

Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

29.3.2023 (2022/4962)

Saken gjelder Oslo kommunes avslag på en søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Vilklårene for innvilgelse av parkeringstillatelse er at søkeren må ha «store vansker med å bevege seg over noen lengde» og ha et «særlig behov» for parkeringslettelse i forbindelse med «bosted, arbeid og/eller annen aktivitet». Klagenemnda la til grunn at klageren hadde tilstrekkelig omfattende bevegelsesvansker, men fant at han ikke hadde et «særlig behov» for parkeringslettelse. For ombudet gjaldt saken spørsmål om nemnda hadde lagt til grunn at behovet måtte være regelmessig og omfattende for at vilkåret om et «særlig behov» skulle være oppfylt. Saken gjaldt også nemndas vurdering av klagers parkeringsbehov i forbindelse med annen aktivitet enn bosted og arbeid.

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, og heller ikke til å stille, som et selvstendig vilkår, at den enkelte aktivitet må ha en viss hyppighet eller regelmessighet. Fra klagenemndas begrunnelse er det uklart om nemnda har lagt til grunn at søkerens parkeringsbehov må være regelmessig og omfattende for at vilkåret om et «særlig

behov» for parkeringslettelse skal være oppfylt. Videre er det uklart om de i tilstrekkelig grad har hensyntatt behov i forbindelse med annen aktivitet enn bosted og arbeid. Ombudet mener derfor at det er begrunnet tvil om nemnda har anvendt regelverket for parkeringstillatelser riktig i denne saken.

Klagenemnda bes om å behandle saken på nytt innen 19. mai 2023. Videre ber ombudet om at nemnda, ved behandlingen av fremtidige saker, tilstreber begrunnelser som ikke etterlater tvil om at vedtakene bygger på en riktig forståelse av forskriftens vilkår, og som er i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelser.

Sakens bakgrunn

- 1) A søkte om parkeringstillatelse for forflytningshemmede 23. mars 2022. Søknaden ble avslått av Oslo kommune. Søkeren påklaget vedtaket til særskilt klagenemnd i kommunen.
- 2) Den 31. august 2022 opprettholdt Klagenemnda for transportsaker for forflytningshemmede det opprinnelige avslaget. Klagenemnda fant at søkeren oppfylte forskriftens krav om å ha «store vansker med å bevege seg over noen lengde». Han ble imidlertid regnet for å ikke ha et «særlig behov» for parkeringslettelser. I begrunnelsen for avslaget skrev kommunen at «[d]et er som hovedregel krav om at behovet for parkeringstillatelse skal være regelmessige og omfattende». Det ble vist til at klagerens parkeringsbehov i forbindelse med besøk hos lege og ved sykehus ikke var regelmessig og omfattende nok til å utgjøre et særlig behov etter kommunens praksis. Videre viste nemnda til at behov for parkeringslettelse knyttet til handling, samt sosiale aktiviteter og fritidsaktiviteter som hovedregel ikke er ansett som et særlig behov etter kommunens gjeldende praksis. Det ble vist til at slike behov i stedet var en del av en helhetsvurdering av klagers samlede behov.
- 3) Søkeren klaget nemndas vedtak inn for Sivilombudet.

Våre undersøkelser

- 4) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.
- 5) Vi stilte for det første spørsmål om klagenemndas forståelse av vilkåret om et «særlig behov for parkeringslettelser», jf. forskriften om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 a. Vi spurte om søkerens parkeringsbehov må være både «regelmessige» og «omfattende» for at forskriftens vilkår skal være oppfylt. I svarbrevet hit skrev kommunen at de «har forståelse for at spørsmålet stilles, da vedtakets ordlyd kan forstås som at vi anser disse som selvstendige og kumulative vilkår». Kommunen vedgikk at «[v]edtaket kunne og burde vært annerledes formulert på dette punktet.» Videre viste kommunen til at behovets regelmessighet og omfang etter fast forvaltningspraksis i Oslo kommune anses som relevante momenter i en helhetsvurdering.
- 5) Vi stilte for det andre spørsmål om nemndas forståelse av begrepet «annen aktivitet» i forskriftens § 3 a. Vi spurte om forskriften gir adgang til å forskjellsbehandle behov knyttet til bolig, arbeid, helserelaterte formål og andre aktiviteter på generelt grunnlag. I svarbrevet skrev kommunen at «[b]ehov for parkering ved bosted og arbeidssted skiller seg etter sin art fra behov andre steder, idet de er hyppige og vedvarende». Kommunen viste til at behovenes hyppighet og regelmessighet anses som relevante momenter i en helhetsvurdering og uttalte at «når behov ved bosted og arbeidsplass normalt tillegges større vekt enn annen aktivitet, er det etter vårt syn ikke tale om en systematisk forskjellsbehandling, men en ulikhet i vekting av hensynet». Kommunen sa seg enig i at hyppighet ikke kunne legges til grunn som et selvstendig vilkår for parkeringstillatelse.
- 7) Vi ba også om å få oversendt eventuelle retningslinjer som utpensler kommunens praksis knyttet til behandlingen av søknader om parkeringstillatelse. Kommunen opplyste at retningslinjene til tidligere forskrift om parkering for forflytningshemmede av 17. november 1999 anvendes så langt de passer, men at klagenemnda ikke har utarbeidet særskilte egne praksisnotater, retningslinjer eller lignende. Avslutningsvis viste kommunen til at Oslo er en by med et betydelig

innbyggertall og et begrenset antall parkeringsplasser for forflytningshemmede, og uttalte at det ikke ses bort fra at «regelverket praktiseres noe strengere i Oslo enn i kommuner med lavere etterspørsel.».

- 3) Klageren fikk anledning til å kommentere kommunens svarbrev.

Sivilombudets syn på saken

1. Klagenemndas rettsanvendelse og begrunnelse – «særlig behov» for parkeringslettelse

- 3) Saken reiser spørsmål om forståelsen av forskriften om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a kan det innvilges parkeringstillatelse til førere av motorvogn med et «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».
- 10) 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. Det vises til ombudets uttalelser 17. oktober 2022 (SOM-2022-2142), 31. mai 2021 (SOM-2020-5214) og 26. mars 2021 (SOM-2020-4458). Ordlyden i dagens § 3 tilsvarer § 2 i daværende forskrift.
- 11) Sivilombudet har publisert flere uttalelser om reglene for parkeringstillatelse. I samleuttalelsen 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740) uttalte ombudet seg om hvorvidt det kan oppstilles et krav til aktivitetenes hyppighet ved tildeling av parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Det ble her vist til at kravet til «ofte forekommende aktiviteter» ble tatt ut av daværende forskrift om parkering for forflytningshemmede ved forskriftsendringene i 1996. Videre ble det vist til at retningslinjene til den forrige forskriften forutsetter at kommunene skal foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering av søkerens behov, og at vurderingen må gjøres «i forhold til de steder hvor vedkommende normalt parkerer, dvs. faktiske, og ikke rent tenkte behov.» Ombudet mente på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelig rettslig grunnlag for å kreve, som et

selvstendig vilkår, at den enkelte aktivitet også må ha en viss hyppighet. Det ble vist til at «hyppigheten eller regelmessigheten av aktiviteten vil derimot inngå som et moment i den konkrete helhetsvurderingen av om det foreligger et 'særlig behov'.».

I begrunnelsen for avslaget i den foreliggende saken skrev klagenemnda at «[d]et er som hovedregel krav om at behovet for parkeringstillatelse skal være regelmessig og omfattende». I svarbrevet til ombudet har kommunen vedgått at vedtaket burde ha vært formulert annerledes på dette punktet. Kommunen har forklart at regelmessighet og omfang er ment som en henvisning til fast forvaltningspraksis i Oslo kommune, hvor dette anses å være relevante momenter i en helhetsvurdering. Videre har kommunen opplyst at det foretas en konkret vurdering av hvorvidt et gitt behov i en konkret sak har tilstrekkelig regelmessighet og omfang og at spørsmålet vurderes «i lys av aktivitetenes art, parkeringsforhold på det aktuelle stedene, herunder om det finnes parkeringsplasser for forflytningshemmede på stedet, graden av søkerens forflytningsevne mv.».

- 12) Kommunen synes i redegjørelsen til ombudet ikke å legge til grunn at parkeringsbehovets omfang og regelmessighet, eller hyppighet, er selvstendige og kumulative vilkår ved vurderingen av om parkeringstillatelse skal innvilges. Ombudet forstår kommunens svar slik at den heller ikke mener at en slik rettsforståelse ble anvendt ved nemndas behandling av saken.
- 13) Etter ombudets syn åpner heller ikke forskriften eller retningslinjene for en slik forståelse. Ombudet er enig med kommunen i at behovets regelmessighet og omfang vil inngå som momenter i den konkrete helhetsvurderingen av om det foreligger «et særlig behov» for parkeringslettelse. Det vises i denne sammenheng til ombudets uttalelser 31. mai 2021 (SOM-2020-5214) og 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740).
- 14) Kommunen har vist til at vedtakets begrunnelse på dette punktet ikke gjenspeiler kommunens forståelse eller anvendelse av reglene om parkeringstillatelser. Forvaltningsloven § 24 sier at enkeltvedtak skal grunngis, og forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til begrunnelsens innhold. I begrunnelsen skal forvaltningen vise til de reglene vedtaket bygger på og korrekt gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på, i den utstrekning det er nødvendig for å sette den som mottar vedtaket i stand til å forstå det. Plikten til å gi begrunnelse gjelder også for klageinstansen jf. forvaltningsloven § 33 første ledd.

- 15) Ombudet tar til orientering kommunens redegjørelse om at krav til omfang og regelmessighet ikke var stilt som selvstendige vilkår ved behandlingen av søknaden i denne saken, selv om begrunnelsen i vedtaket kunne tilsa dette. Ombudet vil imidlertid bemerke at det ved ombudets kontroll av forvaltningens enkeltvedtak normalt må tas utgangspunkt i den begrunnelsen som er gitt i vedtaket. Prinsipielt skal riktignok et forvaltningsvedtak prøves med utgangspunkt i de faktum og vurderinger som reelt sett ligger til grunn for vedtaket. Både notoritetsbetraktninger og de hensynene som ligger bak begrunnelsesplikten, tilsier imidlertid at det bør kreves relativt klare holdepunkter for å kunne legge til grunn at vedtaket bygger på andre fakta eller vurderinger enn det som fremgår av den offisielle begrunnelsen. Det vises til ombudets uttalelse 5. august 2019 (SOM-2017-3572).
- 16) Etter ombudets syn etterlater klagenemndas begrunnelse i vedtaket tvil om nemnda har lagt til grunn, som selvstendige og kumulative vilkår, at parkeringsbehovet må være både regelmessig og omfattende for at forskriftens vilkår om et «særlig behov» skal være oppfylt. Det er derfor uklart om nemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av forskriftens vilkår. Ombudet forutsetter at nemnda, ved behandlingen av fremtidige saker, tilstreber begrunnelser som ikke etterlater tvil om at nemndas rettsanvendelse bygger på en riktig forståelse av forskriftens vilkår, og som er i samsvar med forvaltningsloven krav til begrunnelser, jf. §§ 24 og 25, jf. § 33. Gode begrunnelser bidrar 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.

2. Klagenemndas rettsanvendelse – parkeringslettelse i forbindelse med «annen aktivitet»

- 17) Saken reiser videre spørsmål om nemnda i tilstrekkelig grad har hensyntatt parkeringsbehov i forbindelse med annen aktivitet enn bosted og arbeid, herunder lege- og sykehusbesøk, handling og sosiale aktiviteter.
- 18) Etter forskriften om parkeringstillatelse § 3 første ledd bokstav a er «annen aktivitet» etter ordlyden likestilt med bosted og arbeid. Av retningslinjene til tidligere forskrift om parkeringstillatelse, se omtalte av § 2 på s. 6, fremgår at med uttrykket «eller annen aktivitet» menes at behov i forbindelse med fritiden kan medføre at tillatelse bør gis, og videre, at «[a]lle typer

aktiviteter skal dermed tas med i vurderingen.» Videre, fremgår at begrepet «annen aktivitet» må sees i sammenheng med begrepet «særlig behov». Det vil her være et skjønn som må legges til grunn, og det forutsettes at kommunene foretar en helhetlig vurdering av søkerens behov. Sivilombudet har i flere uttalelser lagt til grunn at forskriften og retningslinjene neppe åpner for en generell differensiering mellom betydningen av aktiviteter knyttet til jobb, bolig og fritid. Det vises for eksempel til ombudets uttalelser 17. oktober 2022 (SOM-2022-2142) og 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740), som alle gjaldt tilfeller der søkerne hadde oppgitt behov som ikke var knyttet til bosted og arbeid.

- 19) I vedtaket i den foreliggende saken skrev klagenemnda at «[b]ehov for parkeringslettelse knyttet til handling er etter gjeldende praksis som hovedregel ikke ansett som et særlig behov. Det samme gjelder sosiale aktiviteter og fritidsaktiviteter». Nemnda viste til at slike behov i stedet vil være del av en helhetsvurdering av klagers samlede behov. I svarbrevet til ombudet skrev kommunen at «[b]ehov for parkering ved bosted og arbeidssted skiller seg etter sin art fra andre steder, idet de er hyppige og vedvarende». Kommunen viste til at behovenes hyppighet og regelmessighet er relevante momenter i helhetsvurderingen. Når behov knyttet til bolig og arbeid normalt tillegges større vekt, dreier det seg etter kommunens syn ikke om en «systematisk forskjellsbehandling, men en ulik vekting av hensynet». Videre ble det vist til at spørsmålet om det foreligger et «særlig behov» for parkeringstillatelse i tilknytning til den aktuelle aktivitet, vil være «gjenstand for en skjønnsmessig, konkret vurdering». Ifølge kommunen kan blant annet aktivitetenes art ha betydning i vurderingen. Som et eksempel vises det til at «et behov knyttet til behandling av alvorlige helseproblemer, der man ikke står fritt til å velge tid eller sted for aktiviteten, [vil] veie tyngre enn parkeringsbehov knyttet til en gitt dagligvareforretning, fritidsaktiviteter o.l.»
- 20) Etter ombudets syn, følger det av forskriften og de ovennevnte retningslinjene at alle typer aktiviteter er relevante i vurderingen av om parkeringstillatelse skal gis. Det innebærer at parkeringsbehov knyttet til annen aktivitet enn bosted og arbeid – herunder lege- og sykehusbesøk, handling, sosiale aktiviteter og fritidsaktiviteter – kan være avgjørende, og etter omstendighetene i seg selv være tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om et «særlig behov» for parkeringslettelse. På generelt grunnlag vil ombudet 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 forhåndsvekta behovstypene, men må heller ta utgangspunkt i omfanget av søkerens faktiske behov for parkeringslettelse. Det vises til ombudets uttalelse 17. oktober 2022 (SOM-2022-2142).

- 21) Fra begrunnelsen i vedtaket og i svarbrevet til ombudet, er det uklart om kommunen mener at behov knyttet til annen aktivitet enn bosted og arbeid kan ha avgjørende betydning for om en søknad om parkeringstillatelse skal innvilges. På denne bakgrunn mener ombudet at det er begrunnet tvil om klagenemnda i denne saken i tilstrekkelig grad har hensyntatt klagerens parkeringsbehov i forbindelse med annen aktivitet enn bosted og arbeid, herunder handling og sosiale aktiviteter.

Konklusjon

- 22) Etter ombudets syn, gir ikke regelverket for parkeringstillatelse anledning til å differensiere mellom behov knyttet til bosted og arbeid og andre aktiviteter på generelt grunnlag og heller ikke til å stille, som et selvstendig vilkår, at den enkelte aktivitet må ha en viss hyppighet eller regelmessighet.
- 23) Fra klagenemndas begrunnelse er det uklart om de har lagt til grunn at søkerens parkeringsbehov må være regelmessig og omfattende for at vilkåret om et «særlig behov» for parkeringslettelse skal være oppfylt. Videre er det uklart om nemnda i tilstrekkelig grad har hensyntatt behov i forbindelse med annen aktivitet enn bosted og arbeid. På denne bakgrunn mener ombudet at det er begrunnet tvil om nemnda har anvendt regelverket for parkeringstillatelse riktig i denne saken. Klagenemnda bes derfor om å behandle saken nytt. Videre ber ombudet om at nemnda, ved behandlingen av fremtidige saker, tilstreber begrunnelser som ikke etterlater tvil om at vedtakene bygger på en riktig forståelse av forskriftens vilkår, og som er i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelser, jf. §§ 24 og 25.

24) Kommunen ved klagenemnda bes behandle saken på nytt innen 19. mai 2023. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved oversendelse av kopi av brev til klageren.

29.3.2023 (2022/4962)