

Sak om parkeringstillatelse for forflytningshemmede

27.11.2020 (2020/2503)

Sakens bakgrunn

A (heretter vergen) søkte 26. november 2019 Oslo kommune om fornyelse av parkeringstillatelse for forflytningshemmede på vegne av B (heretter klageren). Klageren søker fornyet parkeringstillatelse som passasjer og har sammensatte helseutfordringer med blant annet CP med venstresidig delvis parese, spissfot, tydelig muskelatrofi og skoliose rygg. I legeerklæringen er det opplyst at klageren kan gå 400 meter på gode dager, men får da store smerter. I tillegg har han en medfødt hjerneskade som fører til utagering og behov for rutiner. Det opplyses i saksdokumentene at hvis parkeringsplassen er for langt unna, vil dette, i tillegg til smerter og ubalanse i kroppen, med stor sannsynlighet føre til uønsket adferd hos klageren. Det opplyses at klageren blir fysisk aggressiv, sparker, slår, river og kaster ting rundt seg. I en legeerklæring vedlagt søknaden vises det til at klagerens psykiske helseutfordringer, med stress og utagering, er hovedårsaken til at klageren har behov for parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Bymiljøetaten avslo søknaden, med den begrunnelsen at den etter en helhetsvurdering ikke kunne se at klagers lidelser har en vesentlig innvirkning på hans forflytningsevne. I vurderingen pekes det på både psykiske og fysiske lidelser, herunder legens opplysning om at de psykiske lidelsene er årsak til behovet for parkeringstillatelse.

Vergen påklaget vedtaket. I klagen ber vergen kommunen «holde alle andre lidelser unna» og ønsker at klageinstansen kun ser på klagers «handicap og hans fysiske funksjon». I Velferdsetatens innstilling til klagenemnda er dette tolket som at vergen «ønsker nå at det kun fokuseres på klagers fysiske funksjon».

Klageren fikk 6. mai 2020 endelig avslag fra Oslo kommunes klagenemnd for transportsaker for forflytningshemmede. Avgjørende for klagenemnda synes å være at siden klageren har en gangeevne på 400 meter, så kan han gå fra ordinær parkeringsplass til bestemmelsesstedet. Han oppfyller dermed

ikke vilkåret om å ha store vansker med å bevege seg over noen lengde, jf. forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 bokstav b.

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Fordi saken gjelder Oslo kommune, er den behandlet av setteombudsmannen. Stortinget har bestemt at sivilombudsmann Hanne Harlem i sin nåværende oppnevningsperiode – til 31.

desember 2021 – er inhabil til å behandle alle slike saker. For samme periode har Stortinget valgt Inge Lorange Backer som fast setteombudsmann.

Etter en gjennomgang av saksdokumentene besluttet ombudsmannen å undersøke klagenemndas vurdering av om klageren «har store vansker med å bevege seg over noen lengde».

I brev 24. september 2020 ba vi blant annet klagenemnda om begrunnede svar på om de psykiske utfordringene og smertene som er beskrevet i forbindelse med forflytning, og som også kan resultere i fysisk utagering, kunne ha en vesentlig innvirkning på evnen til å bevege seg over noen lengde, jf. vilkåret i forskriftens § 3 første ledd bokstav b. Vi spurte også om hvilken betydning disse forholdene hadde for klagenemndas behandling av denne saken.

Velferdsetaten, som er faglig sekretariat for klagenemnda, svarte i brev 13. oktober 2020 at vilkåret knyttet til nedsatt gangevne praktiseres strengt. Som hovedregel gjelder dette personer som ikke har evne til å gå, samt personer som har store vansker med å gå korte distanser. Unntaksvis kan andre lidelser omfattes, dersom følgene av lidelsen har en vesentlig innvirkning på forflytningsevnen. Velferdsetaten opplyser at det foretas en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering av den enkeltes livssituasjon. Legeerklæring og annen informasjon fra relevant fagpersonell tillegges betydelig vekt.

Når det gjelder denne saken, opplyser Velferdsetaten at nemnda mener at en søker, med en gangdistanse på opp mot 400 meter, kan klare å gå fra ordinær parkeringsplass til bestemmelsesstedet. Det fremgår ikke eksplisitt av vedtaket at nemnda har vurdert unntaket som gjelder lidelser som ikke omfatter bevegelsesapparatet, og det kunne ha kommet tydeligere frem i vedtaket at nemnda har vurdert dette. Det vises imidlertid til at det er foretatt en helhetsvurdering av klagerens situasjon, herunder av de medisinske opplysningene som fremkommer i saken, og hvordan de påvirker gangevnen.

I tillegg bemerker Velferdsetaten at dette er en fornyelsessak, og at praksisen de senere år har blitt noe strengere enn da klageren sist ble innvilget parkeringstillatelse.

Klagerens verge kom i brev 19. oktober 2020 med merknader til kommunens svar. I merknadene vises det blant annet til at klageren klart faller under unntaksregelen, og at dersom klagenemnda mener det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren har nedsatt gangevne, kan det fremlegges ytterligere dokumentasjon på klagerens lidelser, og hvordan disse påvirker forflytningsevnen.

I tillegg bemerker vergen at det ikke er oppgitt eksakt gangevne, men maks gangdistanse på 400 meter, og at klager får store smerter jo lenger han går.

Ombudsmannens syn på saken

Ombudsmannssaken har reist spørsmål om klagenemnda i tilstrekkelig grad har foretatt en helhetsvurdering av klagers situasjon, hvor det også er tatt stilling til hvordan klagerens psykiske helseutfordringer påvirker hans evne til å bevege seg over noen lengde.

Vilkårene for parkeringstillatelse for passasjer er regulert i forskrift om parkering for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav b:

«Bostedskommunen gir etter søknad parkeringstillatelse for forflytningshemmede til (...) passasjer som regelmessig trenger hjelp av fører utenfor motorvognen og 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.»

Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet ga i november 1999 retningslinjer til daværende forskrift om parkering for forflytningshemmede. Vilkåret om nedsatt gangevne i dagens § 3 tilsvarer § 2 i daværende forskrift, og det antas at retningslinjene kan legges til grunn også etter den nye forskriften. Av retningslinjene fremgår det (side 5) at:

«Uttrykket 'store vansker med å bevege seg over noen lengde' må ikke tolkes så snevert at f.eks. laryungectomerte (strupeløse) ikke kan tildeles parkeringstillatelse, men som hovedregel vil andre lidelser enn i bevegelsesapparatet generelt ikke faller inn under bestemmelsene. En del vil imidlertid kunne gis parkeringstillatelse som følge av at lidelsene har vesentlig innvirkning på forflytningsevnen.»

Etter retningslinjene vil lidelser som ikke direkte påvirker bevegelsesapparatet, være relevante i vurderingen, såfremt lidelsen har vesentlig innvirkning på forflytningsevnen. Videre understreker retningslinjene (side 1) at behandlingen av en søknad om parkeringstillatelse «alltid skal innebære en totalvurdering av søkers situasjon».

Også psykiske lidelser som har en vesentlig innvirkning på forflytningsevnen vil på denne bakgrunn være relevante i vurderingen av om en parkeringstillatelse for forflytningshemmede skal innvilges.

Det fremgår av klagenemndas vedtak i denne saken at de har vurdert og vist til klagerens fysiske helseutfordringer og den oppgitte gangevnen på 400 meter. Ombudsmannen er enig i at dette er sentrale momenter. Dersom det fremkommer andre opplysninger som gir grunn til å tro at oppgitt gangevne alene ikke gir et riktig bilde av hvilke vansker klageren har med å bevege seg over noen lengde, må imidlertid disse opplysningene inngå i vurderingen. I denne saken er det også opplyst at det for klageren er knyttet store smerter til å gå 400 meter, og at klageren har psykiske utfordringer som kan føre til en utagering og dermed gjøre forflytning vanskelig. Ombudsmannen mener det er relevante momenter, som hører med i en helhetsvurdering av klagerens vansker med å bevege seg over noen lengde.

I sitt svar til ombudsmannen har Velferdsetaten opplyst at selv om det kunne ha kommet klarere frem, har nemnda foretatt en helhetsvurdering av alle klagerens utfordringer og hvordan disse påvirket hans gangevne. Slik ombudsmannen forstår det, har denne vurderingen også omfattet opplysningene om psykiske helseutfordringer.

Ombudsmannen merker seg at det nå opplyses at også klagerens psykiske utfordringer ble vurdert, og ansett relevante. Videre fremgår det at kommunen generelt anser slike utfordringer som relevante,

selv om det skal mye til for at de anses å ha vesentlig innvirkning på forflytningsevnen. I lys av at kommunens vedtak i første instans eksplisitt vurderte betydningen av de psykiske plagene, legger ombudsmannen til grunn at også klageinstansen vurderte dette.

På denne bakgrunn har ikke ombudsmannen noe grunnlag for å kritisere kommunen for å ha hatt en for snever helhetsvurdering av klagerens utfordringer. De nærmere medisinske vurderingene av forflytningsevnen kan ikke ombudsmannen overprøve.

Ombudsmannen bemerker imidlertid at når det er opplysninger i saksdokumentene som tilsier at klagers psykiske helseutfordringer har innvirkning på hans forflytningsevne, og at han har store smerter når han går 400 meter, burde det ha fremgått av klagenemndas begrunnelse at disse opplysningene var vurdert, jf. kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25. Dette synes også erkjent av Velferdsetaten selv. I saker av denne karakter gjelder det selv om det i klagen over førsteinstansens vedtak bare var pekt på klagerens fysiske plager.

I denne sammenheng minner ombudsmannen også om 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.

Saken avsluttes med disse merknadene. Ombudsmannen har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å be om ny behandling av saken.

Konklusjon

Ombudsmannen har ikke funnet grunnlag for å konkludere med at kommunen har sett bort fra klagerens psykiske helseutfordringer i sin helhetsvurdering av saken, men har kommet til at klagenemndas vedtak burde vært bedre begrunnet. Det burde gått frem av klagenemndas begrunnelse at alle klagerens helseutfordringer, og hvordan de påvirker hans forflytningsevne, var vurdert.

27.11.2020 (2020/2503)