



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 6. desember 2022

Sak: 2022/0816
Klager: Jan Lindvik Teaterproduksjon
Advokat: Advokat Aksel Fosbakken hos Bull & Co Advokatfirma AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Anne Margrete Fiskvik og Morten Thuve

1 Sakens bakgrunn

- (1) Jan Lindvik Teaterproduksjon (heretter «klager») søkte den 27. januar 2022 om tilskudd til å gjennomføre seks utgaver av arrangementet «jenter som oss» i perioden 4. til 12. februar 2022. Klager søkte om tilskudd på kroner 1 068 159 etter forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»). Vedlagt søknaden var blant annet et budsjett over prosjektet, næringsoppgave fra 2020 og en utdypende redegjørelse knyttet til arrangementene.
- (2) Den 15. februar 2022 etterspurte Kulturrådet dokumentasjon fra klager. Klager ble bedt om å oversende en billetterrapport over arrangementene som allerede hadde funnet sted, oppdatert informasjon om publikumskapasitet og oppdatert prosjektbudsjett.
- (3) Klager oversendte samme dag de etterspurte dokumentene. Klager opplyste også blant annet at endringen i publikumsgrense den 2. februar 2022 ikke hadde betydning for arrangementet, ettersom de fortsatt måtte forholde seg til én-meters begrensingen og at salen ikke hadde større kapasitet enn 50 bord med fire tilhørende faste seter. Klager informerte også om at den reelle søknadssummen var kroner 1 469 163 på bakgrunn av det oppdaterte prosjektbudsjettet.
- (4) Kulturrådet sendte den 15. februar 2022 en ny forespørsel om dokumentasjon. Klager ble bedt om å oversende næringsoppgave for 2019 og prosjektbudsjett for hver forestilling som viste inntekts- og kostnadsfordelingen for hvert enkelt arrangement, både gjennomførte og avlyste.
- (5) Den 22. februar 2022 oversendte klager den etterspurte dokumentasjonen. I tillegg oversendte klager oppdatert prosjektbudsjett og en utskrift fra Enhetsregisteret, og opplyste blant annet at billettene solgt til forestillingene som ble avlyst grunnet covid-19-smitte i ensemblet var flyttet til ekstraforestillinger gjennomført den 16, 17, 18 og

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

19. februar 2022. Klager informerte også om at søknadssummen ble endret til kroner 1 446 000.

- (6) Klager opplyste Kulturrådet samme dag at de hadde sendt inn feil prosjektbudsjett, og oversendte et oppdatert prosjektbudsjett.
- (7) Kulturrådet fattet vedtak om avslag den 3. mars 2022. Kulturrådet viste til at det kun er billetterte kulturarrangement som er «*budsjettert med driftstap før tilskudd*» som kan motta tilskudd etter forskriften § 4 bokstav c. Det ble også vist til at det etter forskriften § 4 bokstav b følger at det budsjetterte driftstapet må skyldes offentlige smittevernbegrensninger. Ifølge Kulturrådet fremgår det av klagers søknad at de var budsjettert med driftstap uavhengig av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet. Kulturrådet fremholdt derfor at det budsjetterte driftstapet ikke skyldtes offentlige krav og begrensninger.
- (8) Vedtaket ble påklaget den 23. mars 2022 ved advokat Aksel Fossbakken hos Bull & Co Advokatfirma AS. Klager har anført at Kulturrådets vedtak bygger på feil rettsanvendelse, ettersom forskriften ikke inneholder et krav om hypotetisk positivt budsjett. Ifølge klager er det ingen indikasjoner i ordlyden til forskriften § 4 første ledd bokstav c, som tilsier at det er vilkår om årsakssammenheng. Klager har påpekt at dersom intensjonen hadde vært å oppstille et slik vilkår i ordningen, kunne et årsakskrav enkelt blitt formulert ved å legge inn ordet «derfor» først i setningen. Det er fremholdt at en bør være særlig varsom med å innfortolke begrensninger i støtteordningens omfang, herunder absolutte vilkår, når slike begrensninger ikke har støtte i forskriftens ordlyd. Klager har vist til at et slikt skjult krav kan fungere som en felle, og fremhevet at behovet for rettsikkerhet også gjør seg gjeldende for søkere etter stimuleringsordningen. Klager har anført at ordningens formål tilsier at det ikke bør gjelde et krav om at arrangementet hadde et positivt budsjett dersom det ikke forelå smittevernbegrensningene. I denne sammenheng har klager vist til at også et kulturarrangement med negativt driftsbudsjett kan generere den ønskede aktiviteten i verdikjeden. Klager har også vist til at Kulturrådet kan ta i betraktning om «*nettokostnaden framstår som uforholdsmessig*» ved utmålingen av tilskudd etter forskriften § 8 andre ledd. Ifølge klager kan Kulturrådet i denne prosessen fange opp betenkeligheter ved at et kulturarrangement ville vært budsjettert med driftstap uten smittevernbegrensninger, noe som taler mot Kulturrådets tolkning av forskriftens § 4 første ledd bokstav c.
- (9) Klager har også vist til at omstendighetene rundt det negative driftsbudsjettet til arrangementet viser at Kulturrådets tolkning av forskriften vil ha urimelige utslag. Det ble opplyst om at klagers opprinnelige plan var å gjennomføre tolv forestillinger inkludert to matineer, men siden billettsalget var lavt ble billettene til de siste fire forestillingene og de to matineene flyttet til de seks første forestillingene. Klager har presisert at de fire siste forestillingene ikke ble endelig avlyst, i tilfelle endringer i reglene skulle gjøre at klager kunne gjenoppta salget til disse forestillingene og slik øke arrangementets egeninntjening i tråd med incentivene i forskriftens § 8 første ledd. Denne forbeholdne nedskaleringen fikk ifølge klager konsekvenser for det hypotetiske driftsbudsjettet, siden det selv uten smittevernbegrensninger ikke ville være mulig å generere overskudd med kun seks forestillinger. Klager har fremholdt at dette ikke innebærer en reduksjon av de faktiske billettinntektene, men kun at de stipulerte billettinntektene ble redusert. Det ble vist til vedlagt prosjektbudsjett datert 27. august 2021, som viste at arrangementet var budsjettert med overskudd under forutsetning at de opprinnelige planlagte forestillingene skulle gjennomføres. Ifølge klager kunne de

på søknadstidspunktet presentert eldre og hypotetiske budsjetter med estimater av billettsalg som man visste var for positive, men at de isteden har valgt å etterleve incentivene i forskriften ved å presentere realistiske tall for Kulturrådet. Det er vist til at det er grovt urimelig hvis klagers ryddige og lojale fremgangsmåte skal tale i deres disfavør.

- (10) Når det gjaldt forestillingene avholdt etter 13. februar 2022 har klager vist til at de seks gjenværende forestillingene skulle vært avholdt i perioden 4. til 12. februar 2022, men at fire av disse ble utsatt til perioden 16. til 19. februar 2022 som følge av covid-19-smitte i ensemblet. Det er vist til at det allerede var solgt 150 billetter til disse, og at klager valgte å tilby nye forestillinger til innehavere av billettene. Klager har opplyst at deres forståelse er at det ikke innvilges støtte til arrangementer avholdt fra og med 13. februar som følge av opphevingen av smittevernrestriksjonene den 12. februar. Ifølge klager fremstår dette skjæringspunktet som en teoretisk øvelse. Selv om det var en «gjenåpning», var det vanskelig å selge billetter til forestilling på et så tidlig tidspunkt, særlig siden de aktuelle forestillingene akkurat var blitt utsatt. Det er fremhevet at klager på tidspunktet for utsettelsen ikke var kjent med at smittevernrestriksjonene i mellomtiden ville oppheves, og at støtteordningen ikke ville omfatte forestillinger avholdt etter 13. februar. Klager har anført at skjæringspunktet er urimelig og ulovlig. Det er vist til at det følger av forskriften § 4 første ledd bokstav a at ordningen gjelder for kulturarrangement «*innenfor en periode som fastsettes av Norsk kulturråd*», og at Kulturrådet i sine retningslinjer har omtalt den siste runden med ordningen å gjelde «for arrangementer fra og med 8. desember 2021 til og med 31. mars 2022». Dette har ifølge klager gitt en forventning om at ordningen vil være aktuell for forestillinger til og med 31. mars 2022. På denne bakgrunn har klager anført at det vil være feil rettsanvendelse dersom forestillingene avholdt i perioden 16. til 19. februar 2022 blir avslått som følge av at perioden var utløpt. Klager har anmodet Kulturrådet om å revurdere søknaden og innvilge omsøkt beløp.
- (11) Klager og Kulturrådet korresponderte i perioden 5. til 12. mai 2022. I korrespondansen har Kulturrådet fremholdt at klagers arrangementer avholdt etter smittevernrestriksjonene ble opphevet den 12. februar 2022 ikke er tilskudsberettiget. Kulturrådet viste til at Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer hadde konkludert med at alle arrangementer fra og med 13. februar 2022 faller utenfor stimuleringsordningen, selv om ordningen var planlagt ut mars. Klager har i korrespondansen blant annet vist til at foreliggende sak skiller seg fra nemndas avgjørelse i sak 2022/0395, siden de utsatte arrangementene opprinnelig var planlagt før 12. februar 2022. Det ble fremholdt at det reelt sett var myndighetspålagte krav som reduserte arrangementets kapasitet, og at det var helt urealistisk at klager skulle kunne selge et større antall nye billetter til de utsatte arrangementene.
- (12) 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 19. mai 2022.
- (13) Kulturrådet har i innstillingen vist til at det etter forskriften § 4 bokstav b er et vilkår at det omsøkte arrangementet må redusere antall fysiske deltagere eller besøkende på kulturarrangementet sammenlignet med en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet, og at det

