



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 27. juni 2022

Sak: 2021/1895
Klager: Stageway Teater AS
Advokat: Karl O. Wallevik ved advokatfirmaet Wallevik MNA

Klagenemndas medlemmer:

Nemndleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Stageway Teater AS (heretter «klager») søkte den 1. juni 2021 om tilskudd til å gjennomføre arrangement «Kvinner på Randen» 51 ganger på Ole Bull Scene i Bergen. Arrangementet var planlagt gjennomført mellom 2. september og 30. oktober 2021. Klager søkte om tilskudd på kroner 11 101 336 etter forskrift 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Vedlagt i søknaden var årsregnskap for 2020 og et vedlegg med nettlenger til annonse om forestillingen på teateret sine hjemmesider og billettsalget.
- (2) I søknaden har klager opplyst at virksomheten driver produksjon av privat teater, konserter og management for noen av landets fremste komikere. Den omsøkte produksjonen skulle være selskapets hovedinntekt for høsten 2021. Klager har beskrevet arrangementet som en 25-års jubileumsforestilling med gruppen Kvinner på randen, som består av Marit Voldsæter, Elisabeth Moberg og Kjersti Berge. Publikumskapasitet var nedjustert fra 486 til 200 personer.
- (3) Den 25. juni 2021 ba Kulturrådet klager om ettersende oppdatert informasjon om publikumskapasitet og budsjett i lys av at regjeringen hadde lettet på smittevernsrestriksjonene. Videre ble klager bedt om å ettersende en forretningsplan som viste når planene ble lagt, strategi for 2021 og hva som var forventet omsetning for året 2021. Klager ble også bedt om å sende inn en oversikt over antall utøvere på arrangementene, og hva de fikk i honorar. Det ble gitt svarfrist til 29. juni 2021. Henvendelsen ble ikke besvart.
- (4) Kulturrådet avslo søknaden den 9. juli 2021 med følgende begrunnelse:

«Det stilles en rekke krav til søknaden i § 7 i stimuleringsforskriften. Bestemmelsen gir Norsk kulturråd kompetanse til å stille nærmere krav til søknaden. Som søker plikter du etter forskriften § 7 tredje ledd å gi «alle

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig» for at Norsk kulturråd skal kunne behandle og avgjøre søknaden.

Norsk kulturråd etterspurte dokumentasjon på inn oversikt over antall utøvere på arrangementene og hva de får i honorar med henvisning til at det er et tak på hvor mye en utøver kan motta pr. arrangement og om det er mulig å oppskalere arrangementene både den 25.06.2021, hvor du ble gitt en frist for å svare innen 29.06.2021. Vi har ikke mottatt svar fra deg innen denne fristen.

Du har ikke overholdt din opplysningsplikt etter forskriften § 7, og vi finner det ikke sannsynliggjort at det dreier seg om kulturarrangement som oppfyller forskriftens vilkår for å motta tilskudd. Din søknad om støtte avslås»

- (5) Da Kulturrådets avslag ble mottatt av klager den 9. juli 2021, sendte de umiddelbart inn den etterspurte dokumentasjonen.
- (6) Klager påklaget vedtaket 20. juli 2021. Klager har forklart at de ved en inkurie hadde tatt feil av to søknader de hadde inne til behandling i samme tidsrom, slik at de var i den tro at de etterspurte opplysninger var inngitt. Klager har anført at vedtaket er ugyldig på bakgrunn av at dette er fattet på grunnlag av uriktig og ufullstendig faktum. I den forbindelse har klager vist til Rt. 2013 s. 1424. Klager har fremholdt at feil faktum er en ugyldighetsgrunn, selv om dette ikke skyldes forhold på forvaltningsorganets side. Ifølge klager er det en videre adgang til å ta i betraktning nye faktiske opplysninger ved administrativ overprøving av et enkeltvedtak, også ved Kulturrådets behandling av klagen jf. forvaltningsloven § 33.
- (7) Videre har klager anført at det ikke følger et materielt vilkår for tilskudd etter forskriften § 7 at forespørsler om ytterligere informasjon besvares innen frister satt av Kulturrådet, så lenge søknaden er sendt innen fristen. Kulturrådet må dessuten kunne ta i betraktning nye faktiske opplysninger som søker sender inn ved klagebehandlingen, selv om søker i utgangspunktet skulle sendt inn disse opplysningene før avslagsvedtaket ble truffet. I denne forbindelse har klager vist til Høyesterettsavgjørelsen nevnt over.
- (8) Klager har dessuten klager anført at avslaget i dette tilfellet vil ramme uforholdsmessig hardt. I den forbindelse er det vist til at søknaden gjaldt mange arrangementer. Fristen på to virkedager for å inngi ytterligere opplysninger var svært kort, mens konsekvensen av å oversitte fristen var dramatisk.
- (9) 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 8. oktober 2021.
- (10) I innstillingen har Kulturrådet vist til at de ikke foretar kunstfaglige vurderinger, men fatter vedtak etter en helhetsvurdering i tråd med momentene som fremgår av forskriften § 8. Det er vist til at det «kan» gis tilskudd dersom vilkårene er oppfylte, jf. forskriften § 4. Det innebærer at søker ikke har et rettslig krav på støtte. Kulturrådet forvalter et begrenset tilskuddsbeløp på vegne av Kulturdepartementet, og det må derfor sørges for en god prioritering basert på de søkerne som best oppfyller ordningens formål.

- (11) Kulturrådet har vist til at søkeren må gi alle opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å behandle og avgjøre søknaden, jf. forskriften § 7 tredje ledd. Frister og nærmere krav til søknaden fastsettes av Kulturrådet, jf. forskriften § 7 andre ledd.
- (12) Det er fremholdt av Kulturrådet at de har etterspurt oppdatert informasjon i forbindelse med endrede smittevernrestriksjoner. Videre har Kulturrådet vist til ordningens formål, og i den forbindelse presisert at klager har budsjettert med 41 % av ordinær publikumskapasitet. Kulturrådet har derfor ansett opplysningene om kapasitet som nødvendige i deres vurdering. I tillegg har Kulturrådet bedt om informasjon knyttet til produksjonskostnader og honorar, hvorav sistepost har et tak for 50 000 kroner per utøver per arrangement.
- (13) Hva gjelder klagers sammenblanding av sakene har Kulturrådet vist til at det ble etterspurt ytterligere dokumentasjon i sakene på forskjellige datoer, og med forskjellige svarfrister. Henvendelsen knyttet til foreliggende sak ble ikke besvart av klager. Svarfristen på to virkedager tilsvarer fristen satt for alle saker på tilskuddsordningen, som Kulturrådet har satt likt ut fra likebehandlingsprinsippet. Kulturrådet kan derfor ikke ta hensyn til årsaken til at dokumentene ikke ble oversendt innen fristen.
- (14) Kulturrådet har videre vist til at klagers anførsel om at avslaget ville ramme uforholdsmessig hardt, ikke kan tas til følge utfra at forskriften ikke er rettighetsbasert, men at tilskudd «*kan*» gis dersom vilkårene er oppfylt.
- (15) Klager har i brev datert 18. 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.
- (16) Klager innga merknader til klagenemnda den 28. oktober 2021. Klager har anført at Kulturrådet har vært i besittelse av de etterspurte opplysningene tilgjengelig siden den 9. juli 2021. Kulturrådet har full anledning til å legge vekt på disse ved klagebehandlingen, og Klagenemnda skal i alle tilfeller prøve saken i sin helhet. Det er videre fremholdt at Kulturrådet ikke har behandlet klagers hovedanførselen om at vedtaket har blitt fattet på uriktig faktisk grunnlag. Klager har også opprettholdt sin anførsel om at fristen var svært kort.
- (17) Klagenemndssekretariatet kontaktet klager den 14. juni 2022 med forespørsel om å sende inn en e-postkorrespondanse mellom dem og Kulturrådet i perioden 9. juli til 12. juli 2021. Klager ettersendte e-postkorrespondansen den 17. juli 2022.
- (18) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 27. juni 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (19) 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) og lov om behandlingssaker (forvaltningsloven).
- (20) Formålet med stimuleringsordningen 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.»

(21) 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»

(22) Forskriften § 7 tredje ledd jf. andre ledd stiller krav at søkerne på forespørsel gir *«alle opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for at Norsk kulturråd kan behandle og avgjøre søknadene»* etter nærmere fastsatte krav.

(23) 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.»

(24) Forvaltningsloven § 33 andre ledd stiller krav om at *«[u]nderinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til»*, og oppheve eller endre vedtaket dersom de finner klagen begrunnet.

(25) 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.

(26) Av forvaltningsloven § 41 følger det at:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

3 Klagenemndas vurdering

- (27) Saken gjelder avslag på søknad om tilskudd til å gjennomføre arrangement «Kvinner på Randen» i perioden 2. september og 30. oktober 2021.
- (28) Det følger av forskriften § 4 første ledd at det «*kan*» gis tilskudd til gjennomføring av kulturarrangement dersom vilkårene i bestemmelsens bokstav a til c er oppfylt. For å vurdere dette er det en forutsetning at søkeren inngir tilstrekkelig informasjon til Kulturrådet. Forskriften §7 oppstiller en rekke krav til søknaden, og av bestemmelsens andre ledd fremgår det at Kulturrådet fastsetter søknadsfrist og nærmere krav til søknaden. Etter nemndas syn ligger det dermed innenfor Kulturrådets skjønn å fastsette svarfrister i forbindelse med informasjonsinnhenting fra klager. Det innebærer at klager ved forespørsler fra Kulturrådet har et særlig ansvar for å fremlegge opplysninger og dokumentasjon som sannsynliggjør at de materielle vilkårene for tilskudd er oppfylt innen angitt frist, jf. forskriften § 7 tredje ledd jf. andre ledd.
- (29) Det er på denne bakgrunn nemndas syn at Kulturrådet som hovedregel kan fastsette en svarfrist på to dager til søkere under tilskuddsordningen. Det vises i den anledning til at ordningen er søknadsbasert, hvor søker i stor grad selv har ansvar for å oversende korrekt og nødvendig informasjon. Klagers anførsel om at forskriften ikke stiller krav om at ytterligere informasjon besvares innen frister satt av Kulturrådet tas derfor ikke til følge.
- (30) Samtidig presiserer nemnda at det foreligger et ulovfestet prinsipp om forsvarlig saksbehandling i forvaltningsretten. Det medfører at Kulturrådet må ta hensyn til innholdet av hver enkelt informasjonsforespørsel, herunder mengden og omfanget av dokumentasjonen og informasjonen som etterspørres, ved fastsettelsen av svarfrist.
- (31) I denne saken har klager blitt bedt om å fremlegge oppdatert publikumskapasitet og budsjett, en forretningsplan og strategi for 2021 samt en oversikt over antall utøvere og honorar. Nemnda viser til sak 2021/2037 og 2021/1722, hvor klagenemnda har slått fast at dette er informasjon som er enkelt for klager å sende inn, ettersom de skal ha dette tilgjengelig. Svarfristen på to virkedager er således ikke å anse for kort i denne saken.
- (32) Som følge av dette er utgangspunktet at Kulturrådet kunne avslå klagers søknad på grunnlag av manglende dokumentasjon. Spørsmålet i det følgende er om Kulturrådet måtte vektlegge dokumentasjonen ved klagebehandlingen.
- (33) Som nevnt overfor følger det av forskriften § 4 at Kulturrådet «*kan*» gi tilskudd dersom vilkårene er oppfylt. Det innebærer at selv om klager oppfylder vilkårene for tilskudd i forskriften, vil ikke Kulturrådet ha en plikt til å innvilge tilskudd. Dette gjelder uavhengig av hvordan et avslag rammer den enkelte søker.
- (34) Av forskriften § 8 første ledd fremgår det at Kulturrådet skal fastsette vedtak om tilskudd etter en «*helhetsvurdering*». Bestemmelsen oppstiller visse momenter som skal

vektlegges i vurderingen, blant annet formålet med tilskuddsordningen, om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften og om planene for arrangementet fremstår som urealistiske.

