

# Tilbakekall av parkeringstillatelse for forflytningshemmede

29.9.2023 (2023/2357)

Saken gjelder Sogndal kommunes tilbakekall av en parkeringstillatelse for forflytningshemmede, også kjent som «HC-kort». A hadde fått innvilget parkeringstillatelse til 2024. I 2023 besluttet kommunen å fatte et vedtak som påla A å returnere parkeringstillatelsen. Vedtaket ble stadfestet av kommunens formannskap.

Sivilombudet kom til at kommunens vedtak er ugyldig. Vedtaket oppfylte ikke forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak, og viste heller ikke til en bestemmelse som gir hjemmel for tilbakekall eller omgjøring av As parkeringstillatelse.

På bakgrunn av kommunens saksbehandling, fant ombudet også grunn til å knytte enkelte generelle kommentarer til vilkårene for innvilgelse av parkeringstillatelse for forflytningshemmede.

## Sakens bakgrunn

(1) A søkte 15. mars 2021 om parkeringstillatelse for forflytningshemmede som fører av motorvogn. Sogndal kommune innvilget søknaden 9. april 2021, jf. forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede § 3 første ledd bokstav a. Tillatelsen var tidsbegrenset til tre år.

(2) I forbindelse med kartlegging av behov for andre tjenester, sendte kommunen 8. november 2022 et brev med tittel «Førehandsvarsel om revurdering av helse- og omsorgsteneste» til A. I brevet skrev kommunen at de har rett til å endre tjenestetilbud med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a, og ba A om å sende inn ny legeattest og en begrunnelse for hvorfor hun fortsatt trengte parkeringstillatelsen. A ettersendte dette.

(3) Den 13. februar 2023 fattet kommunen vedtak med tittel «Avslag på søknad om helse- og omsorgstenester». Kommunen konkluderte med at A ikke oppfylte kriteriene for parkeringstillatelse, jf. forskriften § 3, og ba henne returnere parkeringskortet. A påklaget vedtaket 23. mars 2023. Vedtaket ble opprettholdt og oversendt 12. april 2023 til formannskapet. Formannskapet stadfestet vedtaket etter avstemming i møte 4. mai 2023.

(4) A klaget formannskapets vedtak inn for Sivilombudet. Hun skrev at det ikke kunne være rett at hun ble fratatt parkeringstillatelsen som skulle løpe til april 2024.

## Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. På bakgrunn av klagen og de innhentende saksdokumentene, synes Sogndal kommune å ha behandlet og vurdert saken som en ny søknad om parkeringstillatelse etter forskriften § 3 første ledd bokstav a. Dette til tross for at A hadde fått innvilget parkeringstillatelse for forflytningshemmet motorvognfører frem til april 2024, og ikke hadde søkt om noen ny tillatelse.

(6) I brev 11. juli 2023 herfra ble Sogndal kommune bedt om å besvare fem spørsmål tilknyttet As sak:

1. Hva er årsaken til at kommunen har behandlet denne saken som en ny søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede og ikke en sak om tilbakekall etter forskriften § 8? Er håndteringen av denne saken i tråd med kommunens praksis ved revurdering/tilbakekall av parkeringstillatelser? Mener kommunen at saken skulle vært vurdert etter forskriften § 8?
2. Er vilkårene om «misbruk» eller «endrede forhold» etter § 8 oppfylt i As sak?
3. Gir pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a. hjemmel for å tilbakekalle/revurdere et endelig vedtak om innvilget parkeringstillatelse?
4. Hvor fremkommer formannskapets begrunnelse, og mener kommunen at begrunnelsen som fremkommer av vedtaket 4. mai 2023 er i tråd med forvaltningsloven §§ 24 og 25?
5. Er den forståelse av «annen aktivitet» som det gis uttrykk for i saksframlegget i samsvar med forskriften § 3 første ledd bokstav a.?

(7) Kommunen svarte i brev 31. august 2023. På ombudets første spørsmål ga kommunen uttrykk for at formuleringene i saksgangen var feil, og at bruken av ordet søknad og avslag var misvisende. Kommunen forklarte at de tar opp igjen saker om parkeringstillatelse hvis de blir kjent med endrede forhold og de på denne bakgrunn er i tvil om vilkårene for parkeringstillatelse er oppfylt. Kommunen skrev dernest: «Kommunen ser at ved tilbakekall/revurdering skal vi vise til forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede (parkeringstillatelseforskrifta) § 8.»

(8) Kommunen mente at A på nåværende tidspunkt ikke har behov for parkeringstillatelse. Kommunen forklarte at de ble oppmerksomme på endrede forhold under kartleggingsmøtet i

november 2022, og at innvilgelsesvedtaket 9. april 2021 hadde en mangelfull begrunnelse, men at de oppfattet at vedtaket var fattet på grunnlag av at As helsesituasjon kunne forverres. Kommunen skrev videre at «[p]rognosen på helsetilstanden/diagnosene til klagaren var og er usikker slik vi oppfattar dokumentasjonen i saka, helsetilstanden er difor i endring og ut frå kommunen sin vurdering gir ikkje helsesituasjonen til klagaren aleine eller saman med dei andre tilhøva særleg behov for parkeringslette etter parkeringstillatelseforskrifta § 3 bokstav a.». Kommunen mente at vilkåret i forskriften § 8 om «endrede forhold» var oppfylt.

(9) På ombudets tredje spørsmål erkjente kommunen at vedtaket om tilbakekall skulle vært fattet med hjemmel i forskriften § 8 andre ledd.

(10) Kommunen erkjente dessuten at formannskapetets vedtak i denne saken ikke tilfredsstilte forvaltningslovens krav til begrunnelse. De mente at klageinstansen kan vise til underinstansens begrunnelse, eventuelt merknadene ved oversendelsen av klagesaken eller saksframlegget, og at dette vil være en tilstrekkelig begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25.

(11) På ombudets femte og siste spørsmål svarte kommunen at de er kjent med at «annen aktivitet», jf. forskriften § 3 første ledd bokstav a, ikke kun gjelder helserelaterte aktiviteter, men at slike behov vil senke terskelen for å gi parkeringstillatelse. Kommunen skrev videre at saksbehandlerne er informert om at aktiviteter som fritidsaktiviteter, arrangement og besøk i butikken kan utløse rett til parkeringstillatelse etter en helhetsvurdering. Kommunen forklarte avslutningsvis at de må gjøre en skjønnsmessig vurdering av de konkrete forholdene i hver sak opp mot vilkåret «særlig behov».

(12) Kommunens svar ble sendt til As adresse for eventuelle merknader. I avslutningsfasen av arbeidet med uttalelsen, ble vi kjent med at A nylig hadde gått bort. På bakgrunn av As klage og kommunens håndtering av saken, ble det bestemt å avslutte saken med uttalelse.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Innledning**

(13) Saken reiser spørsmål knyttet til Sogndal kommunes rettsanvendelse og begrunnelse i As sak om tilbakekall av parkeringstillatelse som forflytningshemmet.

(14) Ombudet behandler først vilkårene for tilbakekall og klagenemndas rettsanvendelse i punkt 2. I punkt 3 drøftes forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak, og om kommunens begrunnelse tilfredsstiller disse. I punkt 4 kommer ombudet med enkelte merknader til Sogndal kommunes generelle forståelse av vilkårene for parkeringstillatelse.

### **2. Tilbakekall av parkeringstillatelse for forflytningshemmede**

#### **2.1 Rettslig utgangspunkt**

(15) Parkeringstillatelse for forflytningshemmede er regulert i forskrift om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Forskriften er gitt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i vegtrafikkloven § 8. Formålet med forskriften er å gi forflytningshemmede med et reelt behov for parkeringslette et tilgjengelig parkeringstilbud, jf. forskriften § 1. Parkeringstillatelse kan gis til motorvognfører eller passasjer, og blir ofte kalt «HC-kort».

(16) Vilkårene for parkeringstillatelse for motorvognfører fremgår av forskriften § 3 første ledd bokstav a. Parkeringstillatelse gis etter søknad 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».

(17) Etter forskriften § 8 første ledd kan kommunen tilbakekalle en gitt parkeringstillatelse:

«Kommunen kan trekke tilbake gitt parkeringstillatelse ved misbruk eller ved endrede forhold som gjør at kravene i denne forskrift ikke lenger er tilfredsstillt.»

(18) Vedtak om tilbakekall kan altså fattes dersom det foreligger «misbruk» eller «endrede forhold». Det er alternativet om endrede forhold som er aktuelt i denne saken.

(19) Alternativet omfatter typisk forhold ved enkeltpersonens livssituasjon. Det kan foreligge «endrede forhold» etter forskriften, dersom personens helsesituasjon er bedret, eller hvis personen har færre aktiviteter der de har bruk for parkeringstillatelsen.

(20) Kommunen kan kun tilbakekalle parkeringstillatelsen hvis de endrede forholdene også har ført til at vilkårene i forskriften § 3 ikke lenger er oppfylt. Kommunen må derfor først foreta en vurdering av forholdene ved innvilgelsestidspunktet opp mot nåværende forhold. Hvis det har skjedd en reell endring må kommunen deretter vurdere om personen på tross av endringene fortsatt oppfylder vilkårene for parkeringstillatelse.

(21) Hvis kommunen har innvilget søknad om parkeringstillatelse til noen som på innvilgelsestidspunktet etter kommunens syn likevel ikke hadde et særlig behov for parkeringslettelse etter forskriften § 3, må kommunen eventuelt vurdere om forvaltningsloven § 35 gir hjemmel til å omgjøre innvilgelsesvedtaket.

## 2.2 Klagenemndas rettsanvendelse

(22) Formannskapet som klagenemnd stadfestet underinstansens vedtak, som påla A å returnere parkeringstillatelsen. Tross kommunens henvisning til endring av hjelpebehov i forhåndsvarselet 8. november 2022, har hverken underinstansen eller kommunedirektøren nevnt eller drøftet hvordan As livssituasjon, eller hjelpebehov endret seg siden innvilgelse av parkeringstillatelsen 9. april 2021.

(23) Hverken klageinstansen eller underinstansen har vist til forskriften § 8 eller forvaltningsloven § 35. I forhåndsvarselet 8. november 2022 viste kommunen til pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a som grunnlag for revurdering av parkeringstillatelsen:

«Dersom ditt hjelpebehov endrer seg, har Sogndal kommune rett til å endre tenestetilbudet med heimel i pasient- og brukarrettighetslova § 2-1 a, til dømes som følgje av endringar i

helsetilstand, funksjonsevne eller busituasjon.»

(24) Sogndal kommune har i svarbrevet hit erkjent at forskriften § 8 er riktig hjemmel for tilbakekall, og at pasient- og brukerrettighetsloven ikke kommer til anvendelse i en sak som denne. Ombudet er enig i denne vurderingen.

(25) Når tilbakekallet er vedtatt med et hjemmelsgrunnlag som ikke gir materiell hjemmel for dette, innebærer dette i utgangspunktet at vedtaket må anses som ugyldig, se for eksempel ombudets uttalelse 26. mai 2023 (SOM-2022-4454). Vedtaket kan likevel være gyldig hvis det finnes et alternativt hjemmelsgrunnlag og forvaltningen har foretatt de overveielser som er nødvendige etter denne hjemmelen, jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (12. utg. 2022) s. 483.

(26) Klagenemndas vedtak er uten begrunnelse, jf. punkt 3.2 nedenfor. Kommunens vedtak er dermed ugyldig.

(27) I svarbrevet hit konkluderer Sogndal kommune at vilkåret om «endrende forhold» etter forskriften § 8 var oppfylt i As sak. Kommunen viser til at innvilgelsesvedtaket 9. april 2021 mangler begrunnelse, og at de oppfatter at vedtaket ble truffet under den forutsetning at As helsesituasjon kunne forverres. For ombudet fremstår det som uklart hva denne forutsetningen er begrunnet i, og kan ikke se at denne har kommet til uttrykk hverken i kommunens innvilgelsesvedtak eller vedtak om tilbakekall. Det fremgår derimot følgende i innvilgelsesvedtaket 9. april 2021: «Prognose: usikker prognose, tilstanden kan og er forventet å bli gradvis bedre over år.» As prognose er ikke drøftet utover dette i vedtaket.

(28) Ombudet kan derfor ikke se at kommunens begrunnelse i svarbrevet tar utgangspunkt i en reell sammenligning av sakens forhold ved innvilgelsestidspunkt holdt opp mot forholdene slik de var da vedtaket om tilbakekall ble truffet. Ombudet har ikke tatt stilling til om det i denne saken forelå «endrede forhold», som kunne ha dannet grunnlag for tilbakekallet.

### **3. Begrunnelsesplikten**

#### **3.1 Rettslig utgangspunkt**

(29) Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal grunngis, og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Begrunnelsesplikten er en sentral rettsikkerhetsgaranti, og ett av grunnvilkårene for å sikre at forvaltningen treffer forsvarlige avgjørelser.

(30) Høyesterett uttalte følgende i Rt. 2008-96 avsnitt 58:

«Hovedhensyn bak begrunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig.»

(31) Begrunnelsesplikten sikrer dessuten at berørte parter i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse og hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens søknad eller klage.

(32) Forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til begrunnelsens innhold. Det fremgår av første ledd at det i begrunnelsen skal vises til de reglene vedtaket bygger på. Forvaltningen skal dessuten nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på», jf. andre ledd. Etter tredje ledd bør videre de hovedhensynene som har vært avgjørende ved det forvaltningsmessige skjønnet nevnes.

(33) Plikten til å gi en begrunnelse, og kravene til begrunnelsens innhold, gjelder ikke bare for førsteinstansen, men også for klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd.

(34) I tillegg følger det av § 34 andre ledd andre punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Etter ordlyden «kan» klageinstansen prøve alle sider av saken. Ombudet har tidligere konkludert at det i dette også foreligger en plikt til å prøve saken så langt det er nødvendig, se for eksempel ombudets uttalelser 10. mars 2014 og 30. november 2022 (SOM-2013-2528 og SOM-2022-2641). Det gjelder både sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider. For at klagebehandlingen skal være reell, og for at klager skal få prøvd saken i to instanser slik loven forutsetter, må klageinstansen foreta en selvstendig vurdering av de sider av saken som klagen gir grunn til.

(35) Ombudet har i tidligere saker uttalt at et saksfremlegg eller tilrådning fra administrasjonen i noen tilfeller kan godtas som klageorganets begrunnelse, se for eksempel ombudets uttalelser 23. oktober 2018 og 12. juni 2019 (SOM-2017-3442 og SOM-2018-4745). Etter en konkret vurdering kan også det være tilstrekkelig å vise til underinstansens begrunnelse, jf. ombudets uttalelse 20. januar 2023 (SOM-2022-1217). I disse tilfellene må det fremgå tydelig av vedtaket, eller av underretningen til klageren, at klageinstansen slutter seg til underinstansens begrunnelse eller saksframlegget.

(36) En slik henvisning og tilslutning forutsetter at klageinstansen er enig i underinstansen eller administrasjonens vurdering og begrunnelse. En klage over et førsteinstansvedtak kan inneholde nye synspunkter som ikke er vurdert av førsteinstansen. Klagen kan også inneholde ny informasjon om de faktiske forholdene. Hvis saksframlegget eller underinstansens vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet, holder det ikke å vise til disse.

(37) I saker om fornyelse av parkeringstillatelse har ombudet lagt til grunn 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, se ombudets uttalelse 23. oktober 2018 (SOM-2017-3442). Dette vil gjelde enn mer i en sak om tilbakekall av en gjeldende tillatelse, se ombudets uttalelse 30. november 2022 (SOM-2022-2641) om Politidirektoratets tilbakekall av førerrett.

### 3.2 Klagenemndas begrunnelse

(38) I formannskapetets vedtak 4. mai 2023 fremkom det at klagen ikke førte frem etter en enstemmig avstemming og at det forelå en tilrådning fra kommunedirektøren:

«Handsaming

Frå kommunedirektøren låg det føre slik tilrådning:

1. Avslag på klage om parkeringsløyve for forflytningshemma for [A]

blir oppretthalde.

Avrøysting:

Samrøystes.

Vedtak

1. Avslag på klage om parkeringsløyve for forflytningshemma for [A]

blir oppretthalde.»

(39) I svarbrevet på Sivilombudets undersøkelse, erkjente Sogndal kommune at formannskapetets vedtak ikke oppfyller forvaltningslovens krav til begrunnelse. Ombudet er enig i denne vurderingen. Vedtaket er ikke begrunnet, og det fremgår heller ikke at nemnda mente å slutte seg til saksfremlegget som sin begrunnelse.

#### **4. Vilkår for innvilgelse av parkeringstillatelse for forflytningshemmede**

(40) Denne saken dreier seg om tilbakekall av en innvilget parkeringstillatelse. Kommunens saksbehandling gir likevel grunnlag for å knytte enkelte kommentarer til vilkårene for å få innvilget en slik parkeringstillatelse.

(41) Etter forskriften § 3 kan det, som nevnt over, 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».

(42) Sivilombudet har gitt uttrykk for sitt syn på gjeldende rett etter denne bestemmelsen i flere uttalelser. I samleuttalelsen 24. oktober 2019 (SOM-2018-4557 og SOM-2018-4740), som gjaldt tilfeller der søkerne hadde oppgitt behov som ikke var knyttet til bosted og arbeid, sa ombudet 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. Ombudet har i uttalelse 29. mars 2023 (SOM-2022-4962) fremhevet at parkeringstillatelse kan være avgjørende for livsutfoldelse, og at kommunen ikke kan forhåndsvekte behovstypene.

(43) Sogndal kommune har i svarbrevet hit gitt uttrykk for at «annen aktivitet» etter forskriften § 3 ikke kun omfatter helserelevante aktiviteter, men at parkeringsbehov tilknyttet slike helserelevante aktiviteter vil senke terskelen for å gi tillatelsen.

(44) Ombudet minner om at kommunen ikke kan forhåndsvekte behovstypene. I de fleste tilfeller vil imidlertid helserelevante parkeringsbehov være et tungtveiende moment i den konkrete helhetsvurderingen. Helserelevante aktiviteter er derimot ikke et vilkår for parkeringstillatelse.

(45) Ombudet kan ikke se at kommunens svar på undersøkelsen herfra, samsvarer med dokumentene i As sak. I kommunedirektørens tilrådning til formannskapet, fremkommer det

blant annet:

«I tillegg er det klar forvaltningspraksis at det med «anna aktivitet» vert meint søkjarar som er hyppig på helserelevante besøk der det er vanskeleg å parkere nærme nok.»

(46) 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, jf. ombudets uttalelse 29. mars 2023 (SOM-2022-4962). Ombudet ber kommunen merke seg dette ved behandlingen av fremtidige søknader om parkeringstillatelse.

## Konklusjon

(47) Saken er behandlet som en ny søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, til tross for at As parkeringstillatelse opprinnelig var gitt 9. april 2021, hadde varighet til 2024 og hun ikke hadde søkt om ny tillatelse. Hverken forskriften § 8 eller forvaltningsloven § 35 er nevnt i det endelige vedtaket. Vedtaket er fattet etter uriktig hjemmel.

(48) Som følge av at formannskapet som klagenemnds vedtak 4. mai 2023 er uten begrunnelse, og heller ikke viser til en bestemmelse som gir hjemmel for tilbakekall eller omgjøring av As parkeringstillatelse, er vedtaket ugyldig.

(49) Ved behandlingen av nye søknader om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, og eventuelle saker om tilbakekalling av parkeringstillatelser, må kommunen behandle sakene i tråd med det som fremgår ovenfor.

29.9.2023 (2023/2357)