

# **Parkeringstillatelse for forflytningshemmede – klagesaksforberedelse, begrunnelsesplikt og rettsanvendelse**

24.10.2019 (2018/4557 og 2018/4740)

Saken gjelder X kommunes klagebehandling av et eldre ektepars søknader om parkeringstillatelse for henholdsvis forflytningshemmet sjåfør og passasjer. Begge ektefellene var betydelig bevegelseshemmet. Søknadene ble likevel avslått fordi kravet til særlig behov for parkeringslette i forbindelse med aktiviteter ikke var oppfylt.

Ombudsmannen er kommet til at kommunelegen var inhabil da han medvirket ved tilretteleggelsen av mannens sak for kommunens klagenemnd ut fra bestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c første ledd.

Det fremgår ikke tilstrekkelig klart av underretningen til klager at klagenemndas begrunnelse for vedtakene er den samme som i rådmannens innstilling til nemnda.

Videre er det uklart om klagenemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av aktivitetskravet etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede

**§ 3 første ledd. Dessuten skulle klagenemnda ha foretatt en totalvurdering av ekteparets samlede behov, selv om de søkte hver for seg.**

**På bakgrunn av disse manglene ber ombudsmannen klagenemnda behandle sakene på nytt.**

## **Sakens bakgrunn**

A søkte om fornyelse av parkeringstillatelse som forflytningshemmet sjåfør 15. oktober 2017. Han var da 82 år og hadde hatt slik tillatelse i fem år. Søknaden ble avslått av X kommune 8. november 2017. Etter kommunens vurdering oppfylte han ikke lenger vilkårene for å få parkeringstillatelse. I vedtaket var det lagt til grunn at han er betydelig ganghemmet, men at det ikke var tilstrekkelig konkretisert et særlig behov for parkeringslette i forbindelse med aktiviteter.

Vedtaket ble påklaget til kommunens klagenemnd. Rådmannens stab forberedte saken for klagenemnda, og rådmannen avga innstilling 1. desember 2017. I klagenemndas vedtak 12. mars 2018 ble avslaget stadfestet.

Ektefellen B fremmet 27. juni 2018 en egen søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmet passasjer. Hun var da 83 år. Søknaden ble avslått av X kommune 23. august 2018. Også i hennes tilfelle var det lagt til grunn at hun er svært bevegelseshemmet, men at hun ikke oppfylte aktivitetskravet. Avslaget ble påklaget til klagenemnda. Rådmannen avga innstilling 1. oktober 2018. I klagenemndas vedtak 29. oktober 2018 ble avslaget stadfestet.

Sønnen, C, klaget begge sakene inn for ombudsmannen 11. november 2018 på vegne av sine foreldre.

## **Våre undersøkelser**

På bakgrunn av klagen og innhentede saksdokumenter besluttet vi å undersøke begge sakene nærmere i et felles undersøkelsesbrev til kommunen.

Det fremgår av saksdokumentene at kommunelege D uttalte seg i forbindelse med underinstansens behandling av sakene. I klagebehandlingen av mannens sak ble D på ny bedt om å avgi uttalelse. På denne bakgrunn stilte vi følgende spørsmål:

- Hva var Ds rolle og mandat ved behandlingen av sakene i første og andre instans?
- Hvordan vurderer klagenemnda Ds habilitet ved behandlingen av klagesaken ut fra bestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c første ledd?

Videre stilte vi følgende spørsmål om klagenemndas begrunnelser:

- Hvor fremkommer begrunnelsene for vedtakene?
- Mente klagenemnda å tiltre begrunnelsen i innstillingen fra rådmannen, og fremkommer dette tilstrekkelig klart av sakens dokumenter?
- Oppfyller begrunnelsene kravene som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25, god forvaltningsskikk og ombudsmannens praksis?

I innstillingen synes rådmannen å legge til grunn at begrepet «annen aktivitet» i forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd kun omfatter nødvendige helserelevante besøk av en viss hyppighet. Vi spurte om klagenemndas syn på en slik tolkning.

Avslutningsvis spurte vi om hvilken betydning det hadde for sakene at begge ektefeller er forflytningshemmet, og at det er A som i hovedsak antas å være sjåfør og ledsager for sin kone.

Kommunen svarte i brev 8. mai 2019. Der opplyser leder av klagenemnda at D er ansatt som kommunelege. Ifølge nemndlederen har D overfor klageorganet kun uttalt seg om forståelsen av nye opplysninger i saken, og ikke bistått i saksforberedelsen. Han var derfor ikke inhabil etter kommunelovens bestemmelser.

Nemndleder uttaler at klagenemnda tiltrådte begrunnelsene i rådmannens innstillinger, og at dette fremkommer av underretningen som ble sendt til klagerne etter at vedtakene ble truffet. Innstillingene var også oversendt klagerne til uttalelse før behandling i klageinstansen. Etter nemndleders vurdering oppfyller rådmannens innstillinger de forvaltningsrettslige krav som stilles til begrunnelsens innhold.

Nemndleder mener ikke at aktivitetskravet kun omfatter helserelevante besøk av en viss hyppighet, og er heller ikke av den oppfatning at rådmannen hadde en slik tolkning av forskriften. Ifølge svaret hit skal alle typer aktiviteter være med i vurderingen, herunder handling og fritidssysler, men forhold knyttet til bolig og arbeid tildeles i de fleste saker større vekt enn aktivitet som foregår på fritiden.

Når det gjelder betydningen av den andre ektefellens helsesituasjon, viser nemndleder til at B ble oppfattet som medsøker i ektemannens sak, og at det manglet vesentlige opplysninger om hennes behov for å få tildelt parkeringstillatelse som forflytningshemmet passasjer.

Videre opplyser nemndleder at ektemannen ikke var nevnt i Bs søknad. Ettersom klagenemnda likevel var kjent med ektemannens sak, ble hensynet til ham tatt opp og vurdert under behandlingen av hennes sak. Dette fremkommer imidlertid ikke av den skriftlige vurderingen.

Fullmektig C har fått tilsendt nemndlederens redegjørelse, men har ikke kommet med ytterligere merknader.

## **Ombudsmannens syn på saken**

### **1. Kommunelegens habilitet ved tilrettelegging av saken for klageinstansen**

Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c første ledd gir en særlig inhabilitetsbestemmelse for ansatte i kommuner i forbindelse med behandling av klager. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.»

Hensynet bak bestemmelsen er å sikre en reell to-instansbehandling ved kommuners behandling av klager. Ombudsmannen har i flere saker omtalt habilitetsbestemmelsens betydning for kommuners saksbehandling, se blant annet SOM-2017-665, SOM-2017-1836 og SOM-2018-4745.

D er ansatt som kommunelege i X kommune. Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5 andre ledd at kommunelegen er medisinskfaglig rådgiver for kommunen. Det fremgår av et notat fra saksbehandler i førsteinstans at D skal ha uttalt følgende i forbindelse med førsteinstansbehandlingen av saken:

«Relativt bevart gangdistanse. Med stakk. Søker angir ingen konkrete HC plasser, kun et generelt behov kjøre bil virker det som. Han skal og transportere kona. Forskriften handler om behov for å stå parkert visse plasser, har ingenting med

bilkjøring å gjøre. Saksbehandler bør forvente at det angis konkrete HC plasser i søknaden....? Be om spesifisering med begrunnelse at dette ikke handler om kjøring.»

Etter oversendelse av klagesaken til klagenemndas sekretariat – rådmannens stab – ble D stilt følgende spørsmål under forberedelse av saken for klageinstansen, jf. notat 29. november 2017:

«Du har tidligere gitt uttalelse ifm førsteinstansbehandling av saken der du vurderte at klager har en relativt bevart gangdistanse med stakk. Klager har nå oppgitt at han bruker krykker. Endrer det noe i din vurdering av 'særlig behov for parkeringslette' at klager har begynt med krykker?» (Sekretariatets understrekninger.)

