



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 23. mai 2022

Sak: 2021/2046

Klager: Harstad Kulturhus AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsmedlemmene Anne Margrete Fiskvik, Morten Thuve og Elin Melberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Harstad Kulturhus AS søkte den 1. juni 2021 om tilskudd til to arrangementer kalt «Don Quijote» og «Teaterkonsert Sundfør», planlagt gjennomført henholdsvis den 17. september og 22. oktober 2021. Klager søkte om tilskudd på kroner 103 519 etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). I følge søknaden var det billettpriser mellom kroner 420 og kroner 180, avhengig av rabattordninger. Ordinær publikumskapasitet var oppgitt til 1 000 personer, og tilpasset publikumskapasitet var 200 personer.
- (2) Klager har opplyst at de er en betydende kulturinstitusjon i Sør-Troms, som i et normalår avvikler omtrent 170 arrangementer. Under feltet «Beskrivelse av arrangementet» har klager oppgitt at de har en samarbeidsavtale med Riksteatret, hvor det er fastsatt vilkår for inntekter og utgifter ut i fra angitte forutsetninger. Vedlagt søknaden lå avtaler, egenerklæring og årsregnskap for 2019.
- (3) Kulturrådet avslo søknaden 9. juli 2021. Kulturrådet har vist til at det «*kan*» gis tilskudd under ordningen dersom vilkårene i forskriften § 4 første ledd er oppfylt. Tilskuddsvedtak fastsettes etter en helhetsvurdering etter forskriften § 8, og i avslaget har Kulturrådet lagt vekt på ordningens formål i forskriften § 2.
- (4) Klager påklaget vedtaket den 30. juli 2021. Klager har anmodet om at saken vurderes på nytt, ettersom de har inngått en økonomisk avtale med Riksteatret som de ønsker å overholde, og at publikumsbegrensningen medfører et økonomisk tap for dem. Videre er klager en del av kultursektorens verdikjede. Dette er i tråd med formålet som Kulturrådet har begrunnet avslaget med. Klager har dessuten vist til at vedtaket ikke er konsekvent sett i forhold til tidligere vedtak. Kulturrådet har bevilget tilskudd til gjennomføring av Riksteatrets forestillinger både hos klager og i andre kulturhus, og det er i den forbindelse henvist til to konkrete saker som omhandler arrangementer i samarbeid med klager og Riksteatret.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (5) 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 19. november 2021.
- (6) I innstillingen har Kulturrådet vist til at det er hovedarrangører som skal overholde økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i inngåtte avtaler som kan søke om tilskudd etter ordningen. Medarrangører anses som en del av hovedarrangørens verdikjede, og kan derfor ikke søke tilskudd selv. Kulturrådet har presisert at det kun kan pekes ut en hovedarrangør per arrangement, og i denne saken er det Riksteatret som er å anse som arrangementenes hovedarrangør. Kulturrådet har lagt vekt på at det er Riksteatret som har inngått en økonomisk forpliktende avtale overfor klager, og som utbetaler lønn og honorarer til de involverte. Kulturrådet har derfor ikke ansett det som sannsynliggjort at klager er hovedarrangør.
- (7) I forbindelse med at klager tidligere har fått tilskudd til gjennomføring av Riksteatrets forestillinger, har Kulturrådet vist til at sakene vurderes konkret. Det kan derfor ikke tas hensyn til at den økonomiske fordelingen mellom klager og Riksteatret ikke har blitt vurdert korrekt i de tidligere sakene.
- (8) Klager har i brev datert 25. november 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.
- (9) Klager oversendte merknader i saken den 10. desember 2021. Klager har anført at de er arrangør, og vist til at dette fremgår av avtalen. Klager har fremholdt at Riksteatret ikke kunne søke på tilskuddsordningen, da det kun er arrangører som kan søke. Det er derfor anmodet at klager bevilges tilskudd på inntil kroner 48 592 som i opprinnelig søknad, og at det gis mulighet til å sende inn regnskap til Kulturrådet for å få dekket driftstapet, med tillegg av 3% driftsmargin i samsvar med forskriften § 9.
- (10) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 23. mai 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (11) Det rettslige grunnlaget er forskrift om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen for andre halvår 2021) og lov om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- (12) Forskriftens formål fremgår av § 2:

«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.»

(13) Det kan gis tilskudd til «arrangør som har hovedansvar for å gjennomføre et arrangement», jf. forskriften § 3 første ledd.

(14) Vilkårene for tilskudd fremgår av forskriften § 4:

«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.»

(15) 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.»

(16) 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.»

- (17) Av forvaltningsloven § 25 følger det:

«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.»

- (18) 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.
- (19) Virkningen av feil ved behandlingsmåten er nedfelt i forvaltningsloven § 41:

«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

- (20) Klagen gjelder Kulturrådets avslag på søknad om tilskudd til to arrangementer planlagt gjennomført henholdsvis den 17. september og 22. oktober 2021.
- (21) Av forskriften § 3 første ledd jf. 4 første ledd fremgår det at det «kan» gis tilskudd til «arrangør med hovedansvar for å gjennomføre et [billettert kulturarrangement]» dersom vilkårene i forskriften § 4 første ledd bokstav a til c er oppfylt. Det 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, blant annet «formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum».
- (22) 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.
- (23) 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.

- (24) 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 midlertid 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.
- (25) 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.
- (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) Kulturrådet har i vedtaket datert 9. juli 2022 vist til at de «kan» gi tilskudd under stimuleringsordningen dersom vilkårene i forskriften § 4 er oppfylt. Det er blitt presisert at søkerne imidlertid ikke har et rettslig krav på å motta støtte, og at tilskuddsvedtak fastsettes etter en helhetsvurdering etter forskriften § 8. Kulturrådet har vedtatt at søknaden avslås, og i opplyst at det er lagt vekt på formålet i forskriften § 2 bokstav a og b om å stimulere til økt aktivitet i hele kulturarrangementets verdikjede gjennom at tilskuddsmottakere overholder økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i samsvar med inngåtte avtaler.
- (28) Etter nemndas vurdering viser vedtaket at tilskuddsvurderingen beror på en helhetsvurdering av flere prioriteringsmomenter. Det er imidlertid ikke presisert hvilke momenter som inngår i vurderingen, men kun henvist til ordningens formål uten å redegjøre for hvilken måte dette har betydning for klager i den konkrete saken. Nemnda er derfor av den oppfatning at vedtaket alene er for generelt, slik at det er vanskelig for klager å ta stilling til om dette er riktig.
- (29) I innstillingen har Kulturrådet redegjort for at en hovedarrangører som skal overholde økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i inngåtte avtaler kan søke om tilskudd etter ordningen. Medarrangører anses som en del av hovedarrangørens verdikjede, og kan derfor ikke søke tilskudd selv. Kulturrådet har presisert at det kun kan pekes ut en hovedarrangør per arrangement. Siden Kulturrådet anser Riksteatret som de omsøkte arrangementenes hovedarrangør, har Kulturrådet kommet til at klager ikke har sannsynliggjort at de er berettiget tilskudd som hovedarrangør. Kulturrådet har lagt vekt på at det er Riksteatret som har inngått en økonomisk forpliktende avtale overfor klager, og som utbetaler lønn og honorarer til de involverte.

- (30) I forbindelse med at klager tidligere har fått tilskudd til gjennomføring av Riksteatrets forestillinger, har Kulturrådet vist til at sakene vurderes konkret. Det kan derfor ikke tas hensyn til at den økonomiske fordelingen mellom klager og Riksteatret ikke har blitt vurdert korrekt i de tidligere sakene.
- (31) Det er nemndas syn at Kulturrådet har redegjort utfyllende for hvilke arrangører de anser som hovedarrangører i henhold til ordningen. Vilkåret har videre blitt satt i sammenheng med forskriftens formål i § 2 bokstav a og b. Begrunnelsen i innstillingen viser derfor at Kulturrådet har foretatt en reell og selvstendig vurdering av formålet med tilskuddsordningen, jf. prioriteringsmomentet i forskriften § 8 første ledd.
- (32) Det fremgår imidlertid av samme bestemmelse at det i helhetsvurderingen også «skal» legges vekt på prioriteringsmomentene «*god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum*», jf. forskriften § 8 første ledd. Etter det klagenemnda kan se er ingen av disse momentene blitt vurdert verken i vedtaket eller i innstillingen. Vedtaket er svært generelt, og innstillingen omhandler i hovedsak hvordan vilkåret i forskriften § 3 første ledd om «*arrangør med hovedansvar for å gjennomføre et arrangement*» har betydning for ordningens formål. Det er derfor nemndas oppfatning at det er uklart for klager om Kulturrådet faktisk har foretatt en vurdering av de øvrige prioritetsvilkårene opp mot søknaden. Begrunnelsen gir således klager liten mulighet til å ta stilling til om Kulturrådets prioriteringsvurdering er korrekt.
- (33) Klagenemnda er videre av den oppfatning at Kulturrådets begrunnelse i denne saken er mangelfull som følge av at de ikke har vurdert klagers anførsel om inkonsekvent saksbehandling. Nemnda tolker anførselen å hentyde til usaklig forskjellsbehandling både av klagers egne vedtak, og øvrige vedtak tilknyttet kulturhus som samarbeider med Riksteatret. Klager har vist til at to konkrete saker som omhandler arrangementer i samarbeid med klager og Riksteatret, og Kulturrådet har i innstillingen vist til at sakene vurderes konkret. Det kan derfor ikke tas hensyn til at den økonomiske fordelingen mellom klager og Riksteatret ikke har blitt vurdert korrekt i de tidligere sakene.
- (34) Nemnda viser til at Kulturrådet har en utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17. Av forvaltningsloven § 33 andre ledd skal Kulturrådet «*foreta de undersøkelser klagen gir grunn til*». Klagenemnda bemerker på denne bakgrunn at Kulturrådet må undersøke og vurdere anførselen om forskjellsbehandling, samt begrunne i mer utfyllende grad hvorfor det i denne saken ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling. Kulturrådets begrunnelse om at hver sak vurderes konkret, og at det ikke tas hensyn til om tidligere saker er vurdert korrekt, oppfyller ikke kravet til forsvarlig saksbehandling. Begrunnelsen viser ikke om Kulturrådet har foretatt en reell og selvstendig vurdering av anførselen, og det er ikke mulig for klager å ta stilling til om vedtaket faktisk er behandlet korrekt sett i lys av de øvrige vedtakene.
- (35) Basert på det ovennevnte er det nemndas syn at Kulturrådet ikke har begrunnet vedtaket om avslag på en tilstrekkelig måte, jf. forvaltningsloven § 25.
- (36) Klagenemnda har på denne bakgrunn kommet til at avslaget på søknad om tilskudd ikke oppfyller kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling.

4 Vedtak

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

1. Vedtak om avslag på søknad med referansennummer 408393 er ugyldig, og sendes i 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, 23. mai 2022

Anne Margrete Fiskvik
Nemndsmedlem

Morten Thuve
Nemndsmedlem

Elin Melberg
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk