

Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

17.10.2022 (2022/2142)

Saken gjelder en kommunes avslag på en søknad om fornyelse av parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Vilkårene for innvilgelse av parkeringstillatelse er at søkeren må ha «store vansker med å bevege seg over noen lengde» og ha et «særlig behov» for parkeringstillatelse i forbindelse med «bosted, arbeid og/eller annen aktivitet». Kommunen la under tvil til grunn at klageren hadde tilstrekkelig omfattende bevegelsesvansker, men fant at hun ikke hadde et «særlig behov» for parkeringstillatelse. Det ble vist til klageren ikke hadde vist til behov knyttet til arbeid og bosted, og at det skulle mer til for å få parkeringstillatelse i slike tilfeller.

Etter ombudets syn, gir ikke regelverket for parkeringstillatelser anledning til å differensiere mellom behov knyttet til bosted og arbeid og andre aktiviteter på generelt grunnlag. Det er derfor uklart om kommunen har anvendt regelverket for parkeringstillatelser riktig i denne saken. Fra kommunens begrunnelse er det også uklart om kommunens endrede vurdering av klagers behov stammet fra en innstramming av praksis. Kommunens begrunnelse burde videre i større grad inneholdt vurderinger av mulige alternativer til parkeringslettelse for klager.

Kommunen ved klagenemnda bes behandle saken på nytt innen 1. desember 2022.

Sakens bakgrunn

A søkte om fornyelse av sin parkeringstillatelse for forflytningshemmede 9. desember 2021. Hun hadde på dette tidspunktet hatt slik tillatelse siden 2018. Søknaden ble avslått av Lørenskog kommune. Søkeren påklagde vedtaket til særskilt klagenemnd i kommunen.

Kommunen besvarte klagen og mente å ha fått opplyst at klager selv ikke kjørte bil, men at hun ble kjørt av sin mann. Kommunen hadde også tatt kontakt med klagers fastlege og da fått opplyst at klager ikke hadde bevegelsesvansker. Hun ble derfor nå ansett for å ikke ha behov for parkeringslettelse.

Klager ble bedt om å oppklare saken forut for klagebehandlingen i særskilt klagenemnd og forklarte da at kommunen må ha misforstått fastlegen, og at hun har bevegelsesvansker. Hun la ved ny helsedokumentasjon, og oppklarte at hun kjørte bil selv.

Den 24. mars 2022 opprettholdt klagenemnda det opprinnelige avslaget. Klagenemnda la til grunn at klager skulle regnes som sjåfør, og under noe tvil ble hun også regnet for å oppfylle forskriftens krav om å ha «store vansker med å bevege seg over noen lengde». Hun ble imidlertid regnet for å ikke ha et «særlig behov» for parkeringslettelse. Nemnda viste til at etter både Lørenskog og omkringliggende kommuners praksis skal det normalt vesentlig mer til før det foreligger et særskilt behov i forbindelse med annen aktivitet enn ved behov knyttet til bolig og arbeid. Klagerens oppgitte behov nådde ikke opp til denne terskelen.

Klagenemndas vedtak ble klagt inn for Sivilombudet av søkeren selv. Hun anførte i klagen hit at hun har behov for parkeringslettelse på grunn av sine helseutfordringer og hyppige medisinske behandlinger. Begrunnelsen for avslaget var etter hennes syn utilstrekkelig og klagenemnda kunne etter hennes syn ikke ha lest og tatt inn over seg all dokumentasjonen hun hadde vedlagt klagen.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. Kommunen ble bedt om å besvare spørsmål om hvorvidt forskriften om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a ga adgang til å forskjellsbehandle behov knyttet til bolig og arbeid og andre aktiviteter på generelt grunnlag. Vi spurte videre om klagenemndas bruk og forståelse av terskelen for innvilgelse hadde endret seg med hensyn til andre behov enn bolig og arbeid siden klageren sist ble innvilget tillatelse. Hvis dette var tilfelle, ble kommunen spurt om den hadde varslet om praksisendringen. Avslutningsvis ba vi kommunen vurdere hvorvidt det i vedtaket ble redegjort for aktuelle fremkomst- og parkeringsalternativer for søker på en tilfredsstillende måte.

I svarbrevet vedgikk kommunen at behov knyttet til bosted, arbeid og annen aktivitet er likestilte etter ordlyden i forskriften. Samtidig «vurderes det likevel å være en viss forskjell med hensyn til når behovet etter de ulike alternativene vil være et særlig behov». Kommunen la til grunn at behov knyttet til bosted og arbeid oftere vil utgjøre et særlig behov, ettersom en parkeringstillatelse da vil være nødvendig for å kunne bli boende eller fortsette i arbeidslivet.

Selv om annen aktivitet også kan utgjøre et særlig behov, må man i disse tilfellene foreta en nærmere vurdering, hvor typen aktivitet, hyppigheten i aktiviteten, og alternativer til parkeringslettelse inngår som relevante momenter.

Når det kommer til terskelen for innvilgelse av parkeringstillatelser begrunnet i andre behov enn bolig og arbeid, benektet kommunen at denne skal ha endret seg de siste årene. Det ble vist til at de tidligere vedtakene der klager ble innvilget parkeringstillatelse kun var behandlet av underinstansen.

Avslutningsvis skrev kommunen at begrunnelsen i vedtaket 24. mars 2022 i større grad kunne ha synliggjort aktuelle alternativer til parkeringslettelse for enkelte av stedene klager besøker.

Klager fikk anledning til å kommentere kommunens svarbrev.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettsanvendelsen – vekting av «annen aktivitet»

Saken reiser for det første spørsmål om forståelsen av forskriften om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3. Etter bestemmelsens bokstav a kan det innvilges slik tillatelse til førere av motorvogn med «særlig behov for parkeringslettelser 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. Sivilombudet har i sin tidligere praksis lagt til grunn at disse retningslinjene også kan legges til grunn for den nye forskriften, jf. Sivilombudets uttalelser 31. mai 2021 (SOM-2020-5214) og 26. mars 2021 (SOM-2020-4458). 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 sammenheng med begrepet «særlig behov». Det vil her være et skjønnsområde som må legges til grunn, og det forutsettes at kommunene foretar en helhetlig vurdering av søkerens behov.

Sivilombudet har publisert en rekke uttalelser om reglene for parkeringstillatelser. I uttalelse 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740), som gjaldt et tilfelle der søkerne hadde oppgitt behov som ikke var knyttet til bosted og arbeid, la ombudet til grunn at forskriften og retningslinjene neppe åpner for en generell differensiering mellom betydningen av aktiviteter knyttet til jobb, bolig og fritid. Det ble vist til at «annen aktivitet» etter ordlyden er likestilt med bosted og arbeid.

I vedtaket 24. mars 2022 skrev særskilt klagenemnd at det normalt skal «vesentlig» mer til før det foreligger et særlig behov i disse tilfellene. I svarbrevet til ombudet skrev kommunen at selv om de ulike behovene er likestilt etter forskriftens ordlyd, er det likevel en «viss forskjell» på når anførte behov etter de ulike alternativene kan utgjøre et særlig behov. Ifølge kommunen vil

behov knyttet til bosted og arbeid oftere utgjøre et særlig behov, fordi parkeringstillatelse da vil være nødvendig for å bli boende på hjemstedet eller fortsette i arbeidslivet.

Kommunen synes ikke lenger å fastholde at det generelt sett skal vesentlig mer til for å oppnå parkeringstillatelse når behovene er begrunnet i andre aktiviteter. Etter ombudets syn, åpner da heller ikke forskriften eller retningslinjene for en slik forståelse, jf. også ovennevnte uttalelse 25. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740). Kommunens forståelse av regelverket, slik dette er beskrevet i svarbrevet hit, er etter ombudets syn i all hovedsak riktig. Kommunen synes imidlertid fortsatt å særskilt vektlegge behov knyttet til bosted og arbeid ved den konkrete anvendelsen av forskriften. Dette er det ikke anledning til i lys av rettskildene gjennomgått ovenfor.

Ombudet vil bemerke at mange av søkerne som oppfyller vilkåret om tilstrekkelig nedsatt gangevne vil være for syke eller fysisk reduserte til å kunne delta i arbeidslivet. Samtidig vil parkeringslettelse ofte kunne være avgjørende for deres muligheter til å få medisinsk behandling, foreta andre nødvendige ærender og til livsutfoldelse. Ordningens formål er gi forflytningshemmede med reelle behov for parkeringslettelse et tilgjengelig parkeringstilbud, jf. forskriftens § 1. Dette skal i utgangspunktet være uavhengig av hva slags type aktiviteter behovet stammer fra, jf. forskriftens § 3. Kommunen kan derfor ikke forhåndsvekte behovstypene, men må heller ta utgangspunkt i omfanget av søkerens faktiske behov for parkeringslettelser.

2. Saksbehandlingen – begrunnelse

Forvaltningsloven § 24 sier at enkeltvedtak skal grunngis, og forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til begrunnelses innhold. De lovfestede kravene utfylles av normer for god forvaltningsskikk, jf. blant annet Sivilombudets uttalelse 23. oktober 2018 (SOM-2017-3442). Plikten til å gi begrunnelse gjelder ikke bare for førsteinstansen, men også for klageinstansens vedtak. I tillegg til kravene etter forvaltningsloven §§ 24 og 25, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd, gir forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum en særregel for klageinstansen, som «skal vurdere de synspunktene klageren kommer med».

Det er særlig to hovedgrunner til at vedtak skal begrunnes. For det første skal partene i saken kunne forstå og godta avgjørelsen og settes i stand til å vurdere om det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ, eller bringe vedtaket inn for domstolene. For det andre taler hensynet til en god og effektiv forvaltning også for at vedtak skal begrunnes, og at begrunnelsen oppfyller visse standarder. Gode begrunnelser kan bidra til riktige og gode vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker og god veiledning for senere saker. Gode begrunnelser kan også bidra til større tillit til forvaltningen.

I tidligere saker om avslag på søknad om parkeringstillatelse har ombudet lagt til grunn at kravet til begrunnelse er skjerpet når søker tidligere har fått innvilget tillatelse, og søkers situasjon i all hovedsak fremstår som uendret, jf. Sivilombudets uttalelse 23. januar 2020 (SOM-2019-1404).

I denne saken stilte ombudet spørsmål ved om klagenemndas praksis hadde endret seg siden klageren sist ble innvilget parkeringstillatelse. Dette benektet klagenemnda, og viste til at

tidligere innvilgelser ble fattet av underinstansen. I vedtaket 24. mars 2022 fremgikk det likevel på s. 4 at fordi etterspørselen etter parkeringsplasser for forflytningshemmede er langt større enn tilbudet, har «[...] vurderingen av vilkårene for å få parkeringslettelse generelt de siste årene blitt praktisert vesentlig strengere, særlig når det gjelder behovet i forbindelse med såkalt annen aktivitet.»

Det er dermed uklart for ombudet hvorvidt klagenemnda har strammet inn praksis eller ikke, og om dette var en av årsakene for avslaget. Dette er uheldig, særlig med tanke på de særlige kravene til begrunnelse ved behandlingen av fornyessøknader, jf. uttalelsen 23. januar 2020 (SOM-2019-1404) vist til over.

Avslutningsvis i undersøkelsen stilte ombudet spørsmål ved om vedtaket i tilstrekkelig grad redegjorde for aktuelle alternativer for søker. I svarbrevet vedgikk kommunen at begrunnelsen kunne synliggjort dette tydeligere. Dette er ombudet enig i. Det vises før det første til at søkeren i klagerunden anførte at hun slet med å finne parkering nå som parkeringstillatelsen hennes var gått ut på dato. Etter forvaltningsloven § 34 skal som nevnt klageorganet vurdere synspunktene klager kommer med. Begrunnelsen kunne derfor særlig med fordel spesifisert hvorvidt de ordinære parkeringsplassene på stedene klager hadde oppgitt å besøke jevnlig var innenfor hennes gangavstand. Dette støttes også av retningslinjene fra 1999, hvor det på s. 6 fremgår at når kommunen avslår en søknad med at søkerens problem kan løses på andre måter, burde vedtaket redegjøre for kommunens vurderinger av søkerens alternativer.

Konklusjon

Etter ombudets syn, gir ikke regelverket for parkeringstillatelser anledning til å differensiere mellom behov knyttet til bosted og arbeid og andre aktiviteter på generelt grunnlag. Det er derfor uklart om kommunen har anvendt regelverket for parkeringstillatelser riktig i denne saken. Kommunen bes derfor om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor.

Fra kommunens begrunnelse er det også uklart om kommunens endrede vurdering av klagers behov stammet fra en innstramming av praksis. Kommunens begrunnelse burde videre i større grad inneholdt vurderinger av mulige alternativer til parkeringslettelse for klager. Vi ber derfor kommunen ta stilling til og kommentere disse forholdene i den fornyede vurderingen.

Kommunen ved klagenemnda bes behandle saken på nytt innen 1. desember 2022. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved oversendelse av kopi av brev til klageren.

17.10.2022 (2022/2142)