etter § 4 bokstav c er et vilkår at arrangementet er budsjettert med driftstap før tilskudd. Det er vist til at Kulturrådet tolker forskriften slik at det budsjetterte driftstapet må være en følge av smittevernbegrensninger. Ifølge Kulturrådet innebærer dette at arrangementer budsjettert med driftstilskudd i en normalsituasjon, det vil si ved salg av alle billetter, ikke er berettiget støtte etter forskriften. Kulturrådet har vist til at det i klagers søknad er budsjettert med kostander på kroner 2 375 300, og at dersom arrangementet hadde solgt alle billetter ville inntektene ha vært på kroner 1 378 400. Av den grunn har Kulturrådet vist til at arrangementet ville gått med underskudd uavhengig av begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet, og fremholdt at arrangementet ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 4 bokstav c. Kulturrådet har også vist til at klager ikke er berettiget tilskudd til arrangementene som ble avholdt den 16. til 19. februar 2022, siden disse ble avholdt etter 13. februar 2022 når smittevernrestriksjonene var opphevet.

- (14) Klager har i brev datert 24. mai 2022 fått informasjon om saksgangen for Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturrådets innstilling i saken eller andre merknader.
- (15) Den 31. mai 2022 oversendte klager merknader til Kulturrådets innstilling til Klagenemnda. I merknadene har klager i hovedsak opprettholdt anførselene lagt til grunn i klagen.
- (16) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 17. oktober 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (17) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 14. mai 2021 nr. 1521 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer fra juli 2021 som følge av covid-19.
- (18) Formålet med stimuleringsordningen fremgår av forskriften § 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.»

- (19) Det følger av forskriften § 4 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.»

- (20) 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

- (21) Klagen gjelder vedtak om avslag på tilskudd til seks gjennomføringer av arrangementet «jenter som oss» i perioden 4. til 19. februar 2022.
- (22) Kulturrådet har i innstillingen begrunnet avslaget på to grunnlag. Ifølge Kulturrådet er klager ikke berettiget tilskudd for arrangementet siden det ville vært budsjettert med driftstap i en normalsituasjon, slik at det ikke er sammenheng mellom klagers budsjetterte driftstap og smittevernrestriksjonene. Avslaget ble også begrunnet med at det ikke var sammenheng mellom reduksjonen i antall publikummere og offentlige smittevernrestriksjoner for arrangementene avholdt etter 12. februar 2022, siden smittevernrestriksjonene da ble opphevet.
- (23) Klager har anført at det etter forskriften ikke kan oppstilles et krav til at arrangementets driftstap er forårsaket av smittevernbegrensningene.
- (24) Det følger av forskriften § 4 første ledd bokstav c at det kan gis tilskudd til kulturarrangementer som «er budsjettert med driftstap før tilskudd». Kravet om at arrangementet må være budsjettert med driftstap før tilskudd må etter nemndas syn sees i sammenheng med vilkåret i forskriften § 4 bokstav b. Her fremgår det at arrangementet må ha redusert antall fysiske deltagere på arrangementet sammenlignet med en normalsituasjonen på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet. Klagenemnda mener derfor at det foreligger et krav om årsakssammenheng mellom budsjettert driftstap og myndighetspålagte krav. Etter nemndas vurdering vil det ikke foreligge årsakssammenheng mellom budsjettert driftstap og myndighetspålagte begrensninger i tilfeller der arrangementer ville gått med driftstap uavhengig av myndighetspålagte begrensninger. Dette vil etter nemndas syn være tilfellet der arrangementet ville gått med driftstap i en normalsituasjon, , det vil si uten publikumsbegrensninger. Denne tolkningen understøttes etter nemndas syn av forskriften § 2 bokstav a hvor det fremgår at formålet med ordningen er å «*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*». Etter nemndas forståelse er stimuleringsordningens formål ikke å stimulere til gjennomføring av arrangementer som ville gått med driftstap uavhengig av smittevernrestriksjonene, men å avhjelpe kultursektoren gjennom å stimulere til gjennomføring av arrangementer som det ellers ikke hadde vært mulig å gjennomføre uten driftstap på grunn av smittevernpålegg gitt av offentlige myndigheter. Klagenemnda har også tidligere lagt til grunn at det foreligger et krav om årsakssammenheng mellom budsjettert driftstap og myndighetspålagte krav, herunder i sak 2022/466 premiss 13—14 og sak 2021/1921 premiss 23.

- (25) Spørsmålet for nemnda er dermed om arrangementet ville gått med underskudd i en normalsituasjon uten smittevernbegrensinger. I søknaden har klager opplyst at maksimal publikumskapasitet i en normalsituasjon var 420. Klager har oppgitt at ordinær billettpris var kroner 595 og studentpris var kroner 435, og har budsjettert med at fordeling på 80 prosent ordinære billetter og 20 prosent studentbilletter. Dette innebærer totale billettinntekter i en normalsituasjon på kroner 1 418 760. Klager har også budsjettert andre salgsinntekter på kroner 36 000. Nemnda legger til grunn at disse ville hatt tilsvarende prosentvise økning som billettinntektene, slik at de ville utgjort kroner 75 733 i en normalsituasjon. I tillegg til dette har klager i søknaden budsjettert med kroner 668 000 i inntekter fra offentlige og private tilskudd. Ettersom disse inntektene ikke direkte er knyttet til antall publikummere, legger nemnda til grunn at disse ville vært uendret uten smittevernrestriksjonene. Klagers totale inntekter i en normalsituasjon utgjør derfor kroner 2 162 493, og med budsjetterte utgifter på kroner 2 375 300 innebærer dette at klager ville hatt et driftsunderskudd på kroner 212 806 i en normalsituasjon. Som følge av at klager ikke ville gått med overskudd uten smittevernrestriksjoner er det klagenemndas syn at det ikke er årsakssammenheng mellom det budsjetterte driftstapet og smittevernrestriksjonene, slik at vilkåret i forskriften § 4 bokstav c ikke er oppfylt.
- (26) Når det gjelder klagers anførsel om at arrangementet ville vært budsjettert med overskudd i en normalsituasjon dersom de hadde gjennomført tolv arrangementer som opprinnelig planlagt, bemerker nemnda at den har forståelse for at klager opplever det som uheldig at deres nedskalering av arrangementet til seks forestillinger medfører at de ikke lenger oppfyller forskriftens krav til årsakssammenheng mellom driftstap og smittevernrestriksjonene. Klagenemnda kan imidlertid ikke se at er grunnlag for å ta hensyn til arrangementer som allerede var avlyst og ikke en del av søknaden til Kulturrådet ved vurderingen av om det er årsakssammenheng mellom det budsjetterte driftstapet og smittevernrestriksjonene.
- (27) Som følge av at arrangementet ikke oppfyller vilkåret i forskriften § 4 første ledd bokstav c, er klager ikke berettiget tilskudd etter ordningen. Det er derfor ikke nødvendig for nemnda å ta stilling til om sammenheng mellom reduksjonene i antall publikummere og offentlige smittevernrestriksjoner for forestillingene gjennomført etter smittevernrestriksjonene ble opphevet den 12. februar 2022. Klagenemnda finner likevel grunn til å bemerke at nemnda i sak 2022/0395 premiss (23) har lagt til grunn at ordningen ikke åpner for å gi tilskudd til arrangementer som ble avholdt etter den 12. februar 2022, siden det da ikke foreligger noen direkte årsakssammenheng mellom klagers billettsalg, herunder antall deltakere på arrangementene, og offentlige restriksjoner. Dette gjelder etter nemndas syn også ved sviktende billettsalg for senere arrangementer grunnet økt smitte. Nemnda kan i denne sammenheng ikke se at vil være av betydning at arrangementet opprinnelig var planlagt før 12. februar 2022, så lenge det faktisk ble gjennomført etter denne datoen.

4 Vedtak

- (28) 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, 6. desember 2022

Tore Lunde
Nemndsleder

Anne Margrete Fiskvik
Nemndsmedlem

Morten Thuve
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk