

2019:01414 - Åpen

Rapport

Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse

Forfattere

Jan Wilhelm Lippestad

Trond Halvorsen, Kristin Y. Bjerkan, Tone Øderud



(Shutterstock)

SINTEF Digital

Postadresse:
Postboks 124 Blindern
0314 Oslo

Sentralbord: 40005100

info@sintef.no

Foretaksregister:
NO 919 303 808 MVA

Rapport

Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse

EMNEORD:
Transport
Funksjonshemmede**VERSJON**

1

DATO

2019-12-16

FORFATTEREJan Wilhelm Lippestad
Trond Halvorsen, Kristin Y. Bjerkan, Tone Øderud**OPPDRAGSGIVER(E)**

Arbeids- og sosialdepartementet

OPPDRAGSGIVERS REF.

Jon Morten Tveita

PROSJEKTNR

102019971

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

107


SAMMENDRAG

SINTEF legger med dette fram sluttrapport fra prosjektet "Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse" (DOFFIN – Sak nr. 18/3105). Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom SINTEF Digital Avdeling Helse og SINTEF Community Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi. I utredningen har vi foretatt en kartlegging av dagens transportordninger, pekt på utfordringer med dagens organisering sett fra myndigheter og brukere, samt lagt fram forslag til forbedringer i organisering av transportordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. Vi har i rapporten avdekket behov for endringer i enkeltordninger, behov for samordning, og har foreslått forbedringer.

UTARBEIDET AV

Jan-W. Lippestad

SIGNATUR

**KONTROLLERT AV**

Lisbet Grut

SIGNATUR

**GODKJENT AV**

Stine H. Braathen

SIGNATUR

**RAPPORTNR**

2019:01414

ISBN

978-82-14-06238-0

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	6
2	Innledning	11
3	Bakgrunn for utredningen	12
4	Tidligere utredninger	13
5	Universell utforming, funksjonsevne, funksjonshemming og arbeidsevne – noen perspektiver	14
5.1	Innledning	14
5.2	GAP-modellen	14
5.3	Universell utforming	15
5.4	Funksjonsevne, funksjonshemming og nedsatt arbeidsevne	16
6	Problemstillinger – en drøfting	20
6.1	Avgrensninger og spesifiseringer i utlysningsteksten	20
6.2	Noen perspektiver hentet fra innledende møte med referansegruppen.....	21
7	Informanter og metoder for datainnsamling	22
7.1	Dokumentstudier	22
7.2	Kvalitative intervjuer	22
7.3	Spørreskjemaundersøkelser	23
7.4	Statistikk.....	24
7.5	Samfunnsøkonomisk analyse.....	24
8	Resultater av utredningen	26
8.1	Innledning	26
8.2	Hovedproblemstilling 1: En kartlegging av dagens transportordninger	27
8.2.1	Innledning	27
8.2.2	Fylkeskommunal TT-ordning	27
8.2.3	Utvidet TT-ordning.....	27
8.2.4	Arbeids- og utdanningsreiser.....	27
8.2.5	Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel.....	28
8.2.6	Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstraavgifter til bl.a. transport.....	29
8.2.7	Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseavgifter til og fra arbeidssted	30
8.2.8	Tilleggsstønad til dekning av reiseavgifter.....	31
8.2.9	Honnørrabattordningen	32
8.2.10	Andre transportordninger	32
8.2.11	Omfang av ressursbruk i utvidet TT-ordning	33

8.2.12	Statistikk for bilordningen	35
8.2.13	Presentasjon av transportordningene - noen avsluttende kommentarer	38
8.3	Hovedproblemstilling 2: Utfordringer med dagens organisering – sett fra myndigheter og brukere.....	39
8.3.1	Innledning	39
8.3.2	Utfordringer med den fylkeskommunale TT-ordningen	39
8.3.3	Utfordringer med utvidet TT-ordning.....	41
8.3.4	Utfordringer med stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel.....	43
8.3.5	Utfordringer med Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstrautgifter til bl.a. transport.....	46
8.3.6	Utfordringer med arbeids- og utdanningsreiser.....	47
8.3.7	Utfordringer med honnørrabattordningen for blinde og døvblinde.....	49
8.3.8	Utfordringer med øvrige transportordningen i NAV	50
8.3.8.1	Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidssted	50
8.3.8.2	Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter etter folketrygdens § 11 A-4 andre ledd bokstav (reiseutgifter i forbindelse med utredning og/eller arbeidsrettede tiltak).....	50
8.3.9	Utfordringer med andre transportordninger	51
8.3.10	Utfordringer med dagens transportordninger – noen betraktninger	51
8.3.11	En aldrende befolkning – en utfordring for transportordningene?	55
8.3.12	Behov for samordning?	56
8.3.13	Er det overlapp mellom TT-ordningen og andre transportordninger?	57
8.3.14	Fragmenterte transportordninger?	58
8.4	Hovedproblemstilling 3: Forslag til forbedringer i organiseringen av transportordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	60
8.4.1	Innledning	60
8.4.2	Rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne	60
8.4.3	Betydningen av tilrettelegging og universell utforming	61
8.4.4	Transport og deltakelse – noen perspektiver.....	62
8.4.5	Funksjonshemmede og reisevaner – noen perspektiver	63
8.4.6	Tidligere forslag til organisering av transportordningene	66
8.4.7	Våre forslag til forbedringer og endringer i organiseringen av transportordningene for personer med funksjonsnedsettelse – administrative og økonomiske konsekvenser	68
8.4.7.1	Innledning	68
8.4.7.2	Gjeninnføring av Bil Gruppe 1 for personer på varig tilrettelagt arbeid (VTA)?.....	69
8.4.7.3	Transportbehov, noe mer enn til arbeid og utdanning - Endringer i ordningen med Gruppe 1-bil?	71
8.4.7.4	Overføring av TT-ordningen fra fylkeskommunene til NAV	72

8.4.7.5	En todelt modell for TT-ordningen; transport for personer med betydelige behov og varig funksjonshemming overføres til NAV, mens transport for personer med moderat funksjonshemming videreføres i fylkeskommunene.....	73
8.4.7.6	En modell for samordning av Bilordningen og Grunnstønads transport.....	74
8.4.7.7	Bedre informasjon om og oppskalering av ordningen med arbeids- og utdanningsreiser.....	75
8.4.7.8	En modell for samordning av Bilordningen og Arbeids- og utdanningsreiser.....	75
8.4.7.9	En nasjonal samordningsmodell for arbeids- og utdanningsreiser, TT-reise og bilstønads.....	76
8.4.7.10	En nærmere vurdering av honnørrabattordning for blinde og døvblinde.....	76
8.4.7.11	Bestillingsruter.....	77
8.4.7.12	Utvidet TT-ordning.....	77
9	Referanser.....	79
10	Vedlegg 1 Studier om transportordninger – noen eksempler.....	82

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene fra prosjektet *Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelser*. Prosjektet er gjennomført av SINTEF Digital Avdeling Helse og SINTEF Community Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi, på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet.

I utredningen har vi foretatt en kartlegging av dagens transportordninger, pekt på utfordringer med dagens organisering sett fra myndigheter og brukere, samt lagt fram forslag til forbedringer i organisering av transportordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

Prosjektgruppen har bestått av prosjektleder Jan W. Lippestad (Avdeling Helse) og prosjektmedarbeider Trond Halvorsen (Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi). Kristin Y. Bjerkan (Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi) og Tone Øderud (Avdeling Helse) har bidratt med innspill og kommentarer i løpet av prosjektperioden. Lisbet Grut (Avdeling Helse) har vært kvalitetssikrer.

Det har vært knyttet en referansegruppe til prosjektet. Denne har bestått av:

- Cato Lie, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Magnhild Sørbotten, Norges Handikapforbund
- Sverre Fuglerud og Beate Alsos, Norges Blindforbund
- Tor Bergskaug, NAV Bilsenter Østlandet
- Nina Gjervik, Benedicte Bruun-Lie og Rakel-Marie Hansen, Akershus fylkeskommune
- Øyvind Westergård, NAV Tiltak Innlandet

Referansegruppens oppgave har vært å gi kritiske innspill og vurderinger av arbeidsprosess og resultater. Det har vært gjennomført to møter med referansegruppen.

Vi takker alle bidragsytere i brukerorganisasjonene (FFO, NHF og NBF), fylkeskommunene, NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet for gode innspill og gode diskusjoner.

Oslo 16. desember 2019.

Jan W. Lippestad
Seniorrådgiver

1 Sammendrag

Støtteordninger for personer med funksjonsnedsettelse utgjør en viktig del av den offentlige virkemiddelbruken for å styrke deltakelse i arbeid, utdanning og i samfunnet generelt. Dersom transportsystemet skal støtte og styrke gruppens levekår og deltakelse, må transporten innfri krav knyttet til administrasjon, informasjon, fleksibilitet, sikkerhet og forutsigbarhet. Krav til universell utforming er forskriftsfestet. Verdigrunnlaget for universell utforming er likestilling, ikke-diskriminering og like muligheter til samfunnsdeltakelse. I et brukerperspektiv er planlegging, forutsigbarhet og trygghet viktige begreper for en velfungerende transportordning.

SINTEF legger med dette fram rapporten fra prosjektet "Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse" (DOFFIN – Sak nr. 18/3105). Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom SINTEF Avdeling Helse og Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi. I utredningen har vi kartlagt dagens transportordninger, pekt på utfordringer med dagens organisering sett fra myndigheter og brukere, samt lagt fram forslag til forbedringer i organisering av transportordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. Demografiske endringer, samt perspektiver omkring universell utforming, tilrettelegging, og deltakelse utgjør noe av grunnlaget for drøftingene i utredningen.

Utredningen bygger på ulike metoder for innsamling og analyse av data: Dokumentgjennomgang, spørreskjema, intervjuer og samfunnsøkonomisk analyse. Med denne fremgangsmåten (metodetriangulering) har vi kunnet belyse problemstillingene fra ulike vinkler og perspektiver.

I tillegg til forskergruppen i SINTEF, har prosjektet hatt tilknyttet en referansegruppe bestående av representanter for Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges handikapforbund, Norges Blindeforbund, en fylkeskommune, NAV Bilsentrene og NAV Tiltak Innlandet. Det har vært avholdt to møter i referansegruppen.

Bakgrunnen for utredningen er omtalt i Prop. 1 S (2018-2019) Arbeids- og sosialdepartementet, vedtak nr. 428, 30. januar 2018: "Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet 2019 fremme forslag om å gjeninnføre bilstøtnadsordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid". Vedtaket ble truffet ved behandling av Dokument 8:54 S (2017-2018), Innst. 98 S (2017-2018). Videre heter det i Prop. 1 S (2018-2019) at "Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet vil høsten 2018 lyse ut et oppdrag der det bes om en helhetlig gjennomgang av transportordningene for funksjonshemmede. Gjennomgangen vil bl.a. ta for seg bilstøtnadsordningen, Grunnstønad for transport, TT-ordningen med videre. På bakgrunn av denne utredningen vil regjeringen vurdere å gjøre endringer i eksisterende transportordninger, eventuelt se på mulighetene for en bedre samordning av disse. En del av vurderingen vil være hvorvidt andre transportordninger kan være en bedre løsning for denne gruppen enn stønad til bil. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte etter at gjennomgangen er avsluttet i 2019".

Utredningen omfatter følgende transportordninger: Fylkeskommunal TT-ordning, Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel (Bil fra NAV), Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstra utgifter til transport, Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidsstedet, Arbeids- og utdanningsreiser, Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter, og Honnørrabattordningen (blinde og døvblinde). Videre presenteres og drøftes utvidet TT-ordning og bestillingstransport. I utlysningen nevnes det eksplisitt at pasientreiser og skoleskyss skal holdes utenfor oppdraget. Pasientreiser er imidlertid omtalt i rapporten, men ikke nærmere drøftet og vurdert. Dette er gjort fordi flere informanter peker på lekkasje og overlapp mellom pasientreiser og øvrige transportordninger.

I utredningen foreslår vi ulike modeller for forbedringer i organiseringen av transportordningene for personer med funksjonsnedsettelse. I våre forslag har vi lagt til grunn at et likeverdig transporttilbud skal sikres gjennom at det offentlige transportsystemet i størst mulig grad blir gjort tilgjengelig for alle, og at spesialordninger ytes og samordnes i størst mulig grad. Vår utredning viser at dagens transportordninger samordnes i den forstand at man i vurdering av søknader om enkeltordninger ser hen til om bruker enten har mottatt andre ordninger eller best kan klare seg med andre transportordninger for å få dekket et transportbehov. Denne formen for samordningen foregår både innenfor NAV, og mellom NAV og fylkeskommunene. Hvis man derimot legger til grunn at samordning betyr at samme administrative nivå/etat har ansvar for alle transportordningene for funksjonshemmede, så er det åpenbare behov for endringer i dagens system.

Gjeninnføring av Bil Gruppe 1 for personer på varig tilrettelagt arbeid (VTA)?

I dette punktet svarer vi ut stortingsvedtaket om å fremme forslag om å gjeninnføre bilstøtnadsordningen for Gruppe 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid. Regelendringen fra 2015 i bilstøtnadsordningen innebar at flere grupper mistet retten til tilskudd til bil i Gruppe 1. Etter en samlet vurdering er det pr i dag ikke grunnlag for å gjeninnføre bilstøtnadsordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid. Vi begrunner vår vurdering dels med at stønad til egen bil vil være lite aktuelt for hovedgruppen av brukere som er innenfor ordningen med varig tilrettelagt arbeid (brukere med utviklingshemming), og dels med at dagens ordning med Tilleggsstønad dekker stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser for brukere som deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning.

Transportbehov, noe mer enn til arbeid og utdanning - Endringer i ordningen med Gruppe 1-bil?

Vi har i utredningen drøftet bilordningen med utgangspunkt i tilbakemeldingene fra fylkeskommunene og brukerorganisasjonene i vår utredning, og på bakgrunn av det opprinnelige representantforslaget fra Sosialistisk Venstreparti om bilstøtteordning også for dem som ikke har inntektsgivende arbeid eller er i utdanning (behandlet i Stortinget 30. januar 2018). Etter vår vurdering er økt fokus på Gruppe 2-bil og overføring av midler brukt på Gruppe 1-bil en riktig prioritering. Det er brukere av Gruppe 2-bil som har de største utfordringene og hvor bistandsbehovet er størst. Dette forutsetter imidlertid at det kan dokumenteres en reell omprioritering innenfor ordningen. Tallene for Gruppe 2 viser så langt ingen slik effekt. Vi anbefaler at det foretas en samlet gjennomgang av hele bilordningen når ettervirkningene av leveringsproblemer for Gruppe 2 biler i 2017 er tatt igjen. Ut fra de tilbakemeldingene vi har fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det grunn til å tro at 2020 blir et normalår i så henseende.

Overføring av TT-ordningen fra fylkeskommunene til NAV

En ren statlig modell for transportordningene er lansert i en rekke utredninger de siste årene. Den interdepartementale arbeidsgruppen (2005) pekte på at ved valg av en statlig modell forankret i NAV og folketrygden, ville en gjøre transportordninger for funksjonshemmede til en sosialpolitisk sak. Ved denne modellen ville fylkeskommunene, som ansvarlig myndighet i forhold til den lokale kollektivtransporten, ikke ha noe spesifikt ansvar når det gjaldt transport for funksjonshemmede, ut over tiltak for å øke tilgjengeligheten til den ordinære kollektivtransporten med tilhørende transportinfrastruktur. Vår utredning viser at hovedinnvendingen mot dagens TT-ordning (i særlig grad sett fra brukerorganisasjonene), er ulikhetene i hvordan fylkeskommunene har innrettet ordningene lokalt, og at ulikhetene gir seg utslag i hvem som får tilbud om TT og hvor mye man kan reise innenfor ordningen. Men her tar også enigheten slutt. På den ene siden argumenteres det for at fylkeskommunen godt kan ha ansvar for TT-ordningen så lenge det kommer tydeligere nasjonale føringer for hvordan ordningen skal rigges med hensyn til vilkårene for å få TT og reiseomfang. På den annen side argumenteres det fra brukerorganisasjonene for betydningen av

rettighetsfesting og likebehandling gjennom en forankring i NAV og folketrygdloven, med sterkere vekt på skreddersøm med individuell tilpasning, noe man mener NAV har erfaring med.

Dersom man definerer TT som et helserelatert velferdstilbud, mener vi det vil være logisk å overføre ansvaret for ordningen til NAV. En slik løsning vil gjøre det mulig å se brukerens samlede transportbehov, noe som også kan bidra til å minimere administrasjon rundt søknadsprosessen, samt sikre at søknadene blir behandlet basert på samme regelverk. På den annen side ser vi poenget med en videreføring av det fylkeskommunale ansvaret i og med at fylkeskommunen har ansvar for kollektivtransporten og universell utforming, og at fylkeskommunen med en slik ansvarsoverføring vil miste noe av incentivet for tilrettelegging og samordning. Hvis man går inn for å overføre hele eller deler av "brukergruppen TT" til NAV, bør man i administrering (søknadsbehandling) av ordningen videreføre tenkningen som har preget arbeids- og velferdsetaten de senere årene, med vekt på økt spesialisering av fagområder og færre enheter.

En todelt modell for TT-ordningen; transport for personer med betydelige behov og varig funksjonshemming overføres til NAV, mens transport for personer med moderat funksjonshemming videreføres i fylkeskommunene

Denne modellen er en variant at den som ble forslått ovenfor, men hvor vi her foreslår et delt ansvar mellom NAV og fylkeskommunene, for henholdsvis brukere med betydelige behov for tilrettelagt transport og brukere med moderate funksjonshemninger (noe redusert bevegelsesevne). I statusrapporten for TT-ordningen i 2015 (Solvoll og Hanssen 2015) ble det referert til en undersøkelse fra 2001 om brukerkategorier. Undersøkelsen viste at hovedtyngden (70 %) av TT-brukerne ble regnet som bevegelsehemmede. I denne hovedgruppen var det de som ikke er avhengig av rullestol som dominerte. Basert på data i vår utredning mener vi man bør drøfte og utrede nærmere en modell med en splitting av "brukergruppen TT" i henholdsvis personer med moderat funksjonshemming og ditto moderat behov for spesialordning transport, og en gruppe med betydelig funksjonshemming og stort behov for spesialordninger. Ansvaret for førstnevnte videreføres som et fylkeskommunalt ansvar og hvor ansvaret for sistnevnte overføres til NAV. Denne modellen vil sikre rettighetsfesting og likebehandling gjennom en forankring i NAV og folketrygdloven for brukere med størst behov, og med sterkere vekt på skreddersøm med individuell tilpasning. En flytting av ansvar for TT til NAV vil gjøre det mulig å se disse brukernes samlede transportbehov, og også i sammenheng med andre ytelser fra NAV. For fylkeskommunene videreføres ansvaret for tilrettelegging og universell utforming av kollektivtransporten innrettet mot brukere med moderat funksjonshemming eller bevegelsehemming. Administrative og økonomiske konsekvenser av en slik modell vil avhenge av hvordan man definerer vilkårene for hva man legger i "betydelige funksjonshemming og stort behov".

En modell for samordning av Bilordningen og Grunnstønad transport

Vår utredning har vist at det kan være hensiktsmessig å vurdere stønad til anskaffelse av og drift av bil samlet. Søknader om Bil fra NAV behandles av bilsentrene, mens Grunnstønad transport behandles av NAV Arbeid og ytelser i Arendal og Sarpsborg. Dette er en ordning som rent umiddelbart kan virke tungvint for bruker. Vårt forslag er at de fem bilsentrene gis ansvaret for å behandle søknader om Grunnstønad transport i tillegg til søknader om bil Gruppe 1 og 2, en ordning som, etter det vi er informert om, ble praktisert tidligere. I henhold til våre tall (Tabell 1) er antallet søkere Grunnstønad transport så få at det ville kunne håndteres med de ressursene bilsentrene har i dag.

Bedre informasjon om og oppskalering av ordningen med arbeids- og utdanningsreiser

Basert på vårt datamateriale, er vår konklusjon at dagens ordning med arbeids- og utdanningsreiser er ubyråkratisk og enkel å administrere for brukerne, men er lite kjent blant brukere og i NAV. Høsten 2019 har ordningen kun hatt ca. 800 brukere. Behovet for mer informasjon synes å være åpenbart, for en ordning som brukerne gir mange positive tilbakemeldingen om. Hvilke konsekvenser mer informasjon om ordningen med

arbeids- og utdanningsreiser vil få, er vanskelig å anslå. Det er grunn til å anta at bedre informasjon kan gi en viss økt pågang av brukere, samtidig som statistikken i vår utredning kan tyde på en generell redusert etterspørsel etter transportordningene blant funksjonshemmede. En hovedutfordring for samfunnet når det gjelder gruppen med funksjonshemming er at en stor andel står utenfor arbeidslivet. Arbeids- og utdanningsreiser antas å være en viktig brikke for å få flere funksjonshemmede inn i arbeid. Når det gjelder behovet for mer fleksibilitet, viser vi til bl.a. forslaget nedenfor om bedre samordning av AU-reiser og bilordningen.

En modell for samordning av Bilordningen og Arbeids- og utdanningsreiser

Vi slutter oss til forslaget som SINTEF la fram i sin utredning fra 2015 (Bjerkan m.fl. 2015), hvor det ble foreslått en bilstønadordning med tilhørende antall AU-reiser, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der bilen var på verksted, værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil. En slik ordning ville virke fleksibelt, og lette brukernes mulighet til å velge den transportordningen til/fra arbeid og utdanning som passet best ut fra gjeldende situasjon. Konsekvensene av denne modellen blir at arbeids- og utdanningsreiser inngår i bilsentrenes "verktøy- eller tiltakskasse", hvor behovet for AU-reiser kan vurderes i sammenheng med søknad om bil, noe som vil forenkle søknadsprosessen for brukerne.

En nasjonal samordningsmodell for arbeids- og utdanningsreiser, TT-reise og bilstønad

Forslag til mer fleksibilitet og bedre samordning er utredet og foreslått tidligere (Bjerkan m.fl. 2015). Basert på vårt datamateriale mener vi ha grunnlag for å beskrive hovedtrekkene i et forslag til samordningsmodell som ble lagt fram i rapporten fra 2015: Felles nasjonale rettigheter for arbeids- og fritidsreiser for brukere i hele landet både for arbeidsreiser og fritidsreiser som vil gjøre det lettere å gjennomføre lengre arbeidsreiser og søke jobb. Forenklet administrasjon skulle hovedsakelig skje gjennom forenkling og samordning av skjemaer, godkjennings- og differensieringskriterier, samt godkjennings- og klageordninger. En AU-ordning med fleksible tidspunkt og fleksibelt oppmøtested som inkluderer reiser i arbeid ville gi brukerne større fleksibilitet. Dette skulle også gjelde bilstønad med tilhørende antall AU-reiser, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil. I tillegg ville yrkesaktive brukere av AU-ordningen og bilstønad gis et minimum antall fritidsreiser (dagens TT-reiser). Dette ville legge til rette for å utføre ærend til/fra jobb eller delta på jobbrelaterte aktiviteter utenom arbeidstid.

En nærmere vurdering av honnørrabattordning for blinde og døvblinde

Vår utredning gir grunnlag for en nærmere gjennomgang av ordningen med honnørrabatt for blinde og døvblinde. Det at ordningen omfatter en relativt liten brukergruppe og oppfattes som positiv av dem det gjelder er ikke argumenter i seg selv for å beholde ordningen. Det at en brukerorganisasjon er satt til å forvalte offentlige midler (innvilge søknad om honnørrabatt) må sies å være særegent. Videre kan det stilles spørsmål ved om hvorfor blinde og døvblinde skal ha en slik ordning, og ikke andre brukergrupper dersom dette er noe som skal tilkjennes blinde og døvblinde fordi de er blinde og døvblinde.

Bestillingsruter

SSB viser at *andelen* av befolkningen som tilhører de eldste aldersgruppene vil øke, med andre ord en økning i de aldersgruppene som faller utenfor målgruppen for flere av dagens transportordninger. Samtidig er det grunn til å tro at presset på TT-ordningen og øvrige transportordninger i kommunal og fylkeskommunal regi øker, da en antar at andelen år med moderate funksjonsnedsettelse eller mindre alvorlige lidelser vil øke. Hvilke konsekvenser dette vil få for bl.a. bestillingsruter er det vanskelig å si noe eksakt om i og med at tallene

er basert på anslag og at forskningen spriker med hensyn til de eldres helsetilstand. Men uansett er det grunn til å anta at behovet for bestillingstransport innen gruppen "moderate funksjonsnedsettelse" vil øke.

Utvidet TT-ordning

I og med at utvidet TT-ordning ikke er en nasjonal ordning på utredningstidspunktet, har vi i vår oppsummering kun presentert et utfordringsbilde basert på tilbakemeldinger fra fylkeskommuner som inngår i ordningen. Vi har ikke kommet med konkrete forslag til endringer, da dette vil måtte gjøres til gjenstand til en egen utredning basert på et bredere erfaringsgrunnlag.

2 Innledning

SINTEF legger med dette fram sluttrapport fra prosjektet "Utredning av transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse" (DOFFIN – Sak nr. 18/3105). Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom SINTEF *Avdeling Helse* og *Avdeling Mobilitet og samfunnsøkonomi* på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Samferdselsdepartementet (SD), med ASD som kontraktspart. Prosjektleder for utredningen har vært seniorrådgiver Jan-W. Lippestad, kvalitetssikrer har vært seniorforsker Lisbet Grut og prosjektansvarlig har vært forskningsleder Stine H. Braathen. Prosjektgruppen har for øvrig bestått av forsker Trond Halvorsen, forsker Kristin Y. Bjerkan og seniorforsker Tone Øderud. Foruten prosjektgruppen i SINTEF, har utredningen vært organisert med følgende referansegruppe:

NAVn	Representant for
Cato Lie	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Magnhild Sørbotten	Norges Handikapforbund
Beate Alsos og Sverre Fuglerud	Norges Blindeforbund
Tor Bergskaug	NAV Bilsenter Østlandet
Nina Gjervik, Benedicte Bruun-Lie og Rakel-Marie Hansen	Akershus fylkeskommune
Øyvind Westergård	NAV Tiltak Innlandet

Det har vært avholdt to møter i referansegruppen; et i oppstarten av prosjektet hvor vi fikk innspill til problemstillinger som vi innarbeidet i spørreskjema og intervjuguide, og et møte i prosjektets avsluttende fase hvor vi fikk innspill til forbedringer av transportordningene og analyse av innsamlede data.

SINTEF har benyttet ulike metoder for innsamling og analyse av data: Dokumentgjennomgang, spørreskjema, intervjuer og samfunnsøkonomisk analyse. Med denne fremgangsmåten (metodetriangulering) har vi kunnet belyse sentrale problemstillinger fra ulike vinkler og perspektiver.

Prosjektet er gjennomført i dialog med Oppdragsgiver: Kontraktsigneringsmøte 26. april 2019, statusmøte med ny kontaktperson i ASD 16. Oktober, og i forbindelse med overlevering av utkast til sluttrapport 15. november 2019.

I henhold til avtale med Oppdragsgiver er det gitt to presentasjoner av resultatene av utredningen: I forbindelse med overlevering av utkast til sluttrapport 15. november og etter overlevering av endelig sluttrapport 16. desember 2019.

Prosjektet er godkjent gjennomført av Norsk senter for forskningsdata (referansekode 334973) som er SINTEFs personvernombud.

3 Bakgrunn for utredningen

Det finnes i dag en rekke transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse. Disse har i hovedsak blitt etablert enkeltvis og uten noen overordnet plan. Det er i noen grad også en viss overlapp mellom ordningene, og flere ulike aktører har ansvar for ulike ordninger. Regjeringen ønsker en utredning av eksisterende transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse for at denne skal danne grunnlag for en vurdering av behov for eventuelle forbedringer/endringer. Bakgrunnen for utredningen er omtalt i Prop. 1 S (2018-2019) Arbeids- og sosialdepartementet, vedtak nr. 428, 30. januar 2018: "Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet 2019 fremme forslag om å gjeninnføre bilstønadordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid". Vedtaket ble truffet ved behandling av Dokument 8:54 S (2017-2018), Innst. 98 S (2017-2018).

Videre heter det i Prop. 1 S (2018-2019): "Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet vil høsten 2018 lyse ut et oppdrag der det bes om en helhetlig gjennomgang av transportordningene for funksjonshemmede. Gjennomgangen vil bl.a. ta for seg bilstønadordningen, Grunnstønad for transport, TT-ordningen med videre. På bakgrunn av denne utredningen vil regjeringen vurdere å gjøre endringer i eksisterende transportordninger, eventuelt se på mulighetene for en bedre samordning av disse. En del av vurderingen vil være hvorvidt andre transportordninger kan være en bedre løsning for denne gruppen enn stønad til bil. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte etter at gjennomgangen er avsluttet i 2019".

For å styrke arbeid, levekår og samfunnsdeltakelse utgjør støtteordninger for personer med nedsatt funksjonsevne en viktig del av den offentlige virkemiddelbruken, blant annet for at flere skal kunne ta utdanning og være i arbeid (Bjerkan mfl. 2015). Disse er definert som en prioritert gruppe i arbeids- og velferdspolitikken. Blant viktige tiltak for å sikre inkludering av funksjonshemmede er en rekke offentlige støtteordninger for transport. Personer med nedsatt funksjonsevne opplever i større grad vansker i transportsystemet og en betydelig forskningslitteratur er viet disse utfordringene (Bjerkan 2009, Bjerkan 2010, Bjerkan, Nordtømme mfl. 2013, Bezyak, Sabella mfl. 2017, Deka mfl. 2016, Delbosc 2011, Falkmer mfl. 2015, Lodden 2001, Nordbakke 2011, Nordbakke og Hansson 2009, Nordbakke og Skollerud 2016, Rosenbloom 2007, Wixey 2005).

Forskningen på området trekker også fram manglende samkjøring av regelverk som en særskilt barriere mot funksjonshemmedes arbeidsdeltakelse (Vedeler og Mossige 2009). Dagens portefølje av støtteordninger er dels overlappende og dels innbyrdes utelukkende, og bidrar ikke nødvendigvis til smidige reisekjeder eller fleksibilitet i valg av reisemåter. Dersom transportsystemet skal støtte og styrke denne gruppens levekår og deltakelse, må transporten innfri en rekke funksjonskrav knyttet til blant annet administrasjon, informasjon, fleksibilitet, sikkerhet og forutsigbarhet (Bjerkan og Øvstedal 2018). I hvilken grad støtteordninger for transport ivaretar disse funksjonskravene har i et brukerperspektiv stor betydning for ordningenes hensiktsmessighet.

Som et ledd i å profesjonalisere, og gjøre transport for personer med funksjonsnedsettelse til et offentlig ansvar, har det vært et førende prinsipp at transportordninger for funksjonshemmede utføres av de som har transport som profesjon (sektoransvarsprinsippet). Hensikten har både vært å gi personer med funksjonsnedsettelse et likestilt og likeverdig tilbud og å bidra til universell utforming av det offentlige transporttilbudet.

I 2005 pekte en interdepartemental arbeidsgruppe på flere elementer som vil kunne bidra til et mer helhetlig tilbud for brukerne, først og fremst med tanke på å gjøre TT-ordningen mer lik for hele landet (Arbeids- og

sosialdepartementet 2005). Disse er: Felles godkjenningsordning; felles regler for klagebehandling; felles legeerklærings skjema; felles godkjenningskriterier; fastsetting av differensieringskriterier for tildeling av reisebeløp; fastsettelse av reiseomfang og egenandel; samt standardisering av reisebevis. Les mer om denne utredningen i Vedlegg 1. De ulike transportordningene er organisert hos aktører i ulike sektorer, ansvaret kan være fragmentert, og det kan være manglende samsvar mellom ansvar og finansiering. Av organisatoriske barrierer trekker Bjerkan mfl. (2015) fram sektorspesifikke hensyn, fragmentert ansvar, ulike finansieringskilder og praktiske utfordringer. Når det gjelder juridiske barrierer, trekkes passasjerrettigheter og lovverk fram som begrensninger for samordning.

4 Tidligere utredninger

En rekke norske studier er gjennomført de siste årene med relevans for temaet "transportordninger for funksjonshemmede". I tabellen nedenfor presenteres noen eksempler på disse studiene. Oversikten er ikke uttømmende, men gir et bilde av noen arbeider som er gjort. For nærmere beskrivelse av konklusjonene i disse studiene viser vi til Vedlegg 1 til denne rapporten.

År	Utredning	Utredet
2005	Gjennomgang av og forslag til bedre målretting av de offentlige transportstøtteordninger som er ment å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger	Interdepartemental arbeidsgruppe
2012	Evalueringsprosjekt med samordning av bestillingstransport og TT-transport 2009-2011	Rambøll
2012	Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede. Erfaringer etter 10 år	Universitetet i Nordland, Handelshøgskolen i Bodø, SIB
2014	Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo	Transportøkonomisk Institutt
2015	Transportordninger og arbeidsdeltakelse. Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne	SINTEF
2015	Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen) Status 2015	Universitetet i Nordland
2016	Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne	Transportøkonomisk Institutt

Som går fram senere i rapporten og i vedlegg, er det i flere av disse utredningene drøftet ulike modeller for fremtidig organisering av en eller flere av transportordningene. På vårt spørsmål til de aktuelle departementene (ASD og SD) er det vanskelig å spore opp informasjon om i hvilken grad disse utredningene er fulgte opp. Dette gjelder bl.a. rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen i 2005 og rapporten fra SINTEF i 2015. Når det gjelder AU-reiser (UiN 2012) viser departementene til at denne dannet et viktig grunnlag for nytt regelverk og innføring av AU-reiser som permanent ordning fra 2014. ASD har gitt Nordlandsforskning i oppdrag å evaluere den nye ordningen (ferdig i 2020). Når det gjelder Rambølls evaluering av bestillingsreiser og TT (2012) og status for TT-ordningen (UiN 2015) vises det til at ettersom bestillingstransport og TT-transport er fylkeskommunale oppgaver, må oppfølging først og fremst skje i fylkeskommunen. SD viser til at det bakenforliggende formålet med denne type forsøksordninger og etterfølgende evalueringer/rapporter, er dermed først å ta initiativ til utvikling i sektoren gjennom forsøk. Deretter vil evaluering/rapport være et verktøy for fylkeskommunene i deres videreutvikling av egne tjenester. SD har initiert en ny statusrapport høsten 2019.

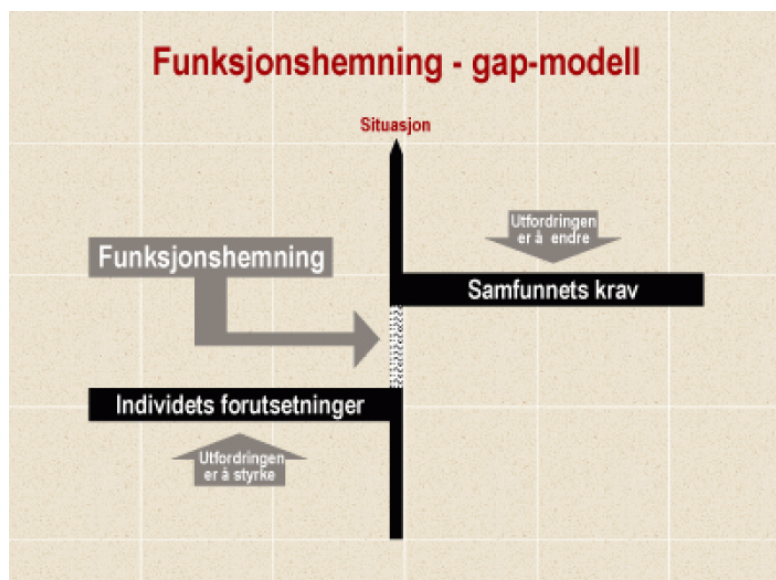
5 Universell utforming, funksjonsevne, funksjonshemming og arbeidsevne – noen perspektiver

5.1 Innledning

Dette kapitlet løfter fram noen perspektiver omkring forståelsen av funksjonshemming, eller funksjonsnedsettelse, og grunnlaget for og utviklingen i arbeidet med universell utforming. I kapitlet drøftes også betydningen av deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne eller nedsatt arbeidsevne. Betydningen av transportordningene må etter vår vurdering sees i lys av disse perspektivene.

5.2 GAP-modellen

Gap-modellen, for å forstå funksjonshemming,¹ er i Norge utviklet innenfor rehabiliteringsfeltet av Ivar Lie (1989).



Gapet beskriver misforholdet mellom menneskers individuelle forutsetninger på den ene siden og omgivelsenes krav til funksjon på den annen. Gapet mellom individuelle forutsetninger og omgivelsenes krav kan reduseres gjennom tiltak som styrker individets forutsetninger, for eksempel rehabilitering, hjelpemidler og økonomiske støtteordninger. Det kan også reduseres gjennom tiltak i omgivelsene, for eksempel universell utforming av bygninger, offentlig transport og informasjonssystemer. Modellen bygger på en samfunnsmedisinsk forståelse av funksjonshemming og helse.

Gap-modellen ble presentert som en faglig og politisk forståelse av funksjonshemming i Stortingsmelding 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Modellen synliggjør og tematiserer både begrepet funksjonshemming og de prosesser som inngår i et rehabiliteringsforløp. Både funksjonshemmede organisasjoner, forskere og fagmiljø har påpekt flere problemer med denne modellen. Den gir et statisk bilde av hvilke krav som stilles fra samfunnets side, for eksempel hvis en person ønsker å ta en utdanning eller delta i en kulturell aktivitet. Modellen sier heller ikke noe om hvor ansvaret ligger for å redusere og fjerne

¹ Se også <https://snl.no/funksjonshemming>

barrierene funksjonshemming som hindrer samfunnsdeltakelse. Skal samfunnets krav til funksjon endres gjennom utforming, eller skal den enkelte forsøke å styrke sine forutsetninger for derigjennom få bedret sine muligheter til samfunnsdeltakelse?

Til tross for mangler uttrykker modellen en forståelse av funksjonshemming som vektlegger strukturelle forhold. Den har derfor vært viktig for den politiske og juridiske utviklingen i retningen av et mer inkluderende samfunn og universell utforming. Modellen kan også brukes for å konkretisere hvilke faktorer som er av betydning for å styrke muligheten for deltakelse for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Den påpeker at det er nødvendig både med kunnskap om enkeltmenneskers ulike individuelle forutsetninger og kunnskap om at omgivelsene må utformes for å støtte enkeltmenneskers muligheter til å delta i samfunnet. I dag er GAP-modellen videreutviklet til en relasjonell modell for funksjonshemming som retter oppmerksomheten mot selve samspillet, interaksjonen, mellom menneske og omgivelser. Hensikten er å få bedre kunnskap om hvordan likeverdige muligheter for samfunnsdeltakelse kan oppnås for alle borgere innenfor alle samfunnsarenaer.

5.3 Universell utforming

Universell utforming vil si å planlegge omgivelser, produkter, institusjoner og tjenester slik at de kan brukes av så mange mennesker som mulig. Hensikten er å oppnå like muligheter til samfunnsdeltakelse og motvirke diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Universell utforming kan for eksempel være trinnfri adkomst til transportmidler og bygninger, personlig service som et tillegg til selvbetjening eller teksting av filmer. Mennesker med nedsatt funksjonsevne møter barrierer som hindrer samfunnsdeltakelse på alle livets områder. Målet med universell utforming er å fjerne eller redusere slike barrierer gjennom utforming av politikk, politiske, sosiale og kulturelle institusjoner, bygde omgivelser og IKT. Universell utforming skal gi flere mennesker mulighet til å leve i tråd med egne ønsker og planer, og til å delta på alle samfunnsområder. Særlig viktig er tilgjengelighet til utdanning, arbeid, kultur og det offentlige rom. Universell utforming bygger på en forståelse av funksjonshemming som relasjonell, der funksjonshemming ikke er et individuelt, medisinsk problem, men oppstår i et komplekst spill mellom mennesker og omgivelser. Dermed kan også funksjonshemming reduseres og begrenses gjennom å tilpasse omgivelsene til menneskers ulike funksjonsevne. Verdigrunlaget for universell utforming er likestilling, ikke-diskriminering og like muligheter til samfunnsdeltakelse.

I NOU 2001:22 Fra bruker til borger ble universell utforming for første gang diskutert i et omfattende politisk dokument. NOU-en peker på at begrepet er nyttig og lovende, men at det ikke kan motvirke alle former for diskriminering på grunnlag av funksjonsevne. Stortingsmeldingen som kom i 2002-2003 (Nedbygging av funksjonshemmende barrierer) førte til den offentlige utredningen Likeverd og deltakelse (2005), og dernest til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2009, revidert i 2013). Dette ga innbyggerne et styrket vern mot diskriminering på grunn av funksjonsevne, på linje med mange andre land. Regjeringens politikk for mennesker med nedsatt funksjonsevne har i lang tid hatt som mål å oppnå full deltakelse og likestilling. Spørsmål knyttet til funksjonshemming handler ikke kun om helse- og sosialpolitikk, men i like stor grad om rettigheter og like muligheter innen alle samfunnsområder. Myndighetene har erkjent at denne demokratiske dimensjonen er viktig, og krever et samordnet arbeid innenfor flere områder. Regjeringen lanserte derfor den første handlingsplanen for økt tilgjengelighet i 2004, for perioden 2004-2009. Femten departement sto bak handlingsplanen, som særlig var rettet mot tiltak innen transport, IKT og bygde omgivelser.

Et viktig virkemiddel i handlingsplanen var sektoransvarsprinsippet. Dette sier at hver enkelt sektor er ansvarlig for universell utforming innenfor sitt område. Den største innsatsen ble gjort innenfor samferdselsdepartementet og miljøverndepartementet. Viktige pådrivere for arbeidet var funksjonshemmede organisasjoner og myndighetene på departement- og direktoratsnivå. Neste handlingsplan, for perioden 2009-2013, hadde tittelen Norge universelt utformet 2025. Universell utforming blir gitt høy prioritet innenfor transport og samfunnsplanlegging. Fordi mange barrierer som hindrer samfunnsdeltakelse er fysiske og arkitektoniske, har myndighetene i handlingsplanene særlig prioritert disse områdene. Det har også vært oppmerksomhet mot universell utforming i kommuner og fylkeskommuner. Universell utforming har i stor grad handlet om fysiske utformingsløsninger og tilgjengelighet for rullestolbrukere. Dette er viktig, men universell utforming dreier seg om mer enn dette, nemlig å oppnå likeverdig tilgjengelighet allment sett. Da er hensynet til eldre, og mennesker med ulike funksjonsnedsettelse viktig å inkludere.

Kravene til universell utforming er viet oppmerksomhet i vår utredning da dette er et tema som går igjen i tilbakemeldingene fra informantene. Behovet for særordninger (her: ulike transportordninger) kan sies å være et resultat av mangel på tilrettelegging og universell utforming. Dette utfordringsbildet kommer vi tilbake til senere i rapporten, fordi det har betydning for drøfting av forbedringer og fremtidig ansvar for de ulike transportordningene.

5.4 Funksjonsevne, funksjonshemming og nedsatt arbeidsevne

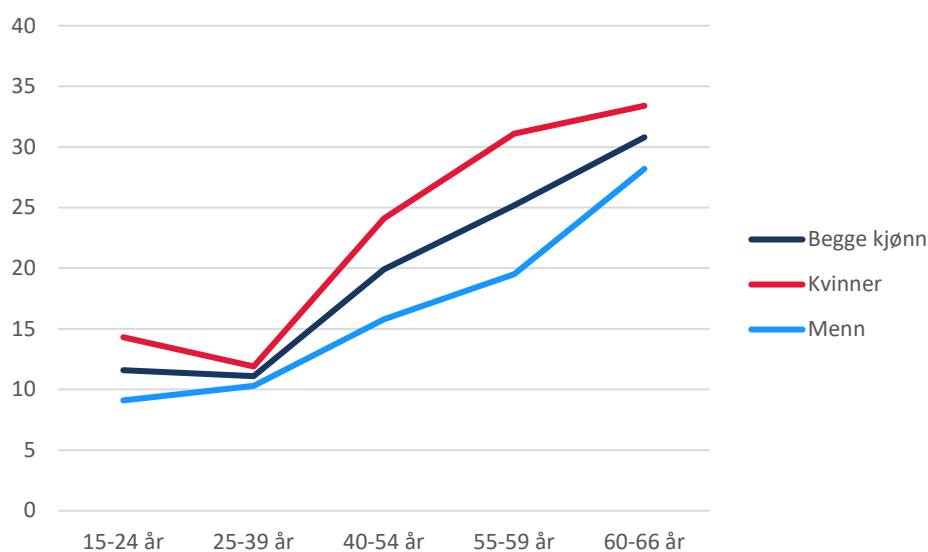
Undersøkelsen til Bjerkan mfl. (2015) så nærmere på betydningen av transport for arbeid og karriere. Resultatene viste at mangelfull eller utilgjengelig transport ikke var den viktigste forklaringen på at personer med nedsatt funksjonsevne ikke var yrkesaktive eller jobbet deltid. Egen sykdom/helse og vansker knyttet til jobb eller arbeidsoppgaver var de viktigste årsakene. Samtidig viste undersøkelsen at transport kunne ha vesentlig betydning for arbeid og karriere for enkeltpersoner. Dette gjaldt både forutsetninger for å være i arbeid, i å søke jobber og å akseptere jobbtilbud.

Transportordningenes betydning for deltakelse (sosialt, arbeid og utdanning) vies også oppmerksomhet i vår utredning. Før vi kommer inn på resultatene, retter vi oppmerksomheten mot begrepsbruken på feltet. I bilordningen fra NAV brukes begreper *varig funksjonsnedsettelse*, mens når det gjelder AU-reiser brukes begrepet *varig forflytningsvanske*. Vi drøfter derfor i dette kapittelet bruken av begreper som *funksjonshemmet*, *nedsatt funksjonsevne* og *nedsatt arbeidsevne*. Dette er begreper som brukes om hverandre i velferdslovgivning, offentlige dokumenter og ulike undersøkelser (NOU 2012:6). Begrepsbruken varierer (Molden 2012). En konsekvens er at det ofte er uklart hvem det egentlig er snakk om når det refereres til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med nedsatt arbeidsevne. Ulik begrepsbruk har bidratt til at det i dag ikke finnes god statistikk over hvor mange som er funksjonshemmet i Norge, siden avgrensning og operasjonalisering påvirker størrelsen på gruppa som studeres (Bjørshol 2008; Norvoll og Fossetøl 2010; NOU 2012:6). På grunn av dette er populasjonen i stor grad ukjent.

Nedsatt funksjonsevne er basert på hva individer selv oppfatter som funksjonsnedsettelse og om de selv opplever at de har en eller flere former for funksjonsnedsettelse. Dette er den vanlige definisjonen i litteraturen, og er i tråd med hvordan Statistisk sentralbyrå (SSB) avgrensner gruppa. SSB bruker begrepene nedsatt funksjonsevne og funksjonshemmet om hverandre. Det vanligste estimatet for hvor mange i Norge som har nedsatt funksjonsevne er basert på tallene fra Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede i SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Tallene i AKU er basert på den enkeltes subjektive vurdering av funksjonsnedsettelse. Basert på denne definisjonen er det estimert at det i 2. kvartal 2019 var 627 000

personer i alderen 15-66 som var funksjonshemmet i Norge, tilsvarende 17,4% av befolkningen i alderssegmentet 15-66 år.

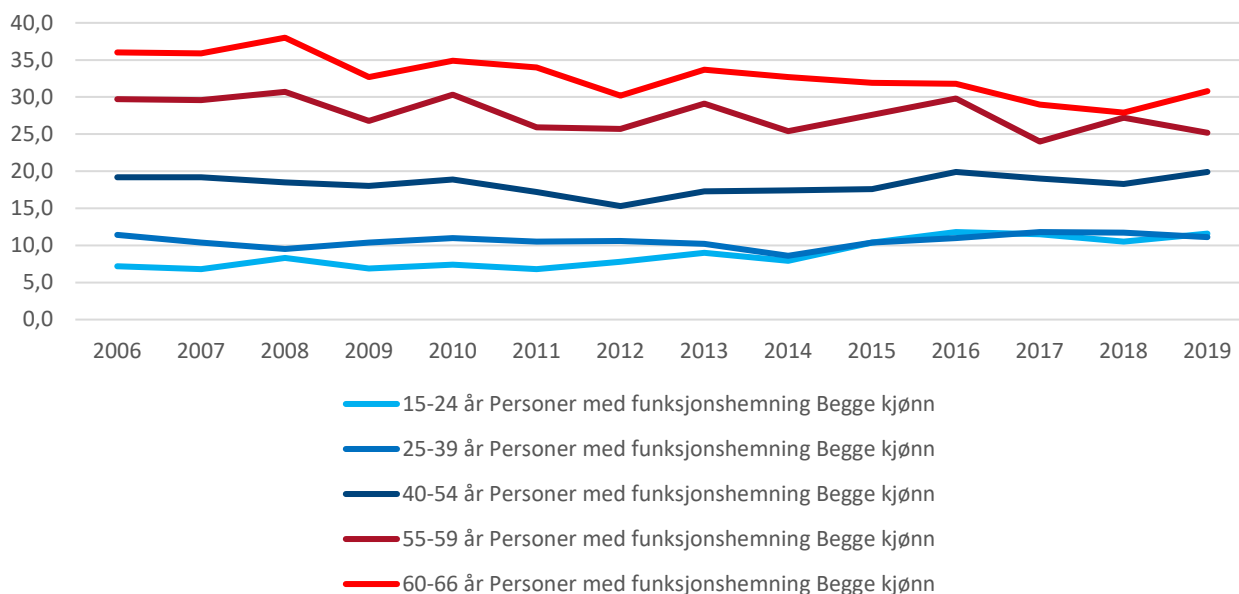
Andelen personer som definerer seg som funksjonshemmet har klar sammenheng med alder og kjønn. Figur 1 viser hvordan andelen av befolkningen som definerer seg som funksjonshemmet øker med alderen, fra 11,6% blant personer 15-24 år, til 30,8% for gruppen 60-66 år. Det er grunn til å tro at denne andelen fortsetter å øke også for gruppen eldre enn 66 år. I alle aldersgruppene er andelen med funksjonshemning høyere blant kvinner enn blant menn. I 2. kvartal 2019 rapporterte hver 5. kvinne (20,3%) i yrkesaktiv alder (15-66 år) nedsatt funksjonsevne. For menn var andelen 14,7%.



Figur 1 Andel personer med funksjonshemning etter alder og kjønn (2. kvartal 2019)

Kilde: SSB AKU.

Arbeidskraftundersøkelsen gir også mulighet for å studere utviklingen i selvrapportert funksjonshemning over tid. Figur 2 viser andelen funksjonshemmede i perioden 2006 – 2019 etter alder. Mens det har vært relativt stabile nivå for de yngre aldersgruppene (15-54 år), har det vært en tydelig nedgang for de som er 55-66 år. Reduksjonen er ca. 5 prosentpoeng. Nedgangen er ekstra positiv sett i lys av at det er de eldre aldersgruppene som har økt mest i antall personer, jf. befolkningsaldringen. Tallene skiller ikke mellom ulike grader av funksjonshemming, og det er uklart i hvilken grad reduksjonen skyldes bedre helse eller tiltak som tilrettelegger for funksjonshemming på arbeidsplasser og samfunnet for øvrig.



Figur 2 Andel personer med funksjonshemming (2. kvartal 2006- 2. kvartal 2019)

Kilde: SSB AKU.

Den viktigste forskjellen mellom redusert funksjonsevne og det å være funksjonshemmet er ifølge Manneråkutvalget (NOU 2001:22) at redusert funksjonsevne er et mer avgrenset fenomen som omhandler det tapet av funksjonsevne som oppstår på grunn av avvik/tap knyttet til kroppens funksjonsmåte (alt fra fysiologiske til psykologiske tilstander). Nedsatt funksjonsevne omhandler *individets helsetilstand og fungering* (fysiologisk som psykologisk). Til sammenligning brukes betegnelsen funksjonshemmet om personer som ikke er i stand til å delta i arbeids- og samfunnsnivå på samme vilkår som andre, fordi det er et gap mellom individets funksjonsevne og omgivelsenes krav til fungering. Dette gapet fungerer som en funksjonshemmende barriere. Funksjonshemming er med andre ord noe som oppstår i samspillet mellom individuelle forhold og forhold i omgivelsene, og omhandler mer enn svekket helse/funksjon.

Rundskriv til § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne* i Folketrygdloven definerer arbeidsevne som "den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid". Når det gjelder *nedsatt arbeidsevne*, er et vilkår for å motta bl.a. arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er "nedsatt i en ikke uvesentlig grad og nedsettelsen skal skyldes sykdom, skade eller lyte." I Folketrygdlovens § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne* kan vi lese at "det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid."

Begrepet yrkeshemmet ble offisielt erstattet av begrepet nedsatt arbeidsevne fra 1. januar 2009 i forbindelse med innføringen av arbeidsevnetodikken i NAV (Bråthen og Vetvik 2011). Blant voksne med nedsatt funksjonsevne er sysselsettingsnivået mye lavere enn i befolkningen for øvrig. I 2015 var 43 prosent av alle personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, mot 74 prosent i befolkningen generelt, ifølge Bufdir. Mange

med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet, ønsker å jobbe. Ifølge Bufdir var det i 2015 om lag 87 000 personer med nedsatt funksjonsevne som sