vist til at klager har basert sin kapasitet på at de ikke ønsker å sette den lille bygden Hasselvik i smittefare. Kulturrådet har i den forbindelse vist til ordningens formål i forskriften § 2, som det fremgår av forskriften § 8 at skal vektlegges. Kulturrådet har i tillegg presisert at det i vurderingen skal legges vekt på arrangørens planer for opp- og nedskalering. Det er også vist til at Kulturrådet kan stanse utbetaling av tilskudd eller kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd dersom arrangøren ikke har iverksatt tiltak for å øke egeninntjening, ved for eksempel å oppskalere arrangementet når det har vært mulig og smittevernsituasjonen har tillatt det, jf. § 11 bokstav d. Kulturrådet har i den forbindelse vist til at klager har bekreftet at det ikke foreligger en plan for verken opp- eller nedskalering, av hensyn til smittesituasjonen.
- (28) Kulturrådet har videre fremholdt at stimuleringsordningen ikke må forstås som en ordning for ordinær prosjektstøtte, men en ekstraordinær tilskuddsordning som skal avhjelpe kultursektoren ved å opprettholde muligheten for drift i samsvar med normalsituasjon. Søkere på ordningen bes om følge av dette om å legge vekt regnskap fra 2019, slik at Kulturrådet kan foreta en vurdering av om den enkelte søker kan anses avhjulpet i tråd med ordningens formål. Når det gjelder klagers anførsel om at virksomhetens tall fra 2019 ikke er representative, har Kulturrådet fremholdt at dette kan tas hensyn til i vurderingen. Kulturrådet har imidlertid fremholdt at klager kun har gjort rede for at arrangementet i 2019 ble avlyst på grunn av følgefeil fra 2018, uten at dette redegjøres nærmere for.
- (29) Det er videre vist til at det ikke foreligger kontrakter, intensjonsavtaler eller lignende som bekrefter klagers avtaler med utøvere. Av søknaden fremgår det at klager vil tilby «aktiviteter, kurs og foredrag på småbruket og rundt om i bygda» uten at innholdet er spesifisert. Kulturrådet har i den forbindelse fremholdt at kurs og seminarer ikke er arrangementer som er støtteberettiget under ordningen. Det er vist til at de nevnte aktivitetene er en del av én og samme billett, og at det ikke er grunnlag for å gjøre en forholdsmessig avkortning i den forbindelse. Kulturrådet har videre lagt vekt på at det er budsjettert med en kapasitet på 20 prosent i forhold til normalsituasjon, og at det ikke er lagt planer for opp- eller nedskalering. Det er i den forbindelse vist til at Kulturrådet ikke var klar over klagers samtaler med kommuneoverlegen da saken først ble behandlet.
- (30) Avslutningsvis har Kulturrådet bemerket at de skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. På bakgrunn av de overfor nevnte momentene er det Kulturrådets vurdering at det forelå nok informasjon til å fatte vedtak i saken, uten å etterspørre ytterligere dokumentasjon.
- (31) Klagenemnda har, under noe tvil, kommet til at Kulturrådets samlede begrunnelse 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. Nemnda har forståelse for at arrangører av mindre festivaler og arrangementer ikke ønsker å utsette lokalmiljøet for smittefare, men fremholder at forskriften stiller krav til søkere om å planlegge for opp- og nedskalering innenfor gjeldende smittevernrestriksjoner. Klagenemnda gjør imidlertid oppmerksom på at Kulturrådets begrunnelse i den

forbindelse ikke kan være for generell. Nemnda finner i tillegg grunn til å bemerke stimuleringsordningen er en søknadsbasert tilskuddsordning, hvor søker i stor grad selv har ansvar for å oversende korrekt og nødvendig dokumentasjon. Nemnda bemerker i den forbindelse at Kulturrådet kan vektlegge hvorvidt et arrangement fremstår som urealistisk, jf. forskriften § 8 første ledd. Slik nemnda ser det, oppfylder følgelig Kulturrådets vedtak de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

(32) 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, 16. juni 2022

Kiran Aziz

Morten Thuve

Elin Melberg

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem