

Parkeringstillatelse for forflytningshemmede – habilitet og rettsanvendelse

26.3.2021 (2020/4458)

Saken gjaldt behandling av søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

Ombudsmannen kom til at kommunens saksbehandler var inhabil ved utarbeidelse av saksframlegget for klagenemnda når rådmannen i kommunen hadde underskrevet førsteinstansens avslag. Ombudsmannen kom videre til at forskrift om parkering for forflytningshemmede må forstås slik at også forflytningsproblemer knyttet til på- og avstigning i forbindelse med parkering kan gi grunnlag for parkeringstillatelse. Kommunen har derfor tolket forskriften feil.

Ombudsmannen ba kommunens klagenemnd behandle klagen på nytt med grunnlag i en riktig forståelse av forskriften. Denne gangen uten at saksframlegget skrevet av kommunens administrasjon ble lagt til grunn for behandlingen.

Ombudsmannen ba videre kommunen være oppmerksom på habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3 ved fremtidig klagebehandling og sørge for en organisering av den kommunale klagebehandlingen som sikrer at habilitetsreglene fastsatt i kommuneloven overholdes.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) søkte 22. juli 2020 X kommune om parkeringstillatelse for forflytningshemmede på bakgrunn av at hun har smerter når hun skal ut og inn av bilen og derfor har behov for bredere parkeringsplasser slik at hun kan ha døren helt åpen.

X kommune avslo søknaden med den begrunnelsen at hun ikke opplyste om noen begrensning i gangevnen. Avslaget var signert av rådmannen og en saksbehandler. Klagerens mann B (heretter fullmektigen) påklaget vedtaket på hennes vegne. Saken ble 8. september 2020 behandlet av kommunens klagenemnd, som opprettholdt førsteinstansens vedtak med 3 mot 2 stemmer. Avslaget ble begrunnet med at det ikke fremkom nye opplysninger i klagen. Vedtaket anses å bygge på saksfremlegget, hvor innstillingen på avslag er begrunnet med at «på- og avstigning av kjøretøy anses ikke som forflytningshemming». På saksframlegget er Y oppført som saksbehandler. Hun er konsulent i kommunen.

Fullmektigen klaget så saken inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av saksdokumentene besluttet ombudsmannen å undersøke enkelte sider av klagenemndas behandling nærmere.

I vårt brev 28. januar 2021 viste vi til habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3 og at rådmannen hadde underskrevet førsteinstansens avslag. Vi stilte kommunen spørsmål om Ys arbeid med saksfremlegget var i samsvar med habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3.

Kommunen svarte i brev 12. februar 2021 at de mente Ys arbeid med saksframlegget var i samsvar med habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3. De viste til at saken var behandlet av en saksbehandler i førsteinstans, ikke av rådmannen. Videre opplyste kommunen at de har rutiner for at brev skal godkjennes av leder. I denne saken hadde nærmeste leder ferie, derfor signert/godkjente rådmannen brevet.

I vårt brev til kommunen viste vi også til at det ut fra kommunens begrunnelse kan fremstå som kommunen mener forflyttingsproblemer knyttet til parkeringssituasjonen ikke er relevante for vurderingen av om parkeringstillatelse for forflytningshemmede skal innvilges. Vi ba kommunen redegjøre for sitt syn på betydningen av slik forflyttingsproblemer.

Kommunen svarte at siden det i søknaden ikke var oppgitt begrensning i gange vil klageren «kunne benytte seg av parkeringsplasser i kort gangavstand til butikker/legekantor». Videre svarte kommunen at det i regionen er gode parkeringsforhold, og det er mulig å parkere slik at døren kan åpnes helt.

Fullmektigen kom 24. januar 2021 med merknader til kommunens svar. Han mener blant annet at kommunen tar feil når de skriver at parkeringsforholdene i regionen gjør det mulig å åpne døren helt ved av og påstigning på de aktuelle parkeringsstedene.

Ombudsmannens syn på saken

Habilitet i klagebehandling

Et sentralt spørsmål i saken er om Y – som er konsulent i kommunen – var inhabil som saksbehandler ved utarbeidelse av saksframlegget for kommunens klagenemnd når førsteinstansens vedtak er underskrevet av kommunens rådmann.

Kommuneloven § 13-3 andre og tredje ledd lyder:

«Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.»

Bestemmelsen regulerer når ansatte i kommunen er inhabile, og skal blant annet sikre en reell toinstansbehandling ved klagebehandling.

Det fremgår av første ledd at en ansatt som har vært med på å treffe vedtaket er inhabil til å delta i forberedelsen av saken for klageinstansen. Som nevnt er førsteinstansens vedtak underskrevet av rådmannen. Kommunen har i sitt svar til ombudsmannen antydnet at rådmannen bare godkjente vedtaket og ikke behandlet det. Ombudsmannen er av den oppfatning at når rådmannen har underskrevet og godkjent vedtaket, så må det legges til grunn at han har tatt stilling til innholdet. Han er ansvarlig for innholdet og må anses å ha vært med på å treffe vedtaket.

Når rådmannen var med på å treffe vedtaket i førsteinstans var han inhabil til å delta i forberedelsen av saken for klageinstansen. Ansatte som er direkte underordnet rådmannen vil også være inhabile, jf. § 13-3 tredje ledd. Da rådmannen er øverste leder for kommunens administrasjon legger ombudsmannen til grunn at konsulent Y er en direkte underordnet som også var inhabil til å forberede saken for klageinstansen.

Å skrive saksframlegget til klagenemnda må anses som arbeid med forberedelse av saken for klageinstansen, se blant annet ombudsmannens uttalelse 12. juni 2019 (SOM-2018-4745) og ombudsmannens artikkel 18. desember 2019 i Kommunal rapport *Habilitetsbrudd i klagebehandlingen må unngås*. Ombudsmannen viser også til Prop. 46 L (2017-2018) punkt 18.4.2.

Ombudsmannen har etter dette kommet til at Y var inhabil til å arbeide med saksframlegget, jf. kommuneloven § 13-3 andre og tredje ledd.

Kommunens klagenemnd bes derfor behandle klagen på nytt. Denne gangen uten at saksframlegg skrevet av kommunens administrasjon ligger til grunn for behandlingen. Vi ber også kommunen være oppmerksom på habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3 ved fremtidig klagebehandling og

sørge for en organisering av den kommunale klagebehandlingen som sikrer at habilitetsreglene fastsatt i kommuneloven overholdes.

Rettsanvendelsen – vurderingen av hva som er en relevant forflyttingshemming

Det andre spørsmålet i ombudsmannssaken er om forskrift om parkering for forflyttingshemmede gir adgang til å ta hensyn til forflyttingsproblemer ved på- og avstigning i forbindelse med parkering. Slik ombudsmannen forstår kommunens klagenemnd av slo de søknaden fordi de mente at vansker med på- og avstigning av kjøretøy ikke kunne anses som en forflyttingshemming.

Forskrift om parkering for forflyttingshemmede § 3 første ledd bokstav a lyder:

«Bostedskommunen gir etter søknad parkeringstillatelse for forflyttingshemmede 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.»

Ordlyden tilsier at det i hovedsak er gangevne som skal vurderes. Uttrykket «har store vansker med å bevege seg over noen lengde» er imidlertid knyttet opp til bevegelsesvansker mer generelt, og åpner dermed for at bestemmelsen kan ha et videre anvendelsesområde.

Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet ga i november 1999 retningslinjer til daværende forskrift om parkering for forflyttingshemmede. Ordlyden i dagens § 3 tilsvarer § 2 i daværende forskrift, og det antas at retningslinjene kan legges til grunn også etter den nye forskriften. I retningslinjene [på side 5] står det at for at en person skal kunne få parkeringstillatelse, bør det kreves at personen bare kan bevege seg en begrenset strekning, da vedkommende ellers normalt vil kunne benytte seg av vanlige parkeringsplasser. Kommunen har også vist til dette i sitt svar til ombudsmannen.

Selv om uttrykket «bare kan bevege seg en begrenset strekning» tilsier at det hovedsakelig er gangdistanse som skal vurderes, kan ikke ombudsmannen se at retningslinjene stenger for at også problemer med å bevege seg inn og ut av bilen kan vektlegges etter forskriften. Særlig sett i lys av at det på samme side i retningslinjene står at formålet med forskriften er å gi bedret tilgang til parkering for dem som har et reelt behov for parkeringslettelse. Og videre [på side 1] at behandlingen av en søknad om parkeringstillatelse alltid skal innebære en totalvurdering av søkerens situasjon.

Ombudsmannen viser til tidligere uttalelse om denne problemstillingen 24. januar 2012 (SOM-2011-1369):

«I en konkret vurdering av søkerens totalsituasjon, som retningslinjene gir anvisning på, må det sentrale vurderingstemaet være hvorvidt vedkommende har et reelt behov for parkeringstillatelse. Etter min mening fremstår det klart at det utover gangevne også vil kunne

være relevant å ta hensyn til andre funksjonshemninger knyttet til bevegelsesapparatet. Jeg har også merket meg at problemstillingen knyttet til størrelsen på parkeringsplassen er nevnt i retningslinjene på s. 7, der det gis uttrykk for at passasjerer, som benytter rullestol, vil kunne få tillatelse etter forskriften § 2 første ledd bokstav b, dersom det er behov for å nytte brede rullestolplasser for å komme inn og ut av kjøretøyet. Ettersom det generelt er strengere vilkår for parkeringstillatelse for passasjerer, er det vanskelig å se at ikke tilsvarende bevegelsesproblemer bør kunne tas hensyn til i en vurdering etter forskriften § 2 første ledd bokstav a.

Jeg er etter dette ikke enig i kommunens vurdering av at problemer med plassbehov for av- og påstigning ligger utenfor de hensyn som kommunen skal legge vekt på. Etter min mening vil forflytningsproblemer knyttet direkte til parkeringssituasjonen i utgangspunktet kunne falle inn under bestemmelsens innhold.»

Ombudsmannen er på denne bakgrunn kommet til at klagenemnda ikke kunne avslå søknaden med begrunnelsen at vanskeligheter knyttet til på- og avstigning av kjøretøy ikke kunne anses som forflytningshemming. Slike vanskeligheter vil ikke bare kunne være relevante ved en samlet vurdering av behovet for parkeringstillatelse, men kan etter forholdene utgjøre en vanske «med å bevege seg over noen lengde», jf. § 3 første ledd bokstav a. Også en slik forflytningshemming kan dermed gi grunnlag for parkeringstillatelse.

Klagenemndas forståelse av forskrift om parkering for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a var dermed feil. Også dette gir grunnlag for å be nemnda om å behandle saken på nytt.

Klagenemndas vurdering av om søknaden bør innvilges, vil måtte bero på en konkret vurdering av det aktuelle forflytningsproblemet, parkeringssituasjonen på aktuelle steder og om parkeringsproblemene kan løses på en annen måte. Selve behovet for parkeringstillatelse vil være sentralt. De sentrale momentene i vurderingen må fremgå av vedtaket.

Konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at Y var inhabil ved utarbeidelsen av saksframlegget for klageinstansen.

Forskrift om parkering for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a må etter ombudsmannens syn forstås slik at også forflytningsproblemer knyttet til på- og avstigning i forbindelse med parkering kan gi grunnlag for parkeringstillatelse. Kommunen har derfor tolket forskriften feil.

Ombudsmannen ber kommunens klagenemnd behandle klagen på nytt med grunnlag i en riktig forståelse av forskriften. Denne gangen uten at saksframlegget skrevet av kommunens administrasjon ligger til grunn for behandlingen. Ombudsmannen ber også kommunen være oppmerksom på habilitetsreglene i kommuneloven § 13-3 ved fremtidig klagebehandling og sørge

for en organisering av den kommunale klagebehandlingen som sikrer at habilitetsreglene fastsatt i kommuneloven overholdes.

Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen av saken, ved oversendelse av kopi av avsluttende brev til klageren innen 20. mai 2021.

26.3.2021 (2020/4458)