

[Forside](#) / [Uttalelser](#) / Navs klagebehandling av sak om kommunal bolig

Navs klagebehandling av sak om kommunal bolig

27.6.2024 (2024/1706)

Saken gjelder Nav i X kommunes behandling av en klage over avslag på søknad om kommunal bolig. Nav behandlet klagen internt, uten å oversende saken til en klageinstans. Sivilombudet vurderte om Nav hadde oppfylt forvaltningslovens regler om klage, herunder om Nav hadde endret eller opphevet det påklagde vedtaket på en slik måte at det ikke var behov for klagebehandling hos et overordnet organ. For det tilfelle at klagen skulle vært oversendt til en klageinstans, vurderte ombudet videre hva som er rett klageinstans i saken.

Sivilombudet har kommet til at Navs behandling av klagen ikke er i tråd med forvaltningslovens regler. Rett klageinstans for klagen er Klagenemnda i X kommune. Klagen skulle derfor vært oversendt dit, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Ettersom den ikke ble det, fikk ikke klageren oppfylt sin rett til å få klagen behandlet av et overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Sivilombudet ba Nav om å oversende klagen til Klagenemnda for endelig behandling der, med Sivilombudet i kopi. Videre ba ombudet Nav om å gjennomgå egne rutiner for å sikre at Navs vedtak får en reell klagebehandling, i tråd med forvaltningslovens regler.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter «klageren») søkte om kommunal bolig, og fikk avslag i Nav X kommunes (heretter også «Nav») vedtak 22. september 2023. Det står i vedtaket at det kan påklages, og at rett klageinstans er Klagenemnda i kommune. Også punkt 8.1 i «Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i kommune» angir Klagenemnda i kommune som klageinstans ved klage over avgjørelser etter kommunens regelverk om kommunale boliger. Klageren påklaget vedtaket.

(2) Nav behandlet imidlertid klagen selv og fastholdt avslaget i vedtak 3. november 2023. Avslutningsvis i vedtaket står det følgende:

«Det er ikke mulighet for å klage på dette vedtaket, dette fordi kommunen ikke er lovpålagt å gi noen en kommunal bolig. Kommunen har derimot plikt til å gi individuell bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet etter Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Du har rett til å klage på vedtak som vanskeligstilt på boligmarkedet.»

(3) Samme dato fattet Nav et annet vedtak om at klageren og hans familie anses som vanskeligstilte på boligmarkedet etter lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) §§ 4 og 6.

(4) Klageren klaget på vedtaket om avslag på søknad om kommunal bolig til Sivilombudet. Ettersom vedtaket ikke var behandlet av klageinstansen, ba vi i brev herfra Nav oversende den opprinnelige klagen til Klagenemnda i X kommune for endelig behandling der. I brevet viste vi også til punkt 8.1 i «Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i X kommune» om at klageinstans for vedtaket var Klagenemnda i X kommune. Vi orienterte klageren om dette, og ba ham avvente endelig avgjørelse fra Klagenemnda.

(5) I en ny henvendelse til Sivilombudet opplyste klageren at han ikke hadde fått noen ny behandling av klagen. Nav opplyste til oss per telefon at de kun hadde behandlet saken internt.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Nav . I brev 3. april 2024 ba vi om Navs vurdering av om klageren har fått sin klagerett etter forvaltningsloven § 28 oppfylt i denne saken. For det tilfelle at Nav mener klagen skulle ha vært behandlet av en klageinstans, spurte vi hva Nav anser som rett klageinstans.

(7) I brev 24. april 2024 svarte Nav at klageren også hadde klaget til Statsforvalteren i Rogaland, og at statsforvalteren er klageinstans. Navs vurdering var derfor at klageren hadde fått sin klagerett ivaretatt.

(8) Som følge av Navs svar fant vi grunn til å presisere hvilket vedtak undersøkelsen knyttet seg til, og stilte to ytterligere spørsmål. Vi viste til at klageren hadde fått to opprinnelige vedtak, og at det kun er Navs saksbehandling knyttet til vedtaket 22. september 2023 om avslag på søknad om kommunal bolig som er gjenstand for vår undersøkelse. Vedtaket om at klageren og hans familie anses som vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en del av undersøkelsen. Deretter ba vi Nav redegjøre rettslig for hva

Nav anser som rett klageinstans for vedtaket 22. september 2023. Vi ba også Nav redegjøre for om de anser reglene i forvaltningsloven § 33 om saksforberedelsen i klagesaker som oppfylt.

(9) Nav svarte i brev 22. mai 2024 at vedtaket som undersøkelsen gjelder, burde vært hjemlet i boligsosialloven. Når det likevel ble fattet med grunnlag i X kommunes regelverk for tildeling av kommunale boliger, burde det ifølge Nav blitt behandlet av Klagenemnda i X kommune. Nav skrev at de beklaget feilen og at de har endret praksis og rutiner på området.

(10) På spørsmålet om Nav anser reglene i forvaltningsloven § 33 som oppfylt, viste Nav til at klageren i vedtak 3. november 2023 fikk innvilget rett på individuelt tilpasset bistand på boligmarkedet etter boligsosialloven §§ 4 og 6. Ettersom søknaden om dette ble innvilget etter ny behandling, anser Nav reglene i forvaltningsloven § 33 som oppfylt.

(11) Klageren fikk anledning til å kommentere Navs svar.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(12) Hovedspørsmålet i saken er om Navs behandling av klage over vedtak 22. september 2023 om avslag på søknad om kommunal bolig er i tråd med forvaltningslovens regler om klage, herunder om klageren har fått sin klagerett oppfylt. Nav har i sine svar til ombudet gitt uttrykk for at de mener forvaltningslovens regler om klage er oppfylt, dels med henvisning til at de senere fattet vedtak om at klageren og hans familie anses som vanskeligstilte på boligmarkedet etter boligsosialloven §§ 4 og 6, og dels med henvisning til at klageren også har klaget til Statsforvalteren i Rogaland. I lys av disse svarene, krever sakens hovedspørsmål en vurdering av to underspørsmål. For det første må det vurderes om Nav har opphevet eller endret vedtaket om kommunal bolig på en slik måte at det ikke var behov for klagebehandling hos overordnet organ. For det tilfelle at klagen skulle vært oversendt til en klageinstans, må det for det andre vurderes hva som er rett klageinstans.

(13) Ombudet vil under punkt 2 gi en oversikt over de relevante reglene som gjelder for Navs klagebehandling i denne saken. Deretter vil ombudet under punkt 3 vurdere spørsmålene nevnt over, med utgangspunkt i disse reglene.

2. Rettslig utgangspunkt

(14) Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet

vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Bestemmelsen innebærer at parten har et rettskrav på å få sin klage behandlet av en klageinstans.

(15) Klageretten har en viktig funksjon også der det påklagde vedtaket gjelder goder som borgeren ikke har noe lovbestemt krav på. Ombudet viser til at også slike avgjørelser ofte anses som enkeltvedtak dersom ytelsen tildeles etter en fast ordning, jf.

Forvaltningslovutvalgets uttalelser i NOU 2019:5 s. 305. I uttalelse i årsmeldingen for 1997 s. 69 (SOMB-1997-9) kom ombudet til at flere vektige grunner talte for at tildelingsavgjørelser om kommunale boliger i Oslo kommune er enkeltvedtak. Ombudet viste til at sosiale og medisinske forhold hos søkerne ble vektlagt, at kommunale boliger var et knapphetsgode og at slike avgjørelser hadde økonomisk betydning for søkerne. Avgjørelser om tildeling av kommunale boliger som skjer etter en fast offentlig ordning der sosiale, økonomiske og helsemessige forhold ved søkerne vektlegges, vil altså normalt være enkeltvedtak.

(16) Når et enkeltvedtak påklages, kan underinstansen oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Hvis underinstansen ikke treffer en slik avgjørelse, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

(17) Ved kommunale eller fylkeskommunale enkeltvedtak er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller – etter kommunestyret eller fylkestingets bestemmelse – formannskapet eller fylkesutvalget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget, så fremt vedtaket ikke er fattet med myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Sistnevnte er ikke tilfelle her.

3. Har Nav oppfylt forvaltningslovens regler om klage?

(18) Det følger av «Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i X kommune» kapittel 2 at tildeling av kommunale boliger skjer etter en fast ordning etablert av kommunen der økonomiske, helsemessige og sosiale forhold ved søkeren vektlegges. Det er videre på det rene at kommunale boliger er et knapphetsgode, og at ikke alle som søker innvilges bolig. Ombudet anser det ikke tvilsomt at Navs vedtak om å avslå klagerens søknad om kommunal bolig er et enkeltvedtak. Klageren har derfor rett til å påklage avslaget og få klagen behandlet av nærmeste overordnede forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Det var derfor ikke riktig av Nav å skrive i vedtaket 3. november 2023, som opprettholdt avslaget på søknad om kommunal bolig, at vedtaket ikke kan påklages fordi kommunen ikke har noen lovpålagt plikt til å gi innbyggerne kommunale boliger.

(19) Nav har i sitt siste svar hit skrevet at de anser reglene i forvaltningsloven § 33 som oppfylt, med henvisning til det andre vedtaket 3. november 2023, som ga klageren rett på individuelt tilpasset bistand på boligmarkedet etter boligsosialloven §§ 4 og 6. Klageren står med dette på listen av vanskeligstilte, og kan vurderes for tildeling av kommunal bolig når slik bolig er ledig.

(20) Vedtak 3. november 2023 om å anse klageren og hans familie som vanskeligstilte på boligmarkedet utgjør imidlertid ikke en opphevelse eller en endring av vedtak 22. september 2023 om å ikke tildele klageren kommunal bolig. Selv om det å anses som vanskeligstilt innebærer at man kan vurderes for tildeling av kommunal bolig, er fortsatt søknaden om kommunal bolig avslått. Sivilombudet er derfor ikke enig med Nav i at reglene i forvaltningsloven § 33 om saksforberedelsen i klagesak er oppfylt. Saken skulle vært oversendt til rett klageinstans, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

(21) Når det gjelder spørsmålet om hva som er rett klageinstans, svarte Nav i brev 24. april 2024 at klageinstans er Statsforvalteren i Rogaland. Nav endret så dette til Klagenemnda i kommunen i nytt svar 22. mai 2024, under henvisning til at vedtaket i denne saken var hjemlet i X kommunes regelverk for tildeling av kommunale boliger. Ettersom klagen over avslaget på søknad om kommunal bolig også ble tilsendt Statsforvalteren i Rogaland, er Navs oppfatning at klagerens klagerett er ivaretatt.

(22) Statsforvalteren er klageinstans ved klage over enkeltvedtak etter boligsosialloven, jf. lovens § 7 fjerde ledd. En «avgjørelse om å gi eller avslå bistand», er et enkeltvedtak, jf. første ledd andre setning. Dersom en kommune fatter vedtak om at en person er vanskeligstilt på boligmarkedet, og dermed har krav på individuelt tilpasset bistand, er det altså som et utgangspunkt saksbehandlingsreglene i boligsosialloven som gjelder. Vedtaket 3. november 2023 om at klageren og hans familie anses som vanskeligstilte på boligmarkedet har med andre ord grunnlag i boligsosialloven. Dersom klageren hadde påklaget dette vedtaket, ville statsforvalteren vært klageinstans.

(23) Den individuelt tilpassede bistanden kan også skje i form av et boligsosialt virkemiddel som er regulert i en egen ordning. I så fall må det fattes et eget vedtak med grunnlag i disse særskilte reglene, med konsekvens at det er saksbehandlingsreglene for denne ordningen som gjelder. Vedtak om tildeling av kommunal bolig er i en slik kategori.

(24) I X kommune reguleres tildeling av kommunale boliger i «Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i X kommune», der det som nevnt fremgår av punkt 8.1 at klageinstans er Klagenemnda i X kommune. Dette er i tråd med forvaltningsloven § 28 andre ledd, se over under punkt 2. At vedtak om tildeling av kommunal bolig ikke er hjemlet i boligsosialloven, og at statsforvalteren ikke er klageinstans ved klage over slike vedtak, bekreftes boligsosiallovens forarbeider, jf. Prop. 132 L (2021-2022) s. 69:

«Departementet presiserer at kommunale klageorganer til boligsosiale virkemidler, som blant annet Oslo kommune er inne på, ikke berøres av forslaget. For eksempel skal vedtak om å tildele eller avslå en søknad om kommunal bolig fortsatt påklages til det organet kommunen har i dag. Hvis det ikke er etablert et kommunalt klageorgan, vil klageinstans for kommunens enkeltvedtak i utgangspunktet være kommunestyret, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd første punktum. Dette betyr at det kun er vedtak om å avslå – eller innvilge – en anmodning om individuelt tilpasset bistand etter loven her som skal påklages til statsforvalteren. Klagebehandling etter loven her vil altså ikke erstatte kommunale klageordninger.».

(25) Vedtaket 22. september 2023 om å avslå klagerens søknad om tildeling av kommunal bolig er spørsmål om bruk av kommunens egne regelverk, med Klagenemnda i X kommune som rett klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd og «Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i X kommune» punkt 8.1. Klagen skulle derfor vært oversendt dit for klagebehandling.

(26) Nav har etter dette feilaktig lagt til grunn at det ikke har vært behov for oversendelse av klagen til en klageinstans. Ombudet vil også påpeke at selv om kommunal bolig ikke er noe man har krav på, og Nav eventuelt mener at Klagenemnda ikke vil vurdere saken annerledes, skal saken oversendes klageinstansen slik at klageretten i forvaltningsloven § 28 er reell. Det er Klagenemnda som er gitt myndighet og avgjøre søknaden om kommunal bolig i siste instans.

Konklusjon

(27) Sivilombudet er kommet til at Navs behandling av klage over vedtak 22. september 2023 ikke er i tråd med forvaltningslovens regler om klage. Rett klageinstans for klagen er Klagenemnda i X kommune. Klagen skulle derfor vært oversendt dit, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Ettersom den ikke ble det, fikk ikke klageren oppfylt sin rett til å få klagen behandlet av et overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

(28) Ombudet ber Nav oversende klagen til Klagenemnda for endelig behandling der, med Sivilombudet i kopi. Videre ber ombudet Nav om å gjennomgå egne rutiner for å sikre at Navs vedtak får en reell klagebehandling, i tråd med forvaltningslovens regler.

27.6.2024 (2024/1706)