

Avslag på søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede

31.5.2021 (2020/5214)

Saken gjelder Fredrikstad kommunes avslag på en søknad om parkeringslettelse for forflytningshemmede. I begrunnelsen for avslaget viste kommunen til at klagerens særskilte parkeringsbehov må være av regelmessig og hyppig karakter.

Ombudsmannen kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å kreve, som selvstendige og absolutte vilkår, at parkeringsbehovet må være regelmessig og hyppig for å tilfredsstille kravet om «særlig behov» i den aktuelle forskriften. Etter ombudsmannens syn er hyppigheten og regelmessigheten kun momenter ved helhetsvurderingen av om behovet for parkeringslettelse er «særlig». Ombudsmannen finner derfor at det foreligger begrunnet tvil om Klageutvalget forsto det nevnte vilkåret riktig ved avgjørelsen av klagerens sak.

Ombudsmannen ber kommunen behandle saken på nytt.

Ombudsmannen ber videre kommunen vurdere om informasjonen på kommunens hjemmeside er i tråd med ombudsmannens syn på gjeldende rett, og eventuelt justere den så snart som mulig.

Ombudsmannen er enig i kommunens vurdering av at det var en saksbehandlingsfeil at oversendelsesbrevet til klageutvalget ikke ble sendt til klageren i kopi. Ombudsmannen ser positivt på

at kommunedirektøren vil minne om hvilke rutiner som gjelder for klageutvalget, og sørge for at oversendelsesbrevene til klageutvalget heretter sendes i kopi til klagerne i samsvar med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Sakens bakgrunn

Klageren B søkte 3. august 2020 Fredrikstad kommune om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Kommunens saksbehandler var A. Kommunens utvalg for å behandle søknader om parkeringslettelse (Utvalget) avsto søknaden. Klageren klaget, og Utvalget oversendte klagesaken til Klageutvalget. Klageutvalget ba deretter Utvalget nærmere forklare hvordan de hadde vurdert de ulike parkeringsbehovene og punktene i klagen. En slik redegjørelse ga Utvalget til Klageutvalget i et dokument betegnet «oversendelsesbrev». Utvalget oversendte ikke en kopi av oversendelsesbrevet til klageren, selv om Klageutvalget hadde bedt om at samme informasjon måtte sendes klager i kopi.

Klageutvalget behandlet klagen 10. desember 2020. Klagen ble ikke tatt til følge og avslaget på parkeringstillatelse ble opprettholdt. Klageutvalget fant at vilkårene for tildeling av parkeringstillatelse ikke var oppfylt, og tiltrådte kommunedirektørens vurdering av saken, herunder det oppstilte kravet om at «[d]e særskilte parkeringsbehovene må være av regelmessig og hyppig karakter».

Ved Klageutvalgets behandling av klagen, var A oppført som saksbehandler både på innstillingen til kommunedirektøren og Klageutvalgets avgjørelse.

Klageren brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

På hjemmesiden til kommunen fremgår det at søkere «må kunne dokumentere behov for å parkere ved bosted, arbeid eller i forbindelse med regelmessige aktiviteter, for eksempel legebesøk, fysioterapi, regelmessig kontroller spesialist, sykehus i forbindelse din medisinske tilstand». Videre står det at «[p]arkeringsbehovet skal være av en viss hyppighet».

Våre undersøkelser

Etter at vi hadde innhentet sakens dokumenter, fant vi grunn til å undersøke kommunens forståelse av vilkåret «særskilt behov for parkeringslettelser» og saksbehandlingen. Vi stilte følgende spørsmål til kommunen:

1. Må søkerens parkeringsbehov være både «regelmessig» og «hyppig» for at vilkåret «særskilt behov for parkeringslettelse» skal være oppfylt etter forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a? Hva er i tilfelle det rettslige grunnlaget for dette?
2. Var A med på å forberede eller treffe Utvalgets vedtak 25. september 2020? Deltok hun også i Klageutvalgets behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for Klageutvalget? I så fall, var hun inhabil etter kommuneloven § 13-3 andre ledd?
3. Ga Utvalget en uttalelse, som klageren kunne krevd å få se uten hinder av forvaltningsloven § 19, til Klageutvalget? I så fall, skulle klageren fått en kopi av denne uttalelsen etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd andre punktum?
4. Hvilken betydning har en eventuell uriktig forståelse av forskriften, inhabilitet etter kommuneloven § 13-3 andre ledd og brudd på forvaltningsloven § 33 fjerde ledd andre punktum for vedtaket, jf. spørsmålene 1, 2 og 3 ovenfor?
5. Hvordan vil kommunedirektøren eventuelt sørge for at kommunen fremover overholder de ovennevnte saksbehandlingsreglene ved behandlingen av saker om parkeringslettelse for forflytningshemmede?

På ombudsmannens spørsmål 1 viste kommunen til at for å finne ut hva som ligger i begrepet *særlig behov* i forskriftens § 3 første ledd bokstav a, «må man se nærmere på forståelsen av ordet 'særlig'», og at «'særlig' viser til at behovet for parkeringslettelse må være mer omfattende enn et behov for lettelse generelt». Kommunen anførte at «[d]et må være noe spesielt som tilsier lettelse» og at «'[s]ærlig' trekker videre i retning av at behovet må være av et visst omfang og av en viss regelmessighet/hyppighet. Behovet må være mer enn sporadisk». Videre anførte kommunen at «[r]egelmessigheten og hyppigheten av et parkeringsbehov er det som skiller et særlig behov fra generelle behov som andre i befolkningen har». Kommunen svarte videre at vurderingen av «[h]va som utgjør et særlig behov for parkering er basert på skjønn», og at «[r]egelmessigheten og hyppigheten er en del av en totalvurdering hvor alle saksopplysningene ses under ett, inkludert om parkeringsbehovene er av en regelmessig karakter og hvor ofte besøkene skjer». Kommunen er av den oppfatning at «parkeringsbehovet må være både regelmessig og hyppig», og at «[d]et rettslige grunnlaget er ordlyden og den språklige forståelsen av vilkåret om et 'særlig behov' i forskriften».

På ombudsmannens spørsmål 2, svarte kommunen at saksbehandler A verken hadde forberedt klagesaksbehandlingen eller vært saksbehandler for Klageutvalget. Ved en feil ble navnet til Klageutvalgets saksbehandler ikke flettet inn i saksfremlegget og særutskriften. Kommunen opplyste at loggen viser at det kun er Klageutvalgets saksbehandler som har forberedt klagesaken for Klageutvalget. Siden A ikke deltok ved Klageutvalgets behandling av saken, forelå ikke inhabilitet i klagebehandlingen etter kommuneloven § 13-3 andre ledd. Kommunen opplyste at første instans aldri er en del av saksforberedelsene eller saksbehandlingen for Klageutvalget, og at feilen med oppføringen av As navn var en engangshendelse.

På ombudsmannens spørsmål 3, svarte kommunen at klagesaken ble oversendt fra Utvalget til Klageutvalget «gjennom et internt notat». I etterkant ba Klageutvalget om at Utvalget beskrev

vurderingene sine i detalj «slik at klageutvalget kunne ettergå og vurdere om utvalget i første instans hadde holdt seg innenfor forskriftens rammer». Klageutvalget ba om «at samme informasjon må sendes i kopi til klager». Utvalgets oversendelsesbrev til Klageutvalget ble imidlertid ikke sendt i kopi til klageren. Bakgrunnen for dette var ifølge kommunen at Utvalget redegjorde for vurderingene på bakgrunn av Klageutvalgets forespørsel, og trodde «at dette var et internt arbeidsdokument». Kommunen erkjente at klageren kunne krevd å få se dette oversendelsesbrevet, og at manglende kopi til klager var en saksbehandlingsfeil. Kommunen mente at denne feilen ikke var av en slik karakter at den kan ha virket bestemmende på innholdet av det endelige vedtaket, og at feilen ikke fikk betydning i denne saken, jf. spørsmål 4. I tilknytning til spørsmål 5 svarte kommunen at kommunedirektøren vil minne om hvilke rutiner som gjelder for Klageutvalget, og sørge for at oversendelsesbrevene til Klageutvalget sendes i kopi til klager i samsvar med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Ombudsmannens syn på saken

Ombudsmannen legger til grunn kommunens forklaring om at saksbehandler A ikke deltok ved klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen. Inhabilitet for A etter den særlige inhabilitetsregelen i kommuneloven § 13-3 andre ledd er derfor ikke en aktuell problemstilling i denne saken.

Videre er ombudsmannen enig i kommunens vurdering av at oversendelsesbrevet fra Utvalget til Klageutvalget var en uttalelse som klageren etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd skulle fått i kopi, og at det var en saksbehandlingsfeil at dette ikke skjedde. Ombudsmannen ser imidlertid positivt på at kommunedirektøren vil minne om hvilke rutiner som gjelder for Klageutvalget, og sørge for at oversendelsesbrevene til Klageutvalget heretter sendes i kopi til klagerne i samsvar med nevnte bestemmelse.

Det sentrale rettslige spørsmålet er etter dette forståelsen av forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a, som lyder:

«Bostedskommunen gir etter søknad parkeringstillatelse for forflytningshemmet til:

- a) 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».

I redegjørelsen til ombudsmannen har kommunen blant annet anført at «parkeringsbehovet må være både regelmessig og hyppig». Det rettslige grunnlaget er ifølge kommunen «ordlyden og den språklige forståelsen av vilkåret om et 'særlig behov' i forskriften». Dette kan forstås som at kommunen mener at regelmessig og hyppig er selvstendige og kumulative vilkår for å kunne

innvilge søknad om parkeringslette. Informasjonen på hjemmesiden til kommunen taler i samme retning.

Ombudsmannen har tidligere uttalt seg om hvorvidt det kan oppstilles et krav til aktivitetenes hyppighet ved tildeling av parkeringstillatelse for forflyttingshemmede, jf. samleuttalelsen av 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740). I uttalelsen viste ombudsmannen blant annet til at kravet til «ofte forekommende» aktiviteter i 1996 ble tatt ut av daværende forskrift om parkering for forflyttingshemmede, samt at retningslinjene fra 1999 til den forrige forskriften forutsetter 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». På denne bakgrunnen mente ombudsmannen at kommunen ikke hadde tilstrekkelig rettslig grunnlag for å kreve, som et selvstendig vilkår, at den enkelte aktivitet også må ha en viss hyppighet. Ombudsmannen uttalte at «hyppigheten eller regelmessigheten av aktiviteten vil derimot inngå som et moment i den konkrete helhetsvurderingen av om det foreligger et 'særlig behov'».

Kommunen har anført at det ut fra ordlyden i forskriften og den språklige forståelsen av «særlig behov» kan oppstilles krav om at parkeringsbehovet må være både regelmessig og hyppig. Til dette bemerker ombudsmannen at den alminnelige språklige forståelsen av «særlig», som forskriften bruker, er at noe er spesielt eller særskilt, jf. Det norske akademis ordbok på hjemmesiden naob.no. Ifølge den samme ordboken betyr «regelmessig» at noe foregår stadig og jevnt og med faste mellomrom. «Hyppig» betyr noe som inntreffer, gjentar eller innfinner seg ofte. Etter ombudsmannens syn kan det derfor ikke ut fra forskriftens ordlyd utledes et selvstendig krav om at parkeringsbehovet både må være «regelmessig» og «hyppig», slik kommunen mener.

I denne sammenheng viser ombudsmannen også til at vilkåret «ofte forekommende» i forskriften fra 1994 ble fjernet i 1996. Bakgrunnen for endringen var blant annet å «lempe noe på kriteriene for skjønnsutøvelsen for både fører og passasjer», jf. Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratets retningslinjer til forskriften, revidert utgave fra november 1999, side 2.[1] Vilkåret er ikke senere blitt innført verken i forskriften fra 1994 eller i dagens gjeldende forskrift. Fjerningen av kravet «ofte forekommende» taler etter ombudsmannens syn mot å innfortolke et krav om regelmessighet og hyppighet slik kommunen anfører.

Etter ombudsmannens syn gir heller ikke retningslinjene til forskriften holdepunkter for å oppstille «regelmessig» og «hyppig» som selvstendige vilkår. Ombudsmannen har antatt at retningslinjene til forskriften fra 1994 også kan legges til grunn for den nye forskriften, jf. ombudsmannens uttalelse 26. mars 2021 (SOM-2020-4458).[2] Når det gjelder vilkåret «særlig behov» fremgår det av retningslinjene at vurderingen «skal gjøres i forhold til de steder hvor vedkommende normalt parkerer, dvs faktiske, og ikke rent tenkte behov», samt at «[d]et forutsettes at kommunene foretar en helhetlig vurdering av søkerens behov».

Etter dette kan ombudsmannen ikke se at det er rettslig grunnlag for å kreve, som selvstendige og absolutte vilkår, at parkeringsbehovet må være regelmessig og hyppig for å tilfredsstille kravet om

«særlig behov» i forskriftens § 3. Etter ombudsmannens syn er hyppigheten og regelmessigheten kun momenter ved helhetsvurderingen av om behovet for parkeringslettelse er «særlig». I den helhetlige vurderingen inngår både omfanget av parkeringsbehovet, hvor vanskelig det er for søker å klare seg uten parkeringstillatelse og hvilken nytte parkeringstillatelsen gir i forhold til aktuelle alternativer.

Dersom kommunen har avslått søknaden ut fra en forståelse av at «regelmessig» og «hyppig» er selvstendige og kumulative vilkår, er avslaget etter ombudsmannens syn basert på feil lovforståelse. Kommunens svar på ombudsmannens spørsmål etterlater imidlertid tvil om kommunen mener at «regelmessig» og «hyppig» er selvstendige krav/vilkår, eller kun momenter i en helhetsvurdering. Ombudsmannens finner derfor at det foreligger begrunnet tvil om forhold av betydning i saken, jf. sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd fjerde setning. Ombudsmannen ber derfor kommunen behandle saken på nytt.

Avslutningsvis ønsker ombudsmannen å påpeke at det på kommunens hjemmeside fremgår at søkere «må kunne dokumentere behov for å parkere ved bosted, arbeid eller i forbindelse med regelmessige aktiviteter, for eksempel legebesøk, fysioterapi, regelmessig kontroller spesialist, sykehus i forbindelse din medisinske tilstand». Videre står det også at «[p]arkeringsbehovet skal være av en viss hyppighet». Denne informasjonen kan forstås som at det kreves at aktivitetene må være «regelmessige» og at parkeringsbehovet må være «hyppig». Som redegjort for over, er dette ikke i tråd med ombudsmannens syn på gjeldende rett. Ombudsmannen ber derfor kommunen om å vurdere riktigheten av denne informasjonen og eventuelt justere den så snart som mulig.

Konklusjon

Etter ombudsmannens syn foreligger det begrunnet tvil om Klageutvalget forsto vilkåret «særlig behov» for parkeringslettelse riktig ved avgjørelsen av klagerens sak, jf. forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a. Ombudsmannen ber derfor kommunen behandle saken på nytt innen 30. juli 2021.

Ombudsmannen ber kommunen vurdere om informasjonen på kommunens hjemmeside harmonerer med ombudsmannens syn om at hyppighet og regelmessighet ikke er selvstendige og absolutte vilkår, men momenter i den konkrete helhetsvurderingen av om det foreligger «særlig behov for parkeringslettelse».

Ombudsmannen er enig i kommunens vurdering av at det var en saksbehandlingsfeil at oversendelsesbrevet til klageutvalget ikke ble sendt til klageren i kopi. Ombudsmannen ser positivt på at kommunedirektøren vil minne om hvilke rutiner som gjelder for Klageutvalget, og sørge for at oversendelsesbrevene til Klageutvalget heretter sendes i kopi til klagerne i samsvar med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

[1] Retningslinjene er tilgjengelige på www.vegvesen.no/_attachment/60503/binary/12223

[2] Ordlyden i dagens forskrift § 3 tilsvarer § 2 i tidligere forskrift.

31.5.2021 (2020/5214)