

Salg av prisregulert andelsleilighet – spørsmål om enkeltvedtak

14.2.2023 (2022/3669)

Saken gjelder salg av en privateid, prisregulert borettslagsleilighet på det åpne boligmarkedet.

Prisreguleringen innebar at leiligheten bare kunne selges til en fastsatt makspris som var vesentlig lavere enn markedspris. Kun personer bosatt i eller med tilknytning til kommunen kunne kjøpe leiligheten, og unge i etableringsfasen og voksne/eldre i en omstillingsfase skulle prioriteres etter vedtektene og retningslinjer utarbeidet av kommunen. Kommunen mottok forut for budgivningen opplysninger fra megler om alle interessentene, og ga deretter en tilbakemelding til megler om hvilke interessenter som var kvalifiserte til å kjøpe leiligheten, og hvem som hadde førsteprioritet til å kjøpe leiligheten.

Interessenten som ble innstilt av kommunen med annenprioritet, klaget over innstillingen og manglende begrunnelse for hvorfor han ble innstilt som nummer to. Klagen ble avvist. Kommunen opplyste at den ikke hadde fattet noe enkeltvedtak i saken som kunne påklages, fordi vurderingen og prioriteringen av interessentene var gjort med grunnlag i kommunens privatrettslige autonomi.

Sivilombudet er kommet til at kommunens tilbakemelding til megler om kvalifisering og prioritering av interessentene, må regnes som en avgjørelse som er truffet under utøvelse av offentlig myndighet, og anses som et enkeltvedtak. Ombudet

ber om at kommunen behandler slike saker i det aktuelle borettslaget i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, herunder at interessentene får en begrunnelse for kommunens vurdering i saken og klagerett.

Salg av prisregulert andelsleilighet – spørsmål om enkeltvedtak

(1) Saken gjelder salg av en privateid, prisregulert borettslagsleilighet på det åpne boligmarkedet. Prisreguleringen innebar at leiligheten bare kunne selges til en fastsatt makspris som var vesentlig lavere enn markedspris. Kun personer bosatt i eller med tilknytning til kommunen kunne kjøpe leiligheten, og unge i etableringsfasen og voksne/eldre i en omstillingsfase skulle prioriteres etter vedtektene og retningslinjer utarbeidet av kommunen. Kommunen mottok forut for budgivningen opplysninger fra megler om alle interessentene, og ga deretter en tilbakemelding til megler om hvilke interessenter som var kvalifiserte til å kjøpe leiligheten, og hvem som hadde førsteprioritet til å kjøpe leiligheten.

(2) Interessenten som ble innstilt av kommunen med annenprioritet, klaget over innstillingen og manglende begrunnelse for hvorfor han ble innstilt som nummer to. Klagen ble avvist. Kommunen opplyste at den ikke hadde fattet noe enkeltvedtak i saken som kunne påklages, fordi vurderingen og prioriteringen av interessentene var gjort med grunnlag i kommunens privatrettslige autonomi.

(3) Sivilombudet er kommet til at kommunens tilbakemelding til megler om kvalifisering og prioritering av interessentene, må regnes som en avgjørelse som er truffet under utøvelse av offentlig myndighet, og anses som et enkeltvedtak. Ombudet ber om at kommunen behandler slike saker i det aktuelle borettslaget i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, herunder at interessentene får en begrunnelse for kommunens vurdering i saken og klagerett.

Sakens bakgrunn

(4) En prisregulert borettslagsleilighet i Frogn kommune ble i slutten av februar 2022 lagt ut for salg på det åpne boligmarkedet. Prisreguleringen innebar at det var fastsatt en høyeste tillatte salgspris ved omsetning av andelsleiligheten, som var betydelig lavere enn markedspris for tilsvarende leiligheter.

(5) Bakgrunnen for prisreguleringen var at kommunen tidligere var grunneier av tomten som borettslagets leiligheter ble bygd på. Tomten ble overdratt til utbygger – et boligbyggelag – til en kjøpesum under markedspris på det vilkår at 39 av borettslagets 66 leiligheter skulle være prisregulerte og forbeholdes personer bosatt i eller med tilknytning til kommunen. Kommunen satte i tillegg som betingelse at unge i etableringsfasen og voksne/eldre i en omstillingsfase skulle prioriteres ved salg av de prisregulerte leilighetene, etter nærmere fastsatte retningslinjer fra kommunen. Hovedvilkårene ble vedtektsfestet.

(6) A var én av flere interessenter som ønsket å kjøpe den aktuelle leiligheten. I forbindelse med salgsprosessen fylte han ut et skjema med tittel «Opplysnings-skjema for kvalifisering og prioritering ved overdragelse av andeler i X borettslag». I skjemaet ga han opplysninger om egen livssituasjon i et avkryssingsfelt, og beskrev i et fritekstfelt hvorfor han skulle ha prioritet til å kjøpe andelsleiligheten. Skjemaet ble oversendt fra megler til kommunens boligkontor forut for budgivningen. Kommunen ga deretter en tilbakemelding til megler om hvilke interessenter som fylte grunnkravet for å bli andelseier og prioriteten mellom dem dersom de alle var villige til å betale høyeste tillatte salgspris for leiligheten. Kommunen vurderte A til å ha prioritet som nummer to. Budgiveren som ble innstilt av kommunen med førsteprioritet, kjøpte leiligheten.

(7) A klaget 14. mars 2022 til kommunen over «tildelingen av leiligheten og dens begrunnelse». Han anførte at tildelingen var et forvaltningsvedtak og påpekte at han ikke kunne se hvorfor han fikk prioritet som nummer to og ikke som nummer en.

(8) Kommunen fattet 30. mars 2022 vedtak om å avvise klagen med den begrunnelse at kommunen ikke hadde fattet et enkeltvedtak overfor A, jf. forvaltningsloven § 2. Kommunen opplyste at den ikke hadde «tildelt» leiligheten til noen, men kun kontrollert hvilke interessenter som fylte grunnvilkåret for å bli eiere av den aktuelle leiligheten og prioriteten mellom dem. Kommunen uttalte at dette var en oppgave utøvd i kraft av kommunens private autonomi, og at kommunen hadde en privatrettslig interesse i å sikre at vilkårene for tomtosalget ble overholdt ved eiendomsoverdragelser i borettslaget.

(9) A klaget 1. april 2022 over avvsningsvedtaket. Han fastholdt at kommunens beslutning i saken var et enkeltvedtak. Han argumenterte med at leiligheten ble solgt til 1/3 av markedspris, og at det var et boligsosialt tiltak å tildele boligen til en av kommunens innbyggere.

(10) I vedtak 15. juni 2022 opprettholdt Frogn kommunes klageorgan avvsningsvedtaket.

(11) Advokat Arne Heistad brakte på vegne av A saken inn for Sivilombudet 28. juni 2022. Vi besluttet å undersøke saken nærmere.

Våre undersøkelser

(12) I vårt brev 1. september 2022 til Frogn kommune viste vi til en tidligere uttalelse fra Sivilombudet, inntatt i årsmelding for 1997 på side 69 (SOMB-1997-9). Saken gjaldt avslag på søknad om en kommunal leiebolig i Oslo kommune. Spørsmålet var om tildelingsavgjørelser om kommunal bolig var enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe Oslo kommune mente at det ikke var. Ombudet uttalte at flere vektige grunner kunne tale for å anse slik avgjørelser som enkeltvedtak, og ba Oslo kommune vurdere spørsmålet på nytt. Med utgangspunkt i ombudsuttalelsen stilte vi spørsmål til Frogn kommune om tildelingen av den prisregulerte leiligheten skiller seg fra saken om Oslo kommunes tildeling av kommunal bolig. Hvis ja, ba vi om en utdypende begrunnelse. Vi stilte også spørsmål om det var flere interessenter som oppfylte grunnkravet for å bli av eier av den aktuelle borettslagsleiligheten og som alle var villige til å betale høyeste pris. Hvis ja, spurte vi hva som i så fall var avgjørende for kommunens vurdering av hvilken interessent som hadde best prioritet.

(13) I brev 28. september 2022 ga Frogn kommune svar på våre spørsmål. I svarbrevet opplyste kommunen innledningsvis at den eier en rekke boliger som leies ut til «vanskeligstilte på boligmarkedet», for å oppfylle kommunens medvirkningsansvar til å skaffe boliger etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. De kommunale boligene tildeles med grunnlag i fastsatte retningslinjer og etter en helhetsvurdering av hvilke søkere som har størst sosiale eller medisinske behov for en slik bolig. Kommunen opplyste at den er godt kjent med at tildelingsavgjørelser om utleie av kommunale boliger er enkeltvedtak, i tråd med ombudets uttalelse fra 1997. Tildeling av kommunal bolig skjer derfor i enkeltvedtaks form med tilhørende klageadgang.

(14) Kommunen opplyste deretter at den mener kommunens uttalelse ved salget av den prisregulerte leiligheten skiller seg fra tildeling av kommunale boliger på flere måter. For det første viste kommunen til at dens rolle ved salget var å påse at den kontraktsrettslige forpliktelsen som kommunen satte for eiendomsoverdragelsen i sin tid, ble oppfylt. Tiltak som har grunnlag i det offentlige eiendomsrett, faller utenfor begrepet offentlig myndighetsutøvelse, jf. Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer, merknader til § 2 punkt 7 og 8. For det andre viste kommunen til at den prisregulerte leiligheten var privateid, og at kommunen dermed ikke disponerte over den slik som den gjør med egen boligmasse som leies ut som kommunale boliger. Selger bestemte tidspunkt for salg og eventuelt om boligen skulle trekkes tilbake fra markedet. Det ville være svært urimelig for selgeren å måtte avvente en eventuell klageforberedelse og klagebehandling i kommunens klageorgan før vedkommende fikk gjennomført salget og mottok oppgjør for boligen. For det tredje viste kommunen til utfordringer med klagebehandlingen. Ved prioritering mellom interessenter skal utpeking skje ved loddtrekning dersom interessentene ellers står likt etter de objektive kriteriene. Kommunen mente det var vanskelig for et klageorgan å overprøve loddtrekningen.

(15) Når det gjaldt den konkrete saken, opplyste kommunen at det var flere interessenter som oppfylte grunnkravet til å kjøpe leiligheten i borettslaget og var villige til å betale høyeste tillate pris for leiligheten. To av interessentene ble prioritert foran de andre fordi de var unge i etableringsfasen. For å skille mellom dem så kommunen hen til hvem av dem som oppfylte flest kriterier i retningslinjene punkt 3.4. A ble vurdert til å ha prioritet som nummer to. Ved en fornyet gjennomgang, hadde imidlertid kommunen kommet til at A ikke oppfylte grunnvilkåret for å bli andelseier likevel, fordi han ikke var folkeregistrert med bostedsadresse i kommunen på det tidspunktet leiligheten ble annonsert. Han hadde heller ikke en annen form for tilknytning til kommunen som gjorde ham kvalifisert. Forutsatt at A hadde oppfylt grunnkravet om bosetning/tilknytning til kommunen, ville han heller ikke blitt innstilt med best prioritet, fordi interessenten som ble utpekt av kommunen med best prioritet, hadde lengst ansiennitet i boligbyggelaget.

(16) Avslutningsvis skrev kommunen at den så at det kunne oppstå behov for en fornyet eller utenforstående vurdering av kommunens utpeking av de best prioriterte interessentene i forbindelse med salget i det aktuelle borettslaget, men mente at dette må løses gjennom privatrettslige virkemidler og ikke gjennom forvaltningslovens regler om klagebehandling.

(17) Advokat Heiestad hadde merknader til kommunens svar. Han skrev at det er viktig at kommunens tildeling av en svært subsidiert leilighet til spesielt trengende, skjer på en tillitvekkende måte. I tillegg viste han til at ordningen var ment å ivareta offentlige interesser, og at de forretningsmessige hensyn var mindre fremtredende i saken, jf. Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer. Kommunen hadde ikke øvrige merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Problemstilling

(18) Saken gjelder salg av en privateid, prisregulert borettslagsleilighet på det åpne boligmarkedet. Hovedspørsmålet i saken er om Frogn kommunes vurdering av om interessentene var kvalifisert til å eie boligen og deres innbyrdes prioritet i budgivningen, var forankret i kommunes private autonomi eller innebar utøvelse av offentlig myndighet og var et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

2. Det rettslige utgangspunktet – kommunens ansvar på boligområdet

(19) Kommunen har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 et såkalt medvirkningsansvar for å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Aktuell medvirkning fra kommunens side er å bistå vanskeligstilte med råd, veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke kan dekkes på annen måte, for eksempel ved å gi eller formidle bostøtte, boligtilskudd, rente- og avdragsfrie lån og startlån, jf. ombudets uttalelse 3. januar 2012 (SOMB-2011-1689). I noen tilfeller engasjerer kommunen seg direkte i å skaffe bolig til vanskeligstilte, for eksempel gjennom utleie av kommunale boliger.

(20) Stortinget har vedtatt en ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, jf. Prop. 132 L (2021-2022) og Innst. 85 L (2022-2023). Loven trer i kraft 1. juli 2023. Forslaget viderefører i hovedsak plikten kommunen har i dag gjennom medvirkningsansvaret i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7, men presiserer og dels skjerper ansvaret til å gi bistand til den som søker om hjelp fra kommunen.

(21) De prisregulerte leilighetene i det aktuelle borettslaget i Frogn kommune, er ikke i kommunens eie. Leilighetene er privateide og selges på det åpne boligmarkedet. Historikken knyttet til byggingen av borettslagsleilighetene, er likevel tett knyttet til kommunens boligsosiale virksomhet. Det skyldes at tomten ble solgt til under markedspris mot at kommunen bestemte hvilken personkrets som kvalifiserte for å eie bolig og hvilke bestemte persongrupper som skulle prioriteres foran andre ved omsetning.

(22) På nettsiden veiviseren.no er Frogn kommunes prisregulerte boliger omtalt (<https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/en-inkluderende-boligpolitikk>). Veiviseren.no er en digital informasjons- og veiledningsressurs, utviklet for kommunene og andre som jobber med bolig- og tjenesteutvikling. På nettsiden står det at «Frogn kommune har vedtatt at prisregulering er et boligpolitisk verktøy for å gi et tilbud til de

som faller utenfor det ordinære boligmarkedet. Kommunens aktive rolle som eiendomsaktør, skal tilføre boligmarkedet i kommunen flere rimelige boliger for eie. Dette er et viktig tiltak for å styre boligutviklingen for at flere barnefamilier skal ønske å bosette seg i kommunen, og at eldre og andre med lav inntekt/pensjon skal kunne få et tilpasset tilbud.»

(23) Etter ombudets vurdering må de prisregulerte boligene betraktes som et virkemiddel fra kommunens side for å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7. At ordningen innebærer eie – og ikke leie – av boligene, endrer etter ombudets syn ikke ordningens karakter som et utpreget boligsosialt virkemiddel.

3. Er kommunens vurdering og innstilling av interessentenes prioritet et enkeltvedtak?

(24) Enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Det er «en avgjørelse» som treffes «under utøving av offentlig myndighet», og som «er bestemmende for rettigheter eller plikter» til «en eller flere bestemte personer». Rettsvirkningen av at det er truffet et enkeltvedtak, er at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI kommer til anvendelse, blant annet reglene om begrunnelse og klagerett.

(25) Det første kriteriet er at det må være fattet en «avgjørelse». Å treffe en avgjørelse vil si å ta endelig standpunkt til noe, for eksempel til et spørsmål under saksbehandlingen eller hvilket utfall en sak skal få, jf. NOU 2019: 5 side 305. Utenfor begrepet «avgjørelse» faller meningsutsagn som ikke innebærer noen avgjørelse, men som må anses som råd, veiledning, uttalelser, innstillinger og forslag, jf. Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave, 2015, side 364.

(26) Det følger av vedtektene for borettslaget at «[u]nge i etableringsfasen og voksne/eldre i en omstillingsfase skal prioriteres etter retningslinjer utarbeidet av Frogn kommune.» I retningslinjene punkt 6 er det fastsatt at den som vil legge inn bud må fylle ut vedlagte skjema «Opplysningsskjema for kvalifisering og prioritering ved overdragelse av andeler i X borettslag». Om den videre gjennomføringen står følgende:

(27) “Ferdig utfylt skjema med dokumentasjon skal sendes til megler som skal forestå salget, innen en frist fastsatt av megleren. Megler skal deretter sende alle opplysningsskjemaene samlet til Frogn kommune v/Boligkontoret. Eiendomsmegleren har taushetsplikt i forhold til informasjonen som gis i opplysningsskjema fra den enkelte interessent. Kommunen skal gi megler tilbakemelding innen en avtalt frist, på hvilke interessenter som fyller grunnkravet for å bli andelseier og har rett til å få sine bud tatt med i betraktning i budrundene etter disse retningslinjer. Dersom det er flere interessenter som fyller grunnkravet, skal kommunen også gi tilbakemelding på interessentenes prioritet, jf. disse retningslinjers punkt 5.»

(28) Vedtektene fastsetter altså de overordnede føringene for hvem som er kvalifisert og prioritert til å eie borettslagsleiligheten, men overlater til kommunens retningslinjer å definere hvem som omfattes av de ulike kategoriene og den innbyrdes prioriteringen mellom dem. Retningslinjene bestemmer også at det er kommunen som skal foreta saksbehandlingen og innstille søkerne i prioritert rekkefølge i saken.

(29) Kommunens konklusjon var dermed avgjørende for gjennomføringen av salget av borettslagsleiligheten, og hvem som skulle aksepteres som kjøper. Etter ombudets syn var kommunens vurdering og standpunkt i saken en «avgjørelse».

(30) Ombudet legger også til grunn at avgjørelsen var «bestemmende for rettigheter» til interessentene. I vilkåret «bestemmende» ligger at avgjørelsen må gå ut på å stifte, endre eller oppheve en rett, plikt eller kompetanse, jf. NOU 2019: 5 side 305. Om vilkåret «rettigheter» fremgår det i norsk lovkommentar at begrepet erstattet det tidligere uttrykket «rettsstilling», men ikke var ment å innebære noen realitetsforskjell, se Marius Stub, Karnov, (lovdata.no), note 6 til forvaltningsloven § 2. Begrepet bygger dermed på en nokså vid definisjon. Etter ombudets syn var kommunens avgjørelse i saken bestemmende for interessentenes rettsstilling i salgsprosessen.

(31) Det omtvistede punktet i saken er på denne bakgrunn om kommunens avgjørelse innebærer «utøving av offentlig myndighet».

(32) Kjernen i offentlig myndighetsutøvelse er avgjørelser om påbud, forbud, tillatelser og fritak. Avgjørelser om tildeling eller opphør av økonomiske ytelser blir ofte også ansett som myndighetsutøvelse, særlig der det er tale om ytelser som noen har et lovbestemt krav på, eller som tildeles etter en fast ordning, jf. Marius Stub, Karnov (lovdata.no) note 3 til forvaltningsloven § 2. Når det gjelder avgjørelser om tildeling eller opphør av tjenester, har det vært mer usikkert om de skal regnes som myndighetsutøvelse. Utviklingen har gått i retning av at stadig flere slike avgjørelser anses som enkeltvedtak, jf. NOU 2019: 5 side 305.

(33) Det offentliges privatrettslige disposisjoner faller i utgangspunktet utenfor området «offentlig myndighetsutøvelse». Rådighet over offentlig eiendom er et eksempel på et tiltak som i utgangspunktet er privatrettslig, jf. Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer, 2011, side 80. Dette er imidlertid et utgangspunkt som i noen tilfeller må modifiseres, jf. Woxholt side 82. Hvis for eksempel disposisjonen i realiteten er et støttetiltak – for eksempel lån som det offentlige yter mot meget lav eller fiktiv rente – kan dette utgjøre myndighetsutøvelse fordi offentlige hensyn dermed er mer fremtredende enn de forretningsmessige. Woxholt nevner også tildeling av kommunal bolig med grunnlag i tildelingsvilkår som bygger på at søkeren har sosiale og medisinske problemer av alvorlig art.

(34) I ombudets uttalelse i årsmeldingen for 1997 side 69 (SOMB-1997-9) kom ombudet til at flere vektige grunner talte for å anse tildelingsavgjørelser om leie av kommunale boliger i Oslo kommune, som enkeltvedtak. Ombudet pekte på at sosiale og medisinske forhold hos søkerne ble vektlagt, at det dreide seg om tildeling av et knapphetsgode, og at behovet for forvaltningslovens rettssikkerhetsgarantier gjorde seg gjeldende siden kommunens avgjørelse hadde stor økonomisk betydning for søkerne. På denne bakgrunn ba ombudet Oslo kommune vurdere saken på nytt. I tråd med ombudets syn, utarbeidet Oslo kommune rutiner for å behandle slike saker som enkeltvedtak. Ombudet mener at momentene som ble vektlagt i saken om kommunale leieboliger, i betydelig grad gjør seg gjeldende også for de prisregulerte leilighetene i Frogn kommune.

(35) Frogn kommune solgte en tomt til redusert pris til en utbygger der det ble satt som vilkår for salget at 39 av leilighetene i borettslaget skulle være prisregulerte og forbeholdes innbyggere bosatt i eller med tilknytning til kommunen. De overordnede betingelsene for kvalifisering og prioritering mellom interessentene er bestemt av kommunen, både i vedtektene og i kommunens retningslinjer. Høyeste tillatte pris for en prisregulert bolig er, slik ombudet forstår saken, mellom 1/3 og halvparten av markedspris for tilsvarende boliger i det åpne markedet. En prisregulert bolig utgjør dermed et økonomisk gode for den som får tilbudet om å kjøpe den. I den aktuelle salgsprosessen meldte det seg ni interessenter, der kommunen vurderte at sju av disse kvalifiserte til å eie leiligheten. At bare én fikk kjøpe den, tilsier at leiligheten må karakteriseres som et knapphetsgode for kommunens innbyggere. Om kommunen eier egen boligmasse og leier ut denne til innbyggere, eller selger egen tomt til underpris og stiller sosiale vilkår til utbygger, er i begge tilfeller virkemidler for å ivareta offentlige oppgaver kommunen etter lov er forpliktet til. Sosialpolitiske hensyn, og ikke forretningsmessige, ligger bak den løsningen kommunen har valgt.

(36) Ombudet viser også til forvaltningslovutvalgets utredning om grensedragningen mellom offentlig myndighetsutøvelse og privatrettslige avtaler, se side 436-437 der utvalget omtaler gjeldende rett:

(37) «I vurderingen tas det hensyn til hvilket samfunnsområde avtalen er gjort på, hva formålet med avtalen er, om det dreier seg om fordelingen av et knapphetsgode, og hvilken motytelse den private parten må svare. Jo mer balansert avtalen er med hensyn til fordelingen av rettigheter og plikter, desto mindre offentligrettslig preg har den. På den annen side vil avtaler på områder hvor det offentlige skal dekke grunnleggende behov for innbyggerne, som på helse-, omsorgs- og utdanningssektoren, ofte bli regnet som myndighetsutøving.»

(38) Kommunen har vist til at megler like gjerne kunne kontrollert budgiverne og satt disse opp i prioritert rekkefølge. Videre har kommunen vist til at den har en privatrettslig interesse i å kontrollere at vilkårene for tomtosalget overholdes ved salg. Boligsalget skjer også mellom to private parter, i motsetning til kommunens utleie av kommunaleide boliger. Ombudet er enig i at disse forholdene gir saken også en viss privatrettslig karakter, men de kan ikke tillegges stor vekt eller være avgjørende for konklusjonen. Videre er ombudet enig med kommunen i at det for den private selger vil være en ulempe hvis avgjørelsen om hvem som har førsteprioritet til å kjøpe boligen underlegges klagebehandling, i hvert fall dersom klagebehandlingen trekker ut i tid og forsinker oppgjøret for boligen. Dette vil antagelig langt på vei kunne avhjelpes av kommunen, for eksempel gjennom å legge inn noe lenger frist forut for budgivningen til å avklare hvem som er kvalifisert og prioritert, og også ved å gi eventuelle klager prioritet i kommunens klageorgan.

(39) Ombudet har på denne bakgrunn kommet til at kommunens avgjørelse i saken er truffet «under utøving av offentlig myndighet». Vurderingen av og tilbakemeldingen om hvilke interessenter som kan få kjøpe leiligheten under markedspris, må derfor anses som et enkeltvedtak.

4. Kommunens vurdering og prioritering av interessentene

(40) Om den konkrete saken ga kommunen følgende opplysninger: Det var ni interessenter til leiligheten, og kommunen vurderte at sju av dem var kvalifiserte til å eie boligen. To av interessentene (deriblant A) ble innstilt før de andre, fordi de begge var i kategorien «unge i etableringsfasen». Kommunen innstilte A som nummer to fordi en annen interessent hadde flere kriterier oppfylt etter retningslinjene punkt 3.4. Ved en fornyet gjennomgang har kommunen kommet til at A ikke var kvalifisert til å eie leiligheten likevel, fordi han ikke var folkeregistrert i kommunen på det tidspunktet leiligheten ble lagt ut for salg, jf. definisjonen av «bosatt» i retningslinjene. Forutsatt at han hadde vært kvalifisert, hadde han likevel ikke fått beste prioritet fordi den utpekte kjøperen hadde opparbeidet seg ansiennitet i boligbyggelaget, noe A ikke hadde.

(41) Ombudet kan ikke se at det var i samsvar med retningslinjene å vektlegge hvem av de to unge i etableringsfasen som oppfylte flest kriterier etter retningslinjene punkt 3.4 i vurderingen av hvem som skulle prioriteres for kjøp. Punkt 3.4 inneholdt definisjonen på kategorien «voksne/eldre i en omstillingsfase». Det fremgikk her at dette var personer fra og med 34 år som oppfylte en eller flere kriterier på tidspunktet for budgivningen. Å anvende disse kriteriene på personer under 34 år for å skille dem fra hverandre i prioritet, er ikke i samsvar med punkt 5. I retningslinjene punkt 5 står det i fjerde ledd at dersom det er flere interessenter i gruppen «unge i etableringsfasen» som tilbyr høyeste tillatte salgspris, skal spørsmålet om hvem av interessentene som skal få kjøpe andelen avgjøres ved lengst ansiennitet i boligbyggelaget. På bakgrunn av at den aktuelle kjøperen hadde ansiennitet i boligbyggelaget, mens A ikke hadde det, synes utfallet i saken likevel å ha blitt i tråd med retningslinjene.

(42) Kommunen har selv uttalt at den ser behovet for en fornyet eller utenforstående vurdering av kommunens utpeking av best prioriterte kjøper. Ombudet er enig i at kommunens vurdering og bedømmelse, som har avgjørende betydning for interessentene, både bør begrunnes og kunne etterprøves. Siden retningslinjene er såpass skjematiske, bør det også la seg gjøre å gi interessentene en begrunnelse for deres egen plassering av prioritet uten å gi ut taushetsbelagte opplysninger om øvrige interessenter. Ifølge retningslinjene skal jo innbyrdes prioritering skje enten med grunnlag i høyeste tillatte bud, deretter hvilken kategori man tilhører, og til slutt ansiennitet i boligbyggelaget Y. Ved en eventuell loddtrekning vil det også være mulig å gi en konkret beskrivelse av hvor mange som sto likt og var med i trekningen. Hovedhensynet må være å sikre gjennomsiktighet i avgjørelsesprosessen slik at de involverte kan vite at resultatet i saken er riktig og i tråd med de retningslinjene som gjelder for tildeling av prisregulert bolig.

Konklusjon

(43) Sivilombudet er kommet til at kommunens tilbakemelding til megler om interessentenes kvalifisering og prioritet for kjøp av den prisregulerte boligen, er et enkeltvedtak. Det innebærer at forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI kommer til anvendelse, herunder krav til begrunnelse og klagerett til overordnet klageorgan. Avvisningen av As klage var derfor ikke rettmessig.

Ombudet ber kommunen behandle saker om salg av prisregulerte leiligheter i X borettslag i samsvar med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

(44) Ombudet mener at kommunen i den konkrete saken ikke anvendte egne retningslinjer riktig og vektla forhold som ikke skulle vektlegges ved den innbyrdes prioriteringen mellom kjøperne. Utfallet av saken synes likevel å ha blitt riktig, da kommunen har opplyst at den interessenten som fikk kjøpe andelsleiligheten, hadde lengst ansiennitet i boligbyggelaget.

14.2.2023 (2022/3669)