D svarte at han ikke syntes «endringen fra stakk til krykker endrer mye ved saken», og la videre til at saken var «mangelfullt opplyst fra både lege og søker». Han la dessuten ved to notater han selv hadde utarbeidet samme dag, hvor det blant annet gis enkelte synspunkter på innholdet i vilkårene for parkeringstillatelse.

Slik ombudsmannen oppfatter uttalelsene fra kommunelegen, gjelder disse ikke utelukkende medisinske spørsmål. Til førsteinstansen uttaler han seg blant annet også om tolkningen av regelverket og mangler ved opplysningen av forhold som ikke er medisinske. Uttalelsen til klageinstansen gjelder ikke kun krykkes betydning for funksjonsevnen, men også deres betydning for «saken», slik han var invitert til å svare på. Dessuten kommer han også med synspunkter på sakens opplysning og innholdet i regelverket.

Etter en konkret vurdering av kommunelegens uttalelser er ombudsmannen kommet til at legens rolle i denne saken er problematisk ut fra hensynet til en reell to-instansbehandling. Han må anses å ha medvirket ved tilretteleggelsen av saken for både førsteinstansen og for klageinstansen, og var derfor etter ombudsmannens syn inhabil da han avga uttalelsen til klagenemndas sekretariat etter kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c første ledd.

## **2. Klagenemndas begrunnelse**

Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak begrunnes, og forvaltningen skal gi sin begrunnelse samtidig med vedtaket. Forvaltningsloven § 27 andre ledd, jf. første ledd, forutsetter at begrunnelsen er skriftlig. Plikten til å gi begrunnelse gjelder også for klageinstansens vedtak, jf. forvaltningsloven § 33.

Ombudsmannen har i tidligere saker uttalt at et saksfremlegg fra administrasjonen kan godtas som klageorganets begrunnelse, men at det i så fall må fremgå tydelig av vedtaket

eller av underretningen til klager at klageorganet slutter seg til begrunnelsen i saksfremlegget, se blant annet SOM-2017-665, SOM-2017-3442 og SOM-2018-4745.

Etter ombudsmannens syn fremgår det ikke tilstrekkelig klart av underretningene til A og B at klagenemndas begrunnelse for vedtaket er den samme som rådmannens. Det er riktignok innledningsvis i underretningen vist til rådmannens innstilling, men henvisningen fremstår mer som et uttrykk for tidligere saksgang enn som en tilslutning til innstillingens vurderinger.

### **3. Klagenemndas rettsanvendelse – aktivitetskravet**

Kommunen gir etter søknad parkeringstillatelse til forflytningshemmede, jf. forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd. Vilkårene for tillatelse er at søkeren enten er «fører av motorvogn», jf. bokstav a, eller «passasjer som regelmessig trenger hjelp av fører utenfor motorvognen», jf. bokstav b. I tillegg må søkeren ha

- «særlig behov for parkeringslettelse»
- «i samband med bosted, arbeid og/eller annen aktivitet»
- «fordi vedkommende ikke kan gå eller har store vansker med å bevege seg over noen lengde».

Rådmannen har i innstillingen vist til at ektefellene ikke har søkt om parkeringstillatelse i forbindelse med bosted eller arbeid, og at behovet for parkeringslette derfor må vurderes ut fra vilkåret «annen aktivitet». I tilknytning til dette uttaler rådmannen at «[t]ilfeldig handleparkering, besøk, parkering knyttet til lege, sykehus, fysioterapi o.l. faller i hovedsak utenfor forskriftens bestemmelser», og at «daglige gjøremål som handling og annen sosial aktivitet, ikke skal tildeles stor vekt». Uttalelsene etterlater tvil om rådmannens og klagenemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av forskriftens vilkår.

På spørsmål fra ombudsmannen om «annen aktivitet» kun omfatter nødvendige helserelaterte besøk av en viss hyppighet, har lederen for klagenemnda presisert at «[a]lle typer aktivitet skal være med i vurderingen». Ombudsmannen oppfatter at klagenemnda ikke har ment å utelukke aktiviteter som etter forskriften er relevante, og som skal tas i betraktning. Selv om dette burde ha kommet klarere til uttrykk i forbindelse med vedtaket, vil en slik anvendelse av forskriften være i samsvar med retningslinjene fra Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet fra 1999 samt ombudsmannens uttalelse i SOM-2017-342. Ombudsmannen har derfor ingen innvendinger til denne delen av klagenemndas forståelse.

Derimot er ombudsmannen mer i tvil om det etter gjeldende rett kan kreves at aktivitetene har en viss hyppighet. Ombudsmannen viser til at kravet til «ofte forekommende» aktiviteter ble tatt ut av forskriftsbestemmelsen ved endringen i 1996. I retningslinjene er det også forutsatt at kommunene skal foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av søkerens behov. Vurderingen av behovet må i henhold til retningslinjene «gjøres i forhold til de steder hvor vedkommende normalt parkerer, dvs faktiske, og ikke rent tenkte behov». Slik ombudsmannen vurderer det, har kommunen ikke et tilstrekkelig rettslig grunnlag for å kreve, som et selvstendig vilkår, at den enkelte aktivitet også må ha en viss hyppighet. Hyppigheten eller regelmessigheten av aktiviteten vil derimot inngå som et moment i den konkrete helhetsvurderingen av om det foreligger et «særlig behov».

Nemndlederen har i svaret til ombudsmannen også gitt uttrykk for at «forhold knyttet til bolig og arbeid tildeles i de fleste saker større vekt enn aktivitet som foregår på fritiden». Til dette bemerker ombudsmannen at forskriften og retningslinjene neppe åpner for en generell differensiering mellom betydningen av aktiviteter knyttet til jobb, bolig og fritid. Etter forskriftens ordlyd er «annen aktivitet» likestilt med bosted og arbeid. I retningslinjene er det presisert at «også behov i forbindelse med fritid kan medføre at tillatelse bør gis». Rådmannens og klagenemndas uttalelser kan tyde på at det er gjort en forhåndsvektning av aktivitetene som harmonerer dårlig med dette. Om søkeren har et særlig behov for parkeringslette, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av søkerens daglige livssituasjon. Etter omstendighetene vil for eksempel også tillatelsens betydning for søkers mulighet for å bryte en isolert tilværelse og ha sosial omgang med andre, kunne ha stor betydning.

Ombudsmannen er etter dette kommet til at det er uklart om klagenemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av aktivitetskravet etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd.

#### **4. Felles vurdering av ektefellenes behov**

Det følger av retningslinjene at behovet for parkeringslette skal underlegges en «totalvurdering av søkerens livssituasjon, hvor også hensynet til belastningen for dem som forestår transporten av den forflytningshemmede, kan tillegges vekt». Ekteparet A og B har begge en svært begrenset forflytningsevne. I tillegg har ektemannen rollen som sjåfør og ledsager i relasjon til sin kone. Selv om ektefellene hver for seg ikke skulle oppfylle forskriftens krav, må det i et tilfelle som dette vurderes om deres behov samlet sett tilsier at parkeringstillatelse skal gis. Klagenemnda har ikke foretatt en slik samlet vurdering. Dette burde i alle fall ha vært gjort i Bs sak, da de på dette tidspunktet var kjent med mannens sak, og det var vist til hans avslag og situasjon i Bs klage. Ettersom

ektefellene er kjent med hverandres helsetilstand, vil lovbestemt taushetsplikt her neppe være en skranke for en slik felles vurdering.

## Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at kommunelegen var inhabil da han medvirket ved tilretteleggelsen av saken for klagenemnda ut fra bestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c første ledd.

Det fremgår ikke tilstrekkelig klart av underretningen til klager at klagenemndas begrunnelse for vedtakene er den samme som i rådmannens innstilling til nemnda.

Det er uklart om klagenemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av aktivitetskravet etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd. Dessuten skulle klagenemnda ha foretatt en totalvurdering av ekteparets samlede behov, selv om de søkte hver for seg.

Ombudsmannen ber på denne bakgrunn klagenemnda behandle sakene på nytt, og orientere ombudsmannen om utfallet med kopi av de nye avgjørelsene i sakene. Sakene bes behandlet så raskt som mulig.

24.10.2019 (2018/4557 og 2018/4740)