- (35) Ettersom tilskudd til gjennomføring av kulturarrangementer er et knapphetsgode, må Kulturrådet foreta en streng prioritering av innkomne søknader. Prioriteringene vil bli strengere etter hvert som midlene i søknadsrunden deles ut og potten reduseres tilsvarende. Det innebærer at gode og kvalifiserte søknader kan bli avkortet eller avslått. Er søknaden og annen dokumentasjon uklar eller mangelfull slik at det er vanskelig for Kulturrådet å vurdere om vilkårene i forskriften er oppfylt, tilsier den begrensede potten at prioriteringen bør være særlig streng.
- (36) Forskriften § 8 gir Kulturrådet et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under stimuleringsordningen. Klagenemndas overprøving av tilskuddsvedtakene etter ordningen for andre halvår 2021 vil som hovedregel begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt Kulturrådet i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtaket og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (37) I henhold til forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum er det ikke krav om en samtidig begrunnelse ved fordelingen av fordeler mellom flere parter. Klager kan imidlertid kreve begrunnelse etter at vedtaket er fattet, jf. bestemmelsens tredje punktum. Klagenemnda vil derfor se hen til Kulturrådets begrunnelse både i vedtaket og i innstillingen.
- (38) Av forvaltningsloven § 25 fremgår krav til begrunnelsens innhold. Etter forvaltningsloven § 25 første ledd skal det vises til de regler vedtaket bygger på, og 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. Forvaltningsloven § 25 tredje ledd stiller krav om at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn nevnes.
- (39) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer også 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.
- (40) Kulturrådet har i vedtaket datert 9. juli 2021 begrunnet avslaget i at klager ikke har overholdt opplysningsplikten etter forskriften § 7, og dermed ikke sannsynliggjort at det dreier seg om kulturarrangement som oppfyller forskriftens vilkår for å motta tilskudd.
- (41) I innstillingen har Kulturrådet presisert at det ble foretatt en prioriteringsvurdering i forbindelse med klagers søknad, hvor Kulturrådet etter en helhetsvurdering har kommet til at klager ikke skal tildeles tilskudd. Det har blitt redegjort for at Kulturrådet foretar en innledende vurdering av om søknaden tilsier tilskudd eller avslag, og deretter en prioritering av hvilke arrangementer som best oppfyller formålet med ordningen og de øvrige momentene i forskriften § 8 første ledd.

- (42) Klagenemnda påpeker at selv om forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum fritar for samtidig begrunnelse i saker som gjelder fordeling av fordeler mellom parter, så er det uheldig at Kulturrådet ikke gjør det mer tydelig i vedtaket at det har blitt foretatt en prioriteringsvurdering av klagers søknad. Vedtaket gir inntrykk av at avslaget er gitt utelukkende i manglende og uklar dokumentasjon tilknyttet vilkårene i forskriften § 4, og ikke at dette inngår som et moment i en større helhetsvurdering. At Kulturrådet i realiteten først foretar prioriteringen i innstillingen, og da uten å se hen til dokumentasjonen klager har lagt ved i klagen, er etter nemndas syn ikke i tråd med forsvarlig saksbehandling. Nemnda utelukker ikke at Kulturrådet har vurdert dokumentasjonen, men det går ikke tydelig frem av innstillingen. Nemnda bemerker i den anledning at det følger av forvaltningsloven § 33 første ledd at underinstansen «*skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til*». Kulturrådet må i utgangspunktet derfor vurdere klagers nye opplysninger i sin klagebehandling, og hensynet til likebehandling er etter nemndas syn ikke treffende i denne sammenheng.
- (43) Nemnda fremhever at Kulturrådet har et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under stimuleringsordningen, og det kan foretas en særlig streng prioritering dersom klager i prosessen fremlegger uklar eller mangelfull informasjon og dokumentasjon som vanskeliggjør Kulturrådets saksbehandling. Kulturrådet kan derfor opprettholde sin prioritering også ved klagebehandlingen dersom det senere kommer inn ny informasjon. Når klagenemnda i denne konkrete saken likevel har kommet til at begrunnelsen av prioriteringen etter forskriften § 8 ikke er i tråd med forvaltningsloven § 25, er det fordi det er ikke foretas en prioritering overhode i vedtaket, og det i innstillingen ikke legges noe vekt på den nye informasjonen. Nemnda kan ikke se at foreliggende sak har vært preget av en så stor uklarhet rundt faktiske forhold at det på tross av klagers ettersendte dokumentasjon ikke har vært mulig å vurdere om forskriftens vilkår har vært oppfylt. Nemnda mener derfor at Kulturrådet burde i sett på dokumentasjonen før det ble foretatt en prioritering, og når det ikke er gjort ligger dette konkrete tilfellet utenfor en ren opprettholdelse av prioriteringsvurderingen.
- (44) Basert på det ovennevnte har klagenemnda kommet til at Kulturrådet ikke har begrunnet avslaget på en tilstrekkelig måte, jf. forvaltningsloven § 25.
- (45) Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at vedtaket oppheves og sendes tilbake til Kulturrådet.

4 Vedtak

- (46) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:

1. Vedtak om avslag 9. juli 2021 på søknad om tilskudd til å gjennomføre «Kvinner på randen» oppheves og sendes tilbake til Kulturrådet for ny behandling.

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

Vedtaket er enstemmig.

Etter forvaltningsloven § 36 kan klager kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader bes rettet til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer

Bergen, 27. juni 2021

Tore Lunde
Nemndsleder

Kiran Aziz
Nemndsmedlem

Elin Melberg
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk