

Klageinstansens prøvingsplikt i sak om kommunal bolig

15.1.2025 (2024/5020)

Saken gjelder Klagenemnda i X kommunes behandling av en klage over avslag på søknad om kommunal bolig. Klagenemnda opprettholdt førsteinstansens avslag, blant annet med henvisning til at Klagenemnda ikke visste noe om de andre søkerne av kommunal bolig, at en tildeling av kommunal bolig vil innebære en prioritering av klageren fremfor andre søkere, og at Klagenemnda ikke visste noe om det var egnet kommunal bolig i X kommune på daværende tidspunkt eller i nær fremtid.

Sivilombudet uttalte at klageinstansens manglende kjennskap til deler av faktum, inkludert opplysninger om andre i søkermassen, ikke er et argument for å opprettholde underinstansens vedtak. Sivilombudet kom til at Klagenemnda ikke hadde foretatt en slik reell og selvstendig prøving av klagen som forvaltningsloven § 34 andre ledd forutsetter. Forvaltningslovens regler om klage var derfor ikke oppfylt.

Sivilombudet ba Klagenemnda behandle saken på nytt i tråd med uttalelsen, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) søkte om kommunal bolig og fikk avslag i Nav i X kommunes (heretter Nav) vedtak 22. september 2023. Nav behandlet klagerens klage over avslaget internt 3. november 2023, uten å oversende saken til en klageinstans. I uttalelse 25. juni 2024 (SOM-2024-1706) kom Sivilombudet til at Navs behandling av klagen ikke var i tråd med forvaltningslovens regler, og at rett klageinstans for klagen er Klagenemnda i kommunen (heretter Klagenemnda). Ombudet ba derfor Nav om å oversende klagen til Klagenemnda for endelig behandling der.

(2) Nav vurderte deretter saken på nytt, fastholdt å avslå klagerens søknad og oversendte saken til Klagenemnda. I vedtak 28. august 2024 opprettholdt Klagenemnda Navs avslag. Vedtaket er basert på en innstilling fra kommunedirektøren, som innledet sin vurdering med at dersom Klagenemnda tildeler kommunal bolig til klageren, vil det ha «flere problemstillinger knyttet til seg, og kommunedirektøren vil fraråde at dette blir gjort». Kommunedirektøren viste så til blant annet følgende:

- «Klagenemnda vet ingenting om de andre som står på venteliste for kommunal bolig, eller de andre som har fått avslag på kommunal bolig og ikke står på venteliste. Dersom klagenemnda tildeler klager kommunal bolig, vil de prioritere denne søkeren framfor de andre som har søkt og som NAV har funnet at har rett til kommunal bolig ifølge X kommunes retningslinjer for dette.»
- «Klagenemnda vet heller ikke om det er egnet kommunal bolig ledig nå eller i nær framtid.»
- «Både å vedta at klager skal få tildelt kommunal bolig og at klager skal få stå på venteliste kan skape presedens som klagenemnda i lignende klagesaker kan/bør/må følge. Dette kan føre til at klagenemnda blir en instans som systematisk overstyrer Nav sine faglige vurderinger. Det er også med bakgrunn i dette at kommunedirektøren mener at vedtaket fra NAV bør opprettholdes.»

Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Klagenemnda. I brev herfra ba vi Klagenemnda redegjøre for om de har foretatt en slik reell og selvstendig prøving av klagerens klage som forvaltningsloven § 34 andre ledd forutsetter. Vi spurte også om

Klagenemnda etter sin oppfatning har påsett at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket om å avslå klagerens søknad ble fattet, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

(4) Klagenemnda svarte at de behandlet undersøkelsen i møte 27. november 2024 der de besluttet følgende:

1. «Klagenemnda mener de har foretatt en reell og selvstendig prøving av klage som ble behandlet i klagenemnda 28. august 2024
2. Klagenemnda mener at saken som var grunnlag for behandling av klagen i møte 28. august 2024 var godt nok opplyst til å kunne fatte vedtak».

(5) Denne konklusjonen var igjen basert på en innstilling fra kommunedirektøren. Innstillingen inneholdt en nærmere begrunnelse for Klagenemndas svar på våre undersøkelser. I innstillingen er det vist til kommunedirektørens innstilling i klagesaken, som redegjør for sakens bakgrunn. Deretter viste Klagenemnda til selve vurderingen i innstillingen, inkludert formuleringene nevnt over i avsnitt 2, og følgende avsluttende kommentarer:

«Kommunedirektøren ser at klager har behov for større bolig enn den klager disponerer nå. Selv om det er et vanskelig marked for leietakere nå, ser ikke kommunedirektøren at dette er et argument i seg selv for å få kommunal bolig når flere andre står foran klageren i køen for å få dette. Kommunal bolig er et knapphetsgode som tildeles etter fastsatte regler der klager er vurdert til ikke å komme inn under kriteriene.

Kommunedirektøren deler NAV sin oppfatning av at klager er vanskeligstilt boligsøker, men at klager ikke er kvalifisert til å stå på venteliste for kommunal bolig slik reglene for dette praktiseres i X kommune.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at Klagenemnda opprettholder vedtaket om at klager ikke blir tildelt kommunal bolig.»

(6) Når det gjelder formuleringene nevnt over i avsnitt 2, viste Klagenemnda til at det ifølge kommunedirektøren var en nyttig saksopplysning at endring av søknad av kommunal bolig ikke bare får konsekvens for søker/klager, men også for andre som har søkt og som allerede står på venteliste eller har fått avslag. Tidligere har Klagenemnda kun behandlet saker om startlån og parkeringstillatelse, som i hovedsak bare ville berøre den som søker/klager. Klagenemnda avviste imidlertid at dette var «det eneste eller viktigste som stod som begrunnelse for hvorfor kommunedirektøren anbefalte at klagenemnda opprettholdt vedtaket om avslag på kommunal bolig», og viste til at «saksopplysningene i selve saken [...] og det kommunedirektøren skrev avslutningsvis i sin vurdering» ga grunnlag for Klagenemndas vurdering. Klagenemnda mente at søknaden, avslaget på søknaden med begrunnelse, klagen på avslaget, opprettholdelsen av vedtaket fra NAV med begrunnelse og

klagers tilsvaer før klagen ble behandlet i klagenemnda ga nok opplysninger til at de kunne vurdere om klageren oppfylte vilkårene for å kunne tildeles kommunal bolig.

(7) Klageren fikk anledning til å kommentere Klagenemndas svar.

Sivilombudets syn på saken

Innledning og rettslige utgangspunkter

(8) Hovedspørsmålet er om Klagenemndas behandling av klagerens sak er i tråd med forvaltningslovens regler om klage. Klagenemnda har i klagesaken og i forbindelse med ombudets undersøkelse vist til utfordringene ved å endre Navs vedtak, da det dreier seg om fordeling av et knapphetsgode som krever prioritering mellom flere søkere. Saken reiser med dette spørsmål om rekkevidden av klageinstansens prøvingsplikt.

(9) Klageinstansens prøvingsplikt fremgår av forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd. Første og andre punktum lyder:

«Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.»

(10) Etter ordlyden i bestemmelsens første punktum «kan» klageinstansen prøve alle sider av saken. Det er forutsatt i forvaltningslovens forarbeider, rettspraksis og juridisk teori at klageinstansen har en plikt til å foreta en ny og selvstendig prøving av saken ved klagebehandlingen, jf. også ombudets uttalelse 13. juni 2023 (SOM-2022-6028). I uttalelse 10. mars 2014 (SOM-2013-2528) uttalte ombudet følgende om klageinstansens prøvingsplikt:

«Etter ordlyden i bestemmelsen kan klageinstansen prøve alle sider av saken. I dette ligger det også en plikt til å prøve saken så langt det er nødvendig. Det gjelder både sakens rettslige, faktiske og skjønsmessige sider. For at klagebehandlingen skal være reell, og for at klager skal få prøvd saken i to instanser slik loven forutsetter, må fylkesmannen som klageinstans foreta en selvstendig vurdering av de sider av saken som klagen gir grunn til.»

(11) Klageretten har en viktig funksjon også der det påklagde vedtaket gjelder goder som borgeren ikke har noe lovbestemt krav på, men som tildeles etter en fast ordning, jf. ombudets uttalelse 25. juni 2024 (SOM-2024-1706). Ombudet viser til NOU 2019:5 side 309, der Forvaltningslovutvalget uttaler at det er behov for saksbehandlingsregler der tildeling skjer etter en fast ordning, da dette kan bidra til å unngå forskjellsbehandling. Uttalelsen gjelder tildeling eller opphør av pengeytelser, men poenget gjør seg etter ombudets syn også gjeldende for tildeling av kommunal bolig. Også i slike saker er det viktig at

klageinstansen oppfylles prøvingsplikten etter fvl. § 34, inkludert de nevnte kravene til reell og selvstendig klagebehandling.

(12) Reglene i forvaltningslovens kapittel IV og V, slik som reglene om forvaltningens utredningsplikt i § 17 og reglene om forvaltningens begrunnelser i §§ 24 og 25, gjelder også for klageinstansen, jf. fvl. § 33 første ledd. Klageinstansens utredningsplikt fremgår også eksplisitt av fvl. § 33 femte ledd:

«Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.»

(13) Dersom klageinstansen ikke opprettholder underinstansens vedtak, kan den selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det tidligere vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 femte ledd.

Har Klagenemnda oppfylt forvaltningslovens regler om klage?

(14) Klagenemnda har en plikt til å foreta en prøving av Navs vedtak om å avslå klagerens søknad om kommunal bolig, herunder en prøving av sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider. Det innebærer blant annet at Klagenemnda må vurdere hvilke rettslige utgangspunkter som ligger til grunn for vedtaket, om Navs vurdering har skjedd innenfor disse rettslige utgangspunktene, og om vurderingen bygger på et riktig faktum.

(15) Klagenemndas vedtak bygger på kommunedirektørens innstilling. I innstillingen fraråder kommunedirektøren at Klagenemnda tildeler klager kommunal bolig, fordi et slikt vedtak vil gå på bekostning av andre søkere som Klagenemnda ikke har kjennskap til. Utover dette begrunner ikke kommunedirektøren innstillingen med mer enn at hun er enig med Nav om at «klager ikke er kvalifisert til å stå på venteliste for kommunal bolig slik reglene for dette praktiseres i X kommune».

(16) Ombudet vil knytte noen kommentarer til uttalelsene om at Klagenemnda ikke vet noe om de andre søkerne av kommunal bolig, at en tildeling av kommunal bolig vil innebære en prioritering av klageren fremfor andre søkere, og at kommunedirektøren derfor ville fraråde en slik tildeling.

(17) Klageinstansens manglende kjennskap til deler av faktum er ikke et argument for å opprettholde underinstansens vedtak. Klagenemnda har en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. fvl. § 33 femte ledd første punktum. Hvis klageren fremmer synspunkter som angår andre i søkermassen, for eksempel konkrete påstander om usaklig forskjellsbehandling ved prioritering av søkere, skal disse synspunktene normalt vurderes, jf. § 34 andre ledd andre punktum. Dersom vurderingen av disse synspunktene krever ytterligere opplysninger, må klageinstansen innhente nødvendig informasjon. Selv om klageinstansen ofte ikke har samme fagekspertise eller nærhet til

faktum som underinstansen, kompenseres dette gjennom underinstansens saksutredning i tråd med forvaltningsloven § 33 andre ledd, samt klageinstansens mulighet til å pålegge underinstansen å gjennomføre nærmere undersøkelser, jf. § 33 femte ledd andre punktum.

(18) I svaret på undersøkelsen herfra avviste imidlertid Klagenemnda at dette var eneste grunn til å opprettholde avslaget, og skrev at klageren ikke er kvalifisert til å stå på venteliste for kommunal bolig slik reglene for dette praktiseres i kommunen.

(19) De rettslige utgangspunktene for vedtaket om å avslå klagerens søknad om kommunal bolig følger av Regler for tildeling av kommunale utleieboliger i X kommune. I regelverkets kapittel 2 står vilkårene for å bli godkjent som vanskeligstilt boligsøker, som er en forutsetning for å få tildelt kommunal bolig i kommunen. Regelverkets punkt 2.4 fremstår som særlig relevant i denne saken:

«2.4 Hva som kreves for å bli godkjent

For å bli godkjent som vanskeligstilt boligsøker må søker på søknadstidspunktet være uten egnet bolig, stå i fare for å miste bolig i løpet av de nærmeste seks månedene, eller at kommunens boligtildelingsutvalg vurderer nåværende bolig som uegnet på grunn av størrelse, helsefare eller manglende tilrettelegging.

Som vanskeligstilt i denne sammenheng regnes den som på grunn av problemer med økonomi, rus, fysisk og psykisk helse eller av andre grunner ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det kan kreves at helsemessige problemer dokumenteres av lege.»

(20) Regelverkets kapittel 3 regulerer prioriteringen som skal gjøres mellom søkerne.

(21) Nav begrunnet avslaget 22. september 2023 med at de ikke kunne se at klager har sosiale eller helsemessige utfordringer som gjør at han ikke kan finne en ny, privat bolig selv. I vedtaket vises det til kommunens regelverk punkt 2.4, som regulerer hva som skal til for å anses som vanskeligstilt boligsøker i kommunen. Det er altså denne bestemmelsen som i hovedsak utgjør de rettslige rammene for Navs vedtak. Klagenemnda skal derfor vurdere om Navs vurdering er i samsvar med disse rammene, og om vurderingen bygger på et korrekt faktisk grunnlag.

(22) Verken Klagenemndas vedtak eller kommunedirektørens innstilling går nærmere inn på hvilke bestemmelser eller vilkår som ligger til grunn for vurderingen. Klagenemnda utdyper heller ikke hvorfor de deler Navs oppfatning om at klageren ikke er kvalifisert til å stå på venteliste. Det fremstår derfor som klart for ombudet at Klagenemnda ikke har foretatt en slik reell og selvstendig prøving av klagen som fvl. § 34 andre ledd forutsetter.

(23) Klagenemnda gir i svaret på ombudets undersøkelse uttrykk for at de «var kjent med både søknaden, avslaget på søknaden med begrunnelse, klagen på avslaget, opprettholdelsen av vedtaket fra NAV med begrunnelse og klagers tilsvarende svar før klagen ble

behandlet i klagenemnda», og at de basert på dette kunne vurdere om de mente at klager oppfyller vilkårene for å kunne tildeles kommunal bolig i X. Ombudet bemerker at denne vurderingen i så fall må fremgå av vedtaket, jf. fvl. §§ 24 og 25, jf. § 33 første ledd.

(24) Selv om saken er tilstrekkelig utredet, og klageinstansen finner feil ved underinstansens vedtak, er ikke klageinstansen alltid egnet til å foreta en ny og fullstendig realitetsvurdering av saken som resulterer i et nytt vedtak. I enkelte tilfeller kan derfor alternativet om å oppheve vedtaket og sende det tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling være aktuelt, jf. fvl. § 34 fjerde ledd. Dette kan for eksempel være tilfellet når underinstansen har bedre forutsetninger for å gjennomføre nye undersøkelser, eller når en feil i underinstansens vedtak ikke automatisk tilsier at en tillatelse skal innvilges, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011) side 560. Det kan være aktuelt nettopp i saker som gjelder fordeling av knapphetsgoder, som krever kunnskap om helheten i søkermassen.

(25) Ombudet vil likevel generelt understreke at muligheten til å oppheve vedtaket ikke endrer på klageinstansens utredningsplikt. Hvis det er mulig, skal klageinstansens selv sørge for tilstrekkelig utredning av saken før vedtak treffes, jf. § 33 femte ledd, og treffe et nytt vedtak. Ved vurderingen av om det skal fattes et nytt vedtak i saken, eller om vedtaket skal oppheves og sendes tilbake til underinstansen, må klageinstansen ta hensyn til hvilke konsekvenser dette vil få, særlig med tanke på saksbehandlingstid.

(26) Avslutningsvis vil ombudet bemerke at vedtakene fra Nav og Klagenemnda kan etterlate tvil om hvilke vilkår som har vært grunnlaget for å avslå klagerens søknad om kommunal bolig. I innstillingen til Klagenemndas vedtak vises det til Navs vedtak 3. november 2023. Nav viser der til punkt 2.4 i kommunens regelverk om kravene for å godkjennes som vanskeligstilt boligsøker, før de skriver:

«[...] kommunal bolig tildeles dem som har sammensatte utfordringer med tanke på økonomi og helse, og som gjerne trenger oppfølging fra kommunen. Vi kan ikke se at dere har slike utfordringer. Vi vurderer likevel at dere er vanskeligstilte boligsøkere på grunn av at dere bor for trangt, at dere er fire personer som lever på en inntekt og at dere har språkutfordringer.»

(27) I innstillingen til Klagenemndas vedtak står det videre at «[k]ommunedirektøren deler NAV sin oppfatning av at klager er vanskeligstilt boligsøker, men at klager ikke er kvalifisert til å stå på venteliste for kommunal bolig slik reglene for dette praktiseres i X kommune». Nav og Klagenemnda ser dermed ut til å ikke anse klageren som vanskeligstilt boligsøker etter regelverkets punkt 2.4. I konklusjonen skriver imidlertid begge instanser at selv om klageren ikke er kvalifisert for kommunal bolig, anses han som nettopp vanskeligstilt boligsøker. Ombudet antar at det er fordi klageren ikke anses som vanskeligstilt boligsøker etter kommunens interne regelverk, men etter boligsosialloven §§ 4 og 6. Hvis det er tilfellet, burde denne distinksjonen vært tydeliggjort i vedtakene.

(28) Ombudet ber Klagenemnda behandle saken på nytt. For ordens skyld bemerkes at ombudet ikke har tatt stilling til om innhenting av ytterligere informasjon har vært nødvendig, og om Klagenemnda dermed har misligholdt utredningsplikten. Ombudet har heller ikke tatt stilling til om klageren skal tilkjennes kommunal bolig.

Konklusjon

(29) Sivilombudet er kommet til at Klagenemndas behandling av klagerens sak ikke er i tråd med forvaltningslovens regler om klage. Klagenemnda har ikke foretatt en slik reell og selvstendig prøving av klagen som forvaltningsloven § 34 andre ledd forutsetter.

(30) Ombudet ber Klagenemnda behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

15.1.2025 (2024/5020)