



KLEPP KOMMUNE
Postboks 25
4358 KLEPPE

Kontakt saksbehandler

Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Avgjørelse- lovlighetskontroll Klepp kommune- avslag på søknader om kulturstøtte

Det er krevd lovlighetskontroll av klagenemnda i Klepp kommune sine vedtak av 13.03.23 i sakene 2/23, 3/23, 4/23, 5/23 og 6/23. Statsforvalteren i Rogaland opphever vedtakene, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 30.08.23 og øvrig dokumentasjon i saken.

1. Sakens bakgrunn

I møte 13.03.23 traff klagenemnda (formannskapet) i Klepp kommune følgende vedtak:

«Sak 2/23: Hovudutval for samfunn og kultur sitt vedtak i sak 6/23 stadfestes.»
(Fokus hverdagsmenighet)

«Sak 3/23: Hovudutval for samfunn og kultur sitt vedtak i sak 3/23 stadfestes.»
(Klepp kristelige ungdomsforening)

«Sak 4/23: Hovudutval for samfunn og kultur sitt vedtak i sak 5/23 stadfestes.»
(Bedehuset Betania)

«Sak 5/23: Hovudutval for samfunn og kultur sitt vedtak i sak 2/23 stadfestes.»
(Ungdomsgruppa Bore bedehus)

«Sak 6/23: Hovudutval for samfunn og kultur sitt vedtak i sak 4/23 stadfestes.»
(Orre Yngreslag)

Seks kommunestyremedlemmer fremmet 03.04.23 krav om lovlighetskontroll av klagenemndas vedtak. De anfører at det er prosessuelle og materielle feil ved kommunens avgjørelser.



1.1 Kort historikk- vedtakelse av kommunale retningslinjer for utdeling av kulturstøtte

Klepp kommunestyre vedtok retningslinjer for utdeling av kulturstøtte den 13.12.21 med virkning fra år 2022. Søknadsfristen for å søke kulturstøtte etter retningslinjene var satt til 01.04.22. Seks kommunestyremedlemmer krevde 31.12.21 lovlighetskontroll av vedtaket. Lovlighetskravet omhandlet særskilt vedtakelsen av retningslinjenes punkt 2.2.2.f. I punkt 2.2.2.f. er det nedfelt at organisasjoner som søker støtte må regne alle medlemmer som likeverdige når det gjelder å kunne velges til styre, tillitsverv og posisjoner. Kommunen avventet behandlingen av innkomne søknader inntil lovlighetskravet var avgjort.

Statsforvalteren konkluderte 12.07.22 med at kommunestyrets vedtak var lovlig. Statsforvalteren poengterte samtidig at kommunen er bundet av menneskerettslige forpliktelser og at kommunen ved bruk av retningslinjene måtte sørge for at disse ble overholdt. I den forbindelse viste Statsforvalteren til den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 14 som forbyr diskriminering og ellers sentrale prinsipper nedfelt blant annet i likestillings- og diskrimineringsloven.

1.2 Kort om søknadsprosess og saksgang

Flere lag og organisasjoner (i det følgende omtalt som foreninger) hadde innen fristen i april 2022 søkt Klepp kommune om økonomisk stønad ved å fylle ut kommunens skjema, «Driftstilskudd-lagsarbeid». I skjemaets punkt *egenerklæring* var det satt av plass til å krysse av for følgende:

«På vegne av laget mitt har jeg satt meg inn i reglene for tilskudd og bekrefter med dette at foreningen/organisasjonen oppfyller alle vilkårene for tilskudd som framgår av «Retningslinjene for støtte til kultur i Klepp kommune»

I det følgende er det de fem foreninger som fikk endelig avslag i klagenemnda som omtales. Vedlagt sakene til klagenemnda fulgte diverse dokumentasjon i form av blant annet foreningenes søknader, klager, regnskap og redegjørelser fra foreningene.

- Administrativ behandling av søknadene

Av sakens dokumenter følger det at flere av foreningene ble kontaktet av kommunen via e-post etter utløpt søknadsfrist. Formålet var ifølge kommunen å klargjøre om foreningene selv vurderte at de fylte vilkårene i punkt 2.2.2.f. Kommunen gav en kort svarfrist, og begrunnet det med at søknadsfristen allerede var gått ut. Utfallet av administrasjonens saksbehandling var at Fokus hverdagsmenighet, Klepp Kristelige ungdomsforening, Bedehuset Betania, Ungdomsgruppa Bore Bedehus og Orre Yngreslag fikk avslag på sine søknader om driftstilskudd i november 2022.

- Klagebehandling i hovudutval for samfunn og kultur

Foreningene klaget over avslagene. Hovudutval for samfunn og kultur behandlet klagen i møte 24.01.23. I saksutredningen i forkant av møtet redegjorde kommunedirektøren for sakenes faktiske og rettslige grunnlag, og innstilte på at klagen ikke ble tatt til følge. Innstillingene fikk flertall i hovudutvalet. Sakene ble deretter sendt til klagenemnda (formannskapet) for endelig avgjørelse.

- Klagebehandling i klagenemnda

I møte 13.03.23 behandlet klagenemnda i Klepp kommune foreningenes klager etter at hovudutvalet hadde opprettholdt administrasjonens avslag. Kommunedirektøren innstilte på fortsatt opprettholdelse av avslagene i en kortfattet innstilling. Vedlagt sakene fulgte saksdokumentasjon fra søknads- og klageprosess. Klagenemnda traff vedtak, med dissens, samsvarende med kommunens innstilling.



- Klagenemndas vurdering av lovlighetskontrollkravet

Det ble 03.04.23 fremmet krav om lovlighetskontroll av klagenemndas vedtak. I kommuneloven (kompl.) § 27-1 er det bestemt at organet som traff vedtak selv skal ta stilling til lovlighetskravet og vurdere saken på nytt. Kommunedirektøren utarbeidet i den forbindelse en saksutredning til klagenemnda, hvor anførsler fremmet i lovlighetskontrollkravet ble vurdert. Kommunedirektøren innstilte på at klagenemnda opprettholdt sine vedtak.

I møtet 21.08.23 kom klagenemnda til følgende enstemmige vedtak:

«Klagesaker som ble behandlet i klagenemnda 13.03.23 oversendes statsforvalter til lovlighetskontroll»

Statsforvalteren viser ellers til sakens dokumenter som er vel kjent for partene.

1.3 Bistand til fortolkning av regelverket for likestilling og diskriminering

Statsforvalteren fikk saken oversendt fra kommunen i brev av 30.08.23. I brev til Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) av 06.11.23 ba Statsforvalteren departementet om bistand til fortolkning av relevant regelverk for likestilling og diskriminering. Departementet besvarte henvendelsen i brev av 21.11.24 (vedlagt). Brevet fra KUD ble 27.11.24 sendt kommunen til orientering, med beskjed om å videresende svaret også til kommunestyremedlemmene som hadde fremmet kravet om lovlighetskontroll. Det ble satt 14 dagers frist for eventuelle merknader. Ettersom det tok noe tid før brevet ble oversendt dem ble fristen forlenget til 07.01.25. Det har ikke kommet merknader.

2. Nærmere om vilkårene for lovlighetskontroll og hva som blir kontrollert

Etter kompl. § 27-1 kan *«tre eller flere medlemmer av kommunestyret»* sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.19 nr. 1096 punkt IX.

Avgjørelsene truffet i klagenemnda 13.03.23 er å regne som *«endelig vedtak»* etter kompl. § 27-2 første ledd bokstav a). Kravet om lovlighetskontroll er fremmet av tilstrekkelig antall kommunestyremedlemmer og det er sendt innen fristen angitt i kompl. § 27-1 første ledd, andre punktum. Vilårene for å foreta en lovlighetskontroll er oppfylte.

Lovlighetskontrollen avgrenses til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre ledd.

Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- a) *Har et lovlig innhold*
- b) *Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) *Har blitt til på lovlig måte*

Som vi kommer nærmere tilbake til anfører kommunestyremedlemmene som fremmet krav om lovlighetskontroll (heretter klagerne) at det foreligger saksbehandlingsfeil ved prosessen som ledet frem til endelige avslag og at det foreligger materielle feil ved de endelige vedtak som klagenemnda traff 13.03.23. Slik saken nå står finner ikke Statsforvalteren det nødvendig å gå inn i hvert enkelt forenings vedtak, men foretar en samlet vurdering av kommunens saksbehandling og vedtak.



Lovlighetskontrollen skal skje med utgangspunkt i sakskomplekset som forelå da de endelige vedtakene ble truffet, og som dannet grunnlag for vedtakene. Eventuelle faktiske opplysninger som har kommet til i ettertid skal det ikke tas hensyn til.¹ Dersom Statsforvalteren finner at kommunens vedtak er ugyldige skal vedtakene oppheves, jf. koml. § 27-3 tredje ledd. Statsforvalteren har ikke myndighet til å treffe nye vedtak.

3. Kort om anførselene i lovlighetskontrollkravet

Det er et omfattende lovlighetskrav som er fremmet. Lovlighetskravet er vel kjent for partene og anførselene gjengis ikke uttømmende. Klagerne mener at kommunen i for liten grad har drøftet de juridiske problemstillinger i sakene og at foreningene har et diskrimineringsvern etter blant annet menneskerettskonvensjonen og at det er brutt. Klagerne stiller også spørsmål ved kommunens juridiske grunnlag for bruk av likestillings- og diskrimineringsloven. Klagerne gjør blant annet gjeldende at

«kommunens behandling av søknader, knyttet til i hvor stor grad søker gir uttrykk for en konservativ samlivs-teologi, gir rom for forskjellsbehandling av søknader av menigheter med objektivt samme teologiske syn på samliv».

Statsforvalteren tolker klagernes anførsler på dette punkt dithen at klagerne mener kommunen har forskjellsbehandlet søknadene uten å ha saklig grunn for det. Klagerne mener at foreningene har adgang til lovlig forskjellsbehandling ved valg til tillitsverv og at det innebærer at vilkårene for tilskudd er oppfylt. Klagerne anfører at kommunens tolking og bruk av menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 14 er feil.

Klagerne stiller spørsmål ved om kommunens fremgangsmåte og kommunikasjon med søkerne er i samsvar med reglene for god saksbehandling. Klagerne mener at kommunen har forsømt sin veiledningsplikt og viser blant annet til forvaltningsloven § 11. Klagerne mener kommunen burde bedt foreningene om å utdype og ettersende informasjon som kunne klargjort deres syn og dermed opplyst saken bedre.

Statsforvalteren blir bedt om å vurdere vår habilitet grunnet kontakt med administrasjonen i Klepp og med tanke på at Statsforvalteren tidligere har tatt stilling til vedtakelsen av de aktuelle retningslinjer. Statsforvalteren kan ikke se at de nevnte forhold medfører at vi er inhabile til å behandle foreliggende lovlighetskrav.

4. Har Klagenemndas vedtak blitt til på lovlig måte?

4.1 Kravet til forsvarlig saksbehandling

Ettersom klagerne har anført at det foreligger feil ved kommunens saksbehandling vil Statsforvalteren i det følgende vurdere om klagenemndas vedtak *«har blitt til på lovlig måte»*, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav c, det vil si om saksbehandlingsreglene er fulgt.

Det er de endelige vedtakene i klagenemnda som er gjenstand for prøving. Eventuelle feil eller mangler tidligere i saksgangen kan likevel hefte ved saken dersom de ikke kan anses reparerte ved behandlingen i klagenemnda. Det er derfor relevant å se hen til saksgangen som sådan.

¹ Veileder Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, s. 2, pkt. 6.2.1



Ved en prøving av mulig prosessuelle mangler så følger det av rundskriv H-2299 punkt 6.2.3 (veileder til lovlighetskontroll) at kontrollen omfatter

«alle regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. I tillegg må ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk være fulgt. Alle avgjørelser skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn».

Et forvaltningsorgan skal sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. fvl. § 17 første ledd første punktum. Bestemmelsen gir uttrykk for et overordnet prinsipp som gjelder kommunens saksbehandling generelt om at avgjørelser skal treffes etter en forsvarlig saksbehandling. Det innebærer at et kommunalt organ ikke skal treffe avgjørelse i en sak før den er tilstrekkelig utredet. Det er dette prinsippet som ligger til grunn også for bestemmelsen i kommuneloven § 13-1 som gjelder direkte for vedtak som treffes av folkevalgte organ. Hvilke organer som er folkevalgte organer, er definert i koml. § 5-1. Det følger av § 5-1 andre ledd bokstav d) at *utvalg* er et folkevalgt organ, mens det følger av samme bestemmelse bokstav b) at *formannskap* (som for Klepp kommune også er klagenemnd) er et folkevalgt organ, jf. koml. § 5-1. Foreningenes klagesaker er etter dette behandlet av folkevalgte organer. I koml. § 13-1 tredje ledd er det nedfelt at

kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Bestemmelsens ordlyd gir anvisning på at utredningen må gi både et *faktisk og et rettslig grunnlag* for å kunne treffe vedtak. Kommunelovens forarbeider gir ytterligere veiledning for hva som mer konkret ligger i kravet til forsvarlig utredning for saker som legges fram for folkevalgte organer:

Tredje ledd fastslår kommunedirektørens utredningsplikt. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse, men med en noe nærmere presisering enn dagens lov. Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.²

Det er naturlig å se koml. § 13-1 tredje ledd i sammenheng med § 11-3 fjerde ledd som bestemmer at et folkevalgt organ kan utsette å realitetsbehandle en sak på saklisten med alminnelig flertall. Dersom et flertall i organet vurderer at en sak ikke er forsvarlig utredet, kan organet vedta å utsette saken og pålegge administrasjonen å foreta ytterligere saksforberedelser. Det er etter dette relativt vide rammer for det folkevalgte organ til selv å vurdere hvor omfattende og grundig en utredning skal være. Men hvis det er klare feil eller mangler i saksfremstillingen, kan vedtak bli kjent ugyldige ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.³ Statsforvalteren vil etter dette vurdere nærmere saksutredningen som var gjort i forkant at av klagenemnda traff sine endelige vedtak.

² Prp. 46 L (2017-2018) kap. 13 til § 13-1

³ Norsk lovkommentar til koml. § 13-3 tredje ledd ved Jan Frithjof Bernt



4.2 Rettslige utgangspunkt

Før behandling i klagenemnd og i hovudutval hadde kommunedirektøren på vanlig måte utarbeidet saksinnstillinger og dokumentasjon i hver forenings sak, som fulgte vedlagt til vedtaksorganene.

Den overordnede problemstilling er i det følgende om sakene var tilstrekkelig utredet til at klagenemnda hadde et forsvarlig «*faktisk og rettslig grunnlag*» for å treffe vedtak i møtet 13.03.23, jf. prinsippet nedfelt i koml. § 13-1 tredje ledd. Statsforvalteren vil først se nærmere på det *rettslige grunnlaget*, hva som vil være korrekte rettslige utgangspunkter og deretter vurdere rettsgrunnlaget kommunen har lagt til grunn. Vi vil deretter se nærmere på det *faktiske grunnlaget* klagenemnda hadde for å gjøre sine vurderinger.

Som nevnt innledningsvis må kommunen ved bruken av retningslinjene for driftstilskudd tolke og eventuelt supplere disse i lys av menneskerettslige forpliktelser. Det må derfor avklares hvilke menneskerettslige forpliktelser kommunen er bundet av og hvordan disse spiller inn i vurderingen av foreningenes søknader/ klager. Klagerne mener at foreningene har et diskrimineringsvern etter blant annet menneskerettskonvensjonen og at dette vernet er brutt. Kommunen anfører derimot at foreningene, som juridiske personer, ikke har slikt vern og viser blant annet til likestillings- og diskrimineringsloven § 1 som etter ordlyden gjelder forhold «*ved en person*».

Statsforvalteren finner det ikke nødvendig å ta konkret stilling til om likestillings- og diskrimineringsloven kan anvendes for foreninger. Dette fordi diskrimineringsforbudet er nedfelt også i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 14. Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 og den går ved eventuell motstrid foran annen lovgivning. Art.14 har følgende ordlyd:

Art. 14. Forbud mot diskriminering

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status

KUD gir i sitt brev, i punkt 3.3, en utfyllende tolking av artikkel 14 og det er i det følgende KUD sin redegjørelse Statsforvalteren viser til. Det er sikker rett at kommuner er forpliktet av EMK. Kommunedirektøren viser også til art. 14, og mener at den underbygger innstillingen om å avslå søknadene og dernest klagen.

Art. 14 omfatter både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Religiøse organisasjoner kan være omfattet av personkretsen som er gitt vern, et såkalt *aksessorisk diskrimineringsvern*⁴. Det betyr at bestemmelsen forbyr diskriminering i den grad en eller flere andre bestemmelser i EMK kommer til anvendelse, slik også klagerne anfører. Det er derfor relevant å avklare om klagesakene til foreningene hører under anvendelsesområdet til EMK artikkel 9 om religionsfrihet.

Artikkel 9 lyder som følger:

Art. 9. Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet.

⁴ Redegjørelse fra KUD 21.11.24 s. 12



1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter

Spørsmålet om saksforholdet som er gjenstand for lovlighetskontroll hører under virkeområdet til artikkel 9 er drøftet av KUD i redegjørelsen på side 13 og 14 hvor det blant annet fremgår følgende:

Kommunens avslag på søknad om kulturstøtte er begrunnet i manglende etterlevelse av kommunens retningslinjer for tildeling av tilskudd, som igjen er begrunnet i forhold knyttet til foreningenes religiøse overbevisning. All den tid trossamfunnenes autonomi og selvbestemmelsesrett er omfattet av retten til religionsutøvelse, kan det tenkes at religionsfriheten vil være berørt av kommunens vilkår for tilskudd. Dette kan trekke i retning av at saken faller innenfor virkeområdet til artikkel 9, slik at artikkel 14 dermed kommer til anvendelse.

Statsforvalteren er enig i KUD sin betraktning og det er vår vurdering er at saken faller under virkeområdet til artikkel 9. Klepp kommunes bruk av retningslinjene må etter dette ikke stride mot EMK art.14 og art. 9.

Et sentralt vilkår i EMK artikkel 14 er at det må foreligge forskjellsbehandling. Som KUD skriver i sin redegjørelse i punkt 3.3.4, side 14 må den som påberoper seg diskrimineringsvernet ha blitt behandlet dårligere enn noen i en sammenlignbar posisjon. Likebehandlingsprinsippet betyr ikke bare at like tilfeller skal behandles likt, men også at ulike tilfeller skal behandles ulikt. EMK artikkel 14 omfatter en forpliktelse til å skille mellom situasjoner som skiller seg tydelig fra hverandre.

Rettslig blir det et spørsmål om Klepp kommune hadde saklig grunnlag for å forskjellsbehandle foreningene som fikk endelig avslag om driftstilskudd i vedtak av 13.03.23. Det må for det første avklares om det foreligger en forskjellsbehandling fra kommunen på grunnlag av religion i saken. Det blir et spørsmål om foreningene som fikk avslag fordi de ikke oppfylte vilkåret i punkt 2.2.2.f. har blitt stilt dårligere enn sammenlignbare foreninger på grunn av sin religiøse overbevisning, jf. redegjørelsen fra KUD i punkt 3.3.4.

Neste vurderingstema er om forskjellsbehandlingen har en objektiv og rimelig begrunnelse, om den har et legitimt formål og om den er forholdsmessig. KUD redegjør i sitt svar grundig for sentrale momenter i disse vurderingene, se punkt 3 følgende. I oppsummeringen på side 21 heter det at ved forholdsmessighetsvurderingen må en

«veie hensynet til likestilling og ikkediskriminering mot de negative konsekvensene avslaget får for de som er berørt. Om kommunens forskjellsbehandling i vesentlig grad begrenser trossamfunnenes religionsfrihet, vil hensynet til å fremme likestilling for kvinner og homofile lettere måtte vike enn hvis trossamfunnene bedriver ulovlig forskjellsbehandling av kvinner og homofile.

Hva slags tilskudd det er tale om, og hva slags aktiviteter som ikke kan gjennomføres som følge av avslaget, vil ha betydning i denne vurderingen. At tilskuddet er ment å finansiere kulturaktiviteter, og ikke drift av trossamfunnene, og at tilskudd kommer i tillegg til annen statlig finansiering, er et moment som vil kunne trekke i retning av at tilskuddet ikke griper vesentlig inn i religionsfriheten. Dette kan trekke i retning av at et avslag er forholdsmessig.



I forholdsmessighetsvurderingen vil det også kunne ha betydning om særlig sårbare grupper blir berørt av avslaget, og hvor hardt disse eventuelt rammes. At mindreårige, om enn indirekte, blir berørt av avslaget på søknaden om støtte, er et moment som kan tale for at avslaget ikke er forholdsmessig.»

Det er relativt omfattende rettslige vurderingstemaer regelverket etablerer. Det er nødvendig for å sikre en forsvarlig opplyst sak, og for å sikre at praktiseringen av retningslinjene er samsvarende med menneskerettighetene, å foreta vurderingene i hver forenings sak.

Statsforvalteren vil i det følgende se nærmere på kommunens tilkjennegitte forståelse av det rettslige grunnlaget. Dette for å vurdere om saksutredningen gav de folkevalgte organ tilstrekkelig rettslig grunnlag for å treffe avgjørelsene.

Kommunedirektørens innstillinger i forkant av behandlingen i klagenemnda er knappe. Som vedlegg til nemnda fulgte tidligere saksdokumentasjon, blant annet kommunedirektørens utredning og vurderinger gjort i forkant av behandling av klagen i hovudutvalet for samfunn og kultur, som også er relevant å se hen til.

4.3 Nærmere om kommunens vurdering av sakens rettslige utgangspunkt

Kommunedirektøren viser i sine vurderinger til at et kommunalt tilskudd ikke er en lovgitt rett som søker har rettmessig krav på, noe Statsforvalteren er enig i. Videre blir det stilt spørsmål om

«det innebærer usaklig forskjellsbehandling å vedta retningslinjer som kan medføre at organisasjoner som ikke oppfyller kravene om ikke-diskriminering kan falle utenfor ordningen.»

Dette var kjernen i lovlighetskontrollkravet som Statsforvalteren avgjorde i vårt vedtak av 12.07.22. Kommunedirektøren viser til EMK artikkel 14, og skriver i den forbindelse:

Pkt 2.2.2.f bygger på formålet om like demokratiske rettigheter for å tilrettelegge for mangfoldig barne- og ungdomsaktivitet og inkludering av alle. Kommunedirektøren mener at EMK har i artikkel 14 en bestemmelse som forbyr diskriminering underbygger dette:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjonen skal bli sikret utan diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

Her er det intet unntak. Det er det heller ikke i Grl § 92:

«Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.»

Klepp kommune ønsker ikke å tildele støtte til organisasjoner som diskriminerer ved å forskjellsbehandle hvem som kan delta i posisjoner og verv i sine retningslinjer. Det er henger sammen med formålet med tilskuddet, og er ment å ivareta også hensynet til ikke diskriminering. Kommunedirektøren mener derfor at pkt 2.2.2.f ikke strider mot EMK art 14 eller Grl § 92 da disse forbyr forskjellsbehandling og ikke har unntak for enkelte grupper.

Klagen tas derfor ikke til følge.



Kommunedirektørens utredning av EMK art. 14 som aktuelt rettslig grunnlag konkluderer med at retningslinjenes omstridte punkt 2.2.2.f. ikke strider mot bestemmelsen. Men utredningen er knapp, og det blir ikke utdypet hvordan art. 14 skal fortolkes. Kommunens utredning har mangler på dette punkt, i og med at kommunen ikke drøfter art. 14 i lys av øvrige konvensjonsbestemmelser.

Det sentrale vurderingstemaet er om bruken av retningslinjene konkret, ved avslag på søknad om kulturstøtte til den enkelte forening, utgjør brudd på diskrimineringsforbudet. For å ta stilling til det må de rettslige problemstillinger som ble redegjort for i punkt 4.2 drøftes. Kommunens saksutredning er på sin side fokusert på retningslinjenes lovlighet generelt. De sentrale rettslige problemstillinger som er redegjort for ovenfor er i liten grad belyst, noe som også er en mangel ved sakens utredning.

Statsforvalterens oppfatning er etter dette at saksutredningen ikke gav verken hovudutval eller klagenemnd et forsvarlig rettslig grunnlag for å avgjøre klagesakene.

4.4 Nærmere om kommunens utredning av relevante faktiske forhold

Neste spørsmål er om kommunens saksutredning gav et forsvarlig *faktisk* grunnlag for å treffe vedtak. Hva som skal til for at det faktiske grunnlaget er forsvarlig, vil henge sammen med hva som er sakens rettslige vurderingstema.

Statsforvalteren slutter seg til det KUD skriver i sin vurdering av artikkel 14 og artikkel 9 (nest siste avsnitt side 20) om at

«beslutningsprosessen til kommunen vil være relevant i forholdsmessighetsvurderingen. Avgjørende er om saksbehandlingen samlet sett gir tilstrekkelig beskyttelse for foreningenes interesser»

Statsforvalteren er enig med KUD i at kommunen burde gi foreningene mulighet for å komme med sine innsigelser før vedtak ble truffet. Kommunen tok da også kontakt med flere foreninger etter utløpt søknadsfrist for å klargjøre om foreningene mente de oppfylte retningslinjenes punkt 2.2.2.f. Foreningene synes ikke på det tidspunktet å ha fått veiledning verken om de konkrete vurderingstemaer fortolkningen av punkt 2.2.2.f nødvendiggjorde, eller om hvilke faktiske opplysninger som var sentrale å bidra med. Statsforvalteren kan ikke se at det ble klargjort i senere saksgang frem mot endelige vedtak i klagenemnda.

Etter Statsforvalterens vurdering skulle foreningene ikke bare blitt bedt om å uttale seg om hvorvidt de mente at de oppfylte retningslinjene. Foreningene skulle også ha blitt oppfordret til å komme med informasjon av betydning for at kommunen kunne vurdere om kommunens *bruk av retningslinjene* medførte brudd på diskrimineringsforbudet. Det er nettopp her forskjellen mellom Statsforvalterens første lovlighetskontroll i 2022 og foreliggende lovlighetskontroll gjør seg gjeldende. Kommunen skulle i hver forenings sak ha vurdert om bruken av retningslinjene *ovenfor den enkelte forening* var lovlig. Den vurderingen fordrer at sakene også har et forsvarlig faktagrunnlag hvor relevant og nødvendig informasjon er del av saksutredningen.

Sakens rettslige utgangspunkt gir i seg selv anvisning på hva som vil være relevant saksinformasjon. Hvilke faktiske forhold som er sentrale er godt belyst i KUD sin redegjørelse og vil ikke bli uttømmende redegjort for her, likevel slik at vi nedenfor peker på noen sentrale forhold.

I saksoversendelsen til Statsforvalteren av 30.08.23 viser kommunen til at foreningene var kjent med Statsforvalterens vedtak av 12.07.22 og at det i vedtaket ble uttalt at hver organisasjon må redegjøre



for nødvendigheten av å forskjellsbehandle. Kommunen pekte i den forbindelse på at foreningene likevel ikke hadde redegjort for behovet, bare opplyst at de forskjellsbehandler. Statsforvalteren tolker kommunen dithen at den mener at foreningene selv var nærmest til å vurdere hva som var relevant informasjon å bringe til kommunen når søknadene, og senere klagen, skulle avgjøres.

Til dette vil Statsforvalteren for det første bemerke at vårt vedtak av 12.07.22 var en prøving av om vedtakelsen av retningslinjene var lovlig. Statsforvalteren uttalte at det omstridte punkt 2.2.2.f. måtte tolkes overensstemmende med menneskerettslige forpliktelser, uten å gå inn i en konkret fortolkning av disse. Det er kommunens ansvar å sørge for at forpliktelsene overholdes når de utfører sine oppgaver og kommunen har i lys av det et ansvar for sakens faktiske opplysning. Samtidig er foreningene nærmest til å bidra med relevant informasjon som gjelder dem. For at foreningene skal kunne ivareta sine interesser i så måte må de imidlertid ha informasjon om hva som er relevante saksopplysninger og vurderingstemaer. Statsforvalteren finner at når kommunen utarbeider og forvalter en støtteordning med retningslinjer som søknader og klager skal avgjøres ut fra, så påhviler det kommunen et ansvar for å gi foreningene slik informasjon. Det vil sikre at sakene blir forsvarlig opplyst og det samsvarer med den generelle veiledningsplikt som påhviler ethvert forvaltningsorgan, jf. fvl. § 11.

Sakene reiser flere og komplekse rettslige vurderingstemaer. Disse kan først vurderes og avgjøres når de relevante faktiske forhold er kartlagt. Foreningene må oppfordres til å begrunne konkret hvorfor de mener at deres forskjellsbehandling er lovlig etter prinsippene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9. I forholdsmessighetsvurderingen skal hensynet til likestilling og ikke-diskriminering veies mot de negative konsekvenser avslaget får for foreningene. For å kunne ta stilling til det, må naturlig nok konsekvensene klargjøres. Som KUD nevner i punkt 4 er det da sentralt å se hen til om for eksempel aktiviteter i en forening må avlyses som følge av avslaget. Hvilke aktiviteter det i tilfelle er tale om kan få betydning. Ikke minst er det sentralt å avklare om særlig sårbare grupper blir berørt av avslaget og eventuelt hvor hardt disse rammes. KUD er inne på dette i sin redegjørelse og skriver på side 21 *«at mindreårige, om enn indirekte, blir berørt av avslaget på søknaden om støtte, er et moment som kan tale for at avslaget ikke er forholdsmessig»*. Hensynet til barnas beste må etter dette vurderes. En rekke andre momenter spiller også inn, blant annet er det relevant å se hen til hvilke midler foreningene ellers har, og hvor stor betydning tilskuddet har for aktivitetene i forhold til annen støtte mv.

I saksutredningen mangler det opplysninger om forhold som nevnt ovenfor (og utdypet i KUD sin redegjørelse). Kommunen har etter Statsforvalterens oppfatning under saksgangen ikke gitt foreningene tilstrekkelig veiledning om hva som var sentrale faktiske forhold å belyse, slik forvaltningsloven § 11 gir anvisning på. Det har resultert i at de folkevalgte organ ikke har fått sakenes faktiske forhold forsvarlig opplyst.

Oppsummert finner Statsforvalteren at det ikke forelå et forsvarlig faktagrunnlag da klagenemnda traff sine vedtak.

5. Virkning av mangler ved vedtakene i Klagenemnda

Klagenemndas vedtak av 13.03.23 lider etter dette av saksbehandlingsfeil ved at sakene ikke var forsvarlig faktisk og rettslig utredet. Spørsmålet blir hvilken betydning saksbehandlingsfeilene har for vedtakene som er truffet. Kommunen anfører at eventuelle feil ikke har hatt betydning.

Det følger av prinsippet i fvl. § 41 at et vedtak kan være gyldig, tross saksbehandlingsfeil *«når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»* I dette ligger ikke



et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning. Det er tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet. I denne saken kan det ikke utelukkes at en bedre opplyst sak, både rettslig og faktisk, kunne ha påvirket utfallet av foreningenes klagesaker.

Vedtakene i klagenemnda truffet i møte 13.03.23 er følgelig ugyldig, og Statsforvalteren opphever vedtakene jf. koml. § 27-3 fjerde ledd. Virkningen av en opphevelse er at saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Med tanke på at vedtakene er å anse som ugyldige finner Statsforvalteren det ikke nødvendig å ta stilling til øvrige anførsler i saken.

Vedtak:

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at klagenemnda i Klepp kommune sine vedtak av 13.03.23 i sakene 2/23, 3/23, 4/23, 2/23, 6/23 er ugyldige.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette kommunestyremedlemmene som fremmet lovlighetskontrollkravet.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg

- 1 Svar på henvendelse om tolkning av regelverk om likestilling og diskriminering i forbindelse med lovlighetskontroll av vedtak om avslag på søknad om kulturstøtte - Klepp kommune