

# Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

23.10.2020 (2020/1284)

Saken gjelder flere sider ved en kommunes avslag på søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, blant annet spørsmålet om klagenemnda hadde vektlagt behovet for parkering i forbindelse med fritidsaktiviteter.

Ombudsmannen har ikke funnet grunnlag for å konkludere med at kommunen i sin avgjørelse ikke har hensyntatt parkeringsbehov knyttet til fritidsaktiviteter, men mener det burde fremgå av klagenemndas begrunnelse at all aktivitet er relevant i vurderingen av om parkeringstillatelse skal innvilges. Det påpekes også at kommunen på sine hjemmesider synes å gi feilinformasjon, som tilsier at parkeringsbehov knyttet til andre steder og aktiviteter enn arbeid, bolig og helsebehandling ikke er relevante. Ombudsmannen ber kommunen vurdere å rette opp dette, slik at det fremgår at alle typer aktiviteter kan være relevante.

Ombudsmannen har også kommet til at saksbehandler var inhabil ved sin deltagelse i nemndsbehandlingen av saken, og at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikret en reell toinstansbehandling av saken.

Ombudsmannen ber om at klagen behandles på nytt, og at kommunen endrer sine saksbehandlingsrutiner slik at saksbehandlere fra førsteinstansen ikke deltar i klagesaksbehandlingen.

## Sakens bakgrunn

A (klageren), som har en forflytningsevne på mellom 50 til 100 meter på grunn av kronisk korsbåndskade, menisk og artrose i begge knær, søkte 14. februar 2019 X kommune om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Hun hadde tidligere fått innvilget midlertidig parkeringstillatelse, og opplyste i søknaden at forflytningsevnen ikke er forbedret.

Klageren har i søknad og tilleggsopplysningene vist til at hun har behov for parkering ved legesenter, matbutikker, sykehus, tannlege, kjøpesenter, fritidspark og aktiviteter med barn (svømmehall etc.). Samlet sett opplyser hun å ha behov for parkering 4-7 dager per uke.

Søknaden ble avslått i vedtak 15. mars 2019 under henvisning til at «en helhetsvurdering av saken din der vi ser på mulighetene dine for parkering på offentlige ordinære parkering på oppgitte konkrete steder og hyppigheten av behovet tilsier at vi ikke kan innvilge din søknad». Videre fremgår det av begrunnelsen at «fritidsaktiviteter tas med som en helhetsvurdering av søknaden, men er ikke avgjørende for utfallet. Det oppgis i tilleggsopplysningene at du har daglig behov for parkeringslette.

Det ser ut for oss som dette mest er til fritidsaktiviteter da du lister opp mange butikker og fritidsaktiviteter ellers».

Vedtaket ble påklaget til kommunens klagenemnd for parkeringstillatelser for forflytningshemmede. I klagen ble det blant annet anført at kommunen hadde feiltolket vilkårene i forskrift om parkering for forflytningshemmede § 3 første ledd, herunder hvilken betydning «annen aktivitet» enn bosted og arbeid skal ha, og at «det ikke kan konkluderes med at fritidsaktiviteter ikke er avgjørende for utfallet». Klageren anførte også at kommunens vurdering av parkeringsmulighetene ved sykehuset er feil, og at de nærmeste ordinære parkeringsplassene er 100 meter unna. Dette er helt i øvre sjikt av hennes gangdistanse på gode dager, og 50 meter lenger enn hva legeattesten oppgir.

Den 19. juni 2019 stadfestet kommunens klagenemnd vedtaket og ga sin tilslutning til begrunnelsen i førsteinstansens vedtak. I tillegg ga klagenemnda en kort vurdering av saken:

«Klagenemnda har vurdert din mobilitet/legeerklæring opp mot stedene du oppgir å ha et parkeringsbehov og parkeringsmulighetene på de aktuelle stedene er kartlagt og vurdert. Etter en helhetsvurdering kan ikke klagenemnda se at det foreligger opplysninger i saken eller at det fremkommer nye opplysninger i klagen av 04.04.2019 som endrer vedtaket. Det vurderes at ordinær parkering dekker dine behov.»

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen.

## Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av saksdokumentene besluttet ombudsmannen å undersøke enkelte sider av klagenemndas behandling nærmere. Vi stilte klagenemnda følgende spørsmål i brev 23. juni 2020:

1. Av forvaltningsloven § 34 annet ledd fremgår det at klageinstansen skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med. Vurderte klagenemnda klagers synspunkter slik de fremkommer i søknaden og klagen, herunder hennes syn på manglende vektlegging av fritidsaktiviteter, og hvor fremgår eventuelt vurderingen?
2. Ut fra kommunens begrunnelse er det uklart om de mener at fritidsaktiviteter kan ha avgjørende betydning for om en søknad skal innvilges. Hva er klagenemnda syn på betydningen av parkeringsbehov knyttet til fritidsaktiviteter? Kan parkeringsbehov til slike aktiviteter være avgjørende, og etter omstendighetene i seg selv være tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om særlig grunn til parkeringslettelse? Hva er eventuelt begrunnelsen for at fritidsaktiviteter ikke kan ha en slik betydning?

Ombudsmannen viste også til kommuneloven § 13-3 og stilte spørsmål om hvem som deltok i klagenemndas behandling av saken og om det var skrevet protokoll eller et vedtak fra behandlingen.

Kommunen svarte i brev 24. juli 2020 at klagenemnda gikk grundig igjennom klagerens synspunkter, herunder hennes syn på manglende vektlegging av fritidsaktiviteter.

Når det gjaldt forståelsen av «annen aktivitet» svarte kommunen at betydningen av parkering knyttet til fritidsaktiviteter vurderes i den enkelte sak. Nemnda vurderer alle parkeringsbehov for seg før de tar en helhetsvurdering. Alle typer parkeringsbehov kan føre til eventuell innvilgelse.

Kommunen redegjorde også for hvem som deltok i klagenemndas behandling. I svaret fremgår det at saksbehandler fra førsteinstansen møtte som sekretær, og hadde ingen annen funksjon i klagenemnda enn å ta saken videre etter behandling. Kommunen svarte også at det ikke ble skrevet en protokoll og at det er sekretæren som tar notater til nytt vedtak. Det fremgår av kommunens svar at behovet for referat/protokoll tas til etterretning, og dette føres i fremtidige møter i klagenemnda.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Rettsanvendelsen – vekting av «annen aktivitet»

Et sentralt spørsmål i saken er om kommunen i tilstrekkelig grad har lagt vekt på parkeringsbehov knyttet til fritidsaktiviteter.

Hvilke typer parkeringsbehov som kan gi rett til parkeringstillatelse til sjåfør er regulert i forskrift om parkering for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a:

«Bostedskommunen gir etter søknad parkeringstillatelse for forflytningshemmede til ... fører av motorvogn som har 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.»

Etter ordlyden synes «annen aktivitet» å omfatte alle typer aktiviteter.

Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet ga i november 1999 retningslinjer til daværende forskrift om parkering for forflytningshemmede. Ordlyden i dagens § 3 tilsvarer § 2 i daværende forskrift. Ifølge retningslinjenes omtale av § 2 på side 6 skal alle typer aktivitet tas med i vurderingen av om parkeringstillatelse skal innvilges, og begrepet «annen aktivitet» må sees i forhold til begrepet «særlig behov». Det vil her være et skjønnsområde som må legges til grunn, og det fremgår av retningslinjene at det forutsettes at kommunene foretar en helhetlig vurdering av søkerens behov.

Etter ombudsmannens syn følger det av forskriften og retningslinjene at alle aktiviteter er relevante i helhetsvurderingen av søkerens behov – herunder fritidsaktiviteter.

I avslaget viser klagenemnda til at det er foretatt en helhetsvurdering av mulighetene for parkering på offentlige ordinære plasser ved de aktuelle stedene og av hyppigheten av behovet, som tilsier at søknaden ikke kan innvilges. Det opplyses at «fritidsaktiviteter tas med som en helhetsvurdering av

søknaden, men er ikke avgjørende for utfallet». Også i førsteinstansvedtakets begrunnelse, som klagenemnda viser til, synes det å være vektlagt som et hensyn mot innvilgelse at parkeringsbehovet hovedsakelig gjelder fritidsaktiviteter.

I sitt svar til ombudsmannen har imidlertid kommunen vist til at de mener «alle parkeringsbehov [kan] føre til eventuell innvilgelse» av parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Ombudsmannen tar til etterretning kommunens opplysning om at klagenemnda foretok en konkret vurdering av behovet for parkeringslettelse knyttet til «annen aktivitet», hvor det også er tatt hensyn til parkeringsbehov knyttet til fritidsaktiviteter, selv om dette ikke ble avgjørende. Selv om avgjørelsen fremstår som streng, er det dermed ikke grunnlag for å kritisere kommunens rettsanvendelse. Ombudsmannen viser imidlertid til sine bemerkninger når det gjelder kravet til begrunnelse nedenfor.

Ombudsmannen vil i tillegg bemerke at det på hjemmesiden til X kommune gis veiledning om hvem som skal prioriteres ved søknader om parkeringstillatelse som avviker fra det kommunen opplyser til ombudsmannen. Her fremgår det blant annet at «[e]tter forskriften skal behov for parkeringslettelse i forbindelse med bosted eller arbeid vektlegges. I tillegg er det klar forvaltningspraksis på at det med 'annen aktivitet' menes søkere som er hyppig på helserelatert besøk, hvor det er vanskelig å parkere.» Videre fremgår det at for å «søke om parkeringskort for forflytningshemmede må du ... kunne dokumentere et særlig behov for parkeringstillatelse ved bosted, arbeid/skole eller i forbindelse med regelmessig medisinsk behandling».

Som nevnt åpner ikke forskriften § 3 for å tolke «annen aktivitet» kun som «hyppig helserelatert besøk» eller «regelmessig medisinsk behandling». Kommunen synes dermed å gi feil informasjon på hjemmesiden, og ombudsmannen ber kommunen vurdere å rette opp dette, slik at det fremgår at alle typer aktiviteter kan være relevante.

## 2. Saksbehandlingen

### 2.1. Begrunnelse og plikt til å vurdere klagers anførsler

I klagen til klagenemnda hadde klageren merknader til både de rettslige vurderingene og de faktiske forhold som var lagt til grunn for kommunens avslag. Hun har blant annet innvendinger til kommunens vurdering av hennes behov for parkering knyttet til fritidsaktiviteter og at «det ikke kan konkluderes med at fritidsaktiviteter ikke er avgjørende for utfallet». Klageren anførte også at kommunens vurdering av parkeringsmulighetene ved sykehuset inneholdt flere nærmere angitte feil.

Klagenemndas vedtak kommenterer ikke klagers anførsler utover å påpeke at det ikke fremkommer nye opplysninger i klagen som endrer vedtaket.

Det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum at klageinstansen skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med. Woxholt skriver følgende om bestemmelsens betydning for begrunnelsesplikten i Forvaltningsloven med kommentarer (5. utgave, 2016) på side 458:

«Begrunnelsesplikten i § 25 går ikke så langt at det er nødvendig å redegjøre for hvorfor partens konkrete anførsler ikke er tatt til følge. Det er derfor ingen plikt til å imøtegå alt det parten har anført. Se Ombudsmannens Årsmelding 1986 s 106. Men dersom begrunnelsen ikke redegjør kort for at partens anførsler er vurdert, kan det gi ham grunn til å tro at de er oversett. Det kan derfor ofte være grunn til å nevne kort at anførslene er tatt i betraktning, men at de ikke er av betydning eller av avgjørende betydning for vedtaket.»

I saker om fornyelse av parkeringstillatelse har ombudsmannen lagt til grunn at kravene til begrunnelse for et avslag vil være strengere når klagerens situasjon i all hovedsak fremstår som uendret siden første gangs utstedelse av parkeringstillatelse, jf. ombudsmannens artikkel i årsmeldingen for 2013, punkt 1.2.4.

Til ombudsmannen opplyser kommunen at klagenemnda gikk grundig gjennom klagerens synspunkter, herunder hennes synspunkter på manglende vektlegging av fritidsaktiviteter. De anser alle typer aktiviteter som relevante i vurderingen av om parkeringstillatelse skal innvilges. Etter ombudsmannens syn fremgår imidlertid ikke dette klart av kommunens begrunnelser til klager. Kommunens syn på dette skulle i alle fall fremgått av klagenemndas begrunnelse, da det i klagen ble fremsatt klare innvendinger til kommunens tolkning av «annen aktivitet». Videre burde det også ha fremgått klarere at klagers anførsler om de faktiske forholdene var vurdert.

## 2.2. Habilitet

Det følger av kommuneloven § 13-3 at en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe et vedtak i førsteinstans, er inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Klageren ble orientert om klagenemndas avgjørelse av saksbehandler B i brev 1. juli 2019. B var også saksbehandler i førsteinstansens behandling. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om kommunens redegjørelse for hvem som deltok i klagesaksbehandlingen og hvem som eventuelt forberedte saken for behandling. Vi spurte også om det fantes en protokoll fra behandlingen i klagenemnda.

Det fremgår av kommunens svar til ombudsmannen at klagenemnda fikk alle dokumenter i saken til behandling uten noen føringer eller forberedelser. Kommunen opplyste også at det heller ikke finnes en protokoll fra møtet og at behovet for referat/protokoll tas til etterretning, og vil føres i fremtidige møter i klagenemnda. Videre fremgår det av kommunens svar at saksbehandler B var til stede ved behandlingen av saken for klagenemnda. Hun møtte som sekretær og hadde ikke annen funksjon enn å ta saken videre etter behandling.

Ombudsmannen merker seg kommunens svar om saksbehandlerens rolle i klagenemndas behandling, og vil komme med noen merknader til kommunenes saksbehandlingsrutiner.

Habilitetsregelen i kommuneloven § 13-3 andre ledd innebærer at det må gjøres et skille mellom behandlingen i underinstansen og klagebehandlingen i klageinstansen. Saksbehandleren i

underinstansen kan vurdere klagen og utarbeide en redegjørelse for underinstansens syn på saken, men kan ikke tilrettelegge saken for klageinstansen. Når saken oversendes til klagenemnda, forutsetter bestemmelsen at den videre saksbehandlingen finner sted adskilt fra førsteinstansen.

Å tilrettelegge saken omfatter enhver deltakelse i saksbehandlingsprosessen som innebærer innsamling av informasjon vedrørende det aktuelle saksforholdet eller vurdering av dette, jf. Bernt/Overå, Kommuneleaven med kommentarer (6. utgave 2014), side 387. Å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse vil også omfatte å besvare spørsmål for klagenemnda, se SOM-2011-1689.

I Prop. 46 L (2017–2018) s. 380 fremgår det at § 13-3 i hovedsak er en videreføring av de delene av dagens § 40 nr. 3 som gjelder for ansatte i administrasjonen i kommuner, men med visse språklige endringer. Begrepet «medvirkning» er blant annet byttet ut med «har vært med på» eller «delta». Endringen er ment å tydeliggjøre at det må en viss medvirkning til for at bestemmelsen skal slå inn, selv om det ikke skal så veldig mye til. Departementet uttaler at «[r]en kontorhjelp med saksbehandlingen vil ikke innebære en medvirkning som medfører inhabilitet etter denne bestemmelsen».

I tidligere ombudsmannssaker har ombudsmannen påpekt at den særskilte inhabilitetsbestemmelsen i kommuneloven innebærer at saksbehandleren fra underinstansen ikke kan delta i klagenemndas møter, se blant annet SOM-2010-949 og SOM-2012-1960.

Spørsmålet blir etter dette om saksbehandler Bs rolle i klagenemndas behandling var noe mer enn «ren kontorhjelp», og om hun må regnes for å ha deltatt. Etter ombudsmannens syn omfatter «ren kontorhjelp» tilfeller der saksbehandler bare videreformidler vedtaket til klager, eller der saksbehandler har satt sammen en saksmappe uten å legge til vurderinger eller på annen måte legge føringer på behandlingen.

Ombudsmannen vet ikke hva det innebar at saksbehandler var tilstede som sekretær, og tok saken videre etter behandlingen. Uansett vil tilstedeværelsen i møtet være egnet til å skape tvil om habilitetsreglene i kommuneloven ble fulgt. Særlig når det sees hen til at det også fremgår av kommunens svar at sekretæren tar notater til nytt vedtak. Det fremstår dermed som det var saksbehandleren som faktisk nedtegnet nemndas vedtak og begrunnelse i brevet til klager. Å skrive det endelige vedtaket er etter ombudsmannens syn mer enn å bare yte «ren kontorhjelp». Når det heller ikke foreligger en protokoll fra nemndas behandling som gir uttrykk for nemndas syn, skaper det usikkerhet, i alle fall for klager, om saksbehandlers rolle var «ren kontorhjelp».

Når saksforberedelsene til nemndas møte dessuten er begrenset, ved at det ikke foreligger et saksframlegg, bidrar også dette til å så tvil om saksbehandlers rolle ved deltakelse *under* klagebehandlingen. Selv om saksbehandlerens ikke gjør annet enn å sitte i møtet, vil det kunne oppstå situasjoner hvor nemnda er fristet til å benytte kompetansen og informasjonen som en saksbehandler fra førsteinstansen har om saken. I alle fall i saker hvor det ikke foreligger et saksframlegg er det vanskelig å utelukke at saksbehandleren har hatt en rolle i å formidle saken for

nemnda. På denne bakgrunn mener ombudsmannen det er lite tillitsskapende for klager at saksbehandleren fra førsteinstansen møter i klagenemndas behandling av samme sak.

Ombudsmannen kan heller ikke se at det skal være store praktiske hensyn som tilsier at ikke en annen saksbehandler kan ha rollen som sekretær og ta saken videre etter behandling.

På denne bakgrunn mener ombudsmannen at saksbehandler var inhabil ved sin deltagelse i nemndsbehandlingen av saken, og at kommunen ikke har sikret et tilstrekkelig skille mellom første- og anneninstansbehandlingen av saken. Vi ber om at klagen behandles på nytt og at kommunen endrer sine saksbehandlingsrutiner slik at saksbehandlere fra førsteinstansen ikke deltar i klagesaksbehandlingen.

Videre vil ombudsmannen bemerke at når klagenemnda ikke legger ved en protokoll hvor det fremgår hvem som har fattet avgjørelsen, er dette også egnet til å skape tvil om kommunelovens regler om habilitet er fulgt. Ombudsmannen kan heller ikke se at informasjon om klageorganets medlemmer finnes enkelt tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Klageren har derfor ikke hatt anledning til å vurdere om de lovfestede kravene til habilitet i kommuneloven § 13-3 er oppfylt. God forvaltningsskikk tilsier at det enten fremgår av vedtaket hvem som sitter i klageorganet, eller at slik informasjon finnes lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

På denne bakgrunn er ombudsmannen positiv til kommunens opplysning om at det skal føres protokoll i fremtidige saker, og ber kommunen sikre at det informeres om hvem som har behandlet klagen.

## Konklusjon

Ombudsmannen har ikke funnet grunnlag for å konkludere med at kommunen i sin avgjørelse ikke har hensyntatt parkeringsbehov knyttet til fritidsaktiviteter, men mener det burde fremgått av klagenemndas begrunnelse at all aktivitet er relevant i vurderingen av om parkeringstillatelse skal innvilges. Det påpekes også at kommunen på sine hjemmesider synes å gi feilinformasjon, som tilsier at parkeringsbehov knyttet til andre steder og aktiviteter enn arbeid, bolig og helsebehandling ikke er relevante. Ombudsmannen ber kommunen vurdere å rette opp dette, slik at det fremgår at alle typer aktiviteter kan være relevante.

Ombudsmannen har også kommet til at saksbehandler var inhabil ved sin deltagelse i nemndsbehandlingen av saken, og at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikret en reell toinstansbehandling av saken.

Ombudsmannen ber om at klagen behandles på nytt, og at kommunen endrer sine saksbehandlingsrutiner slik at saksbehandlere fra førsteinstansen ikke deltar i klagesaksbehandlingen.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen av saken, ved oversendelse av kopi av brev til klageren.

23.10.2020 (2020/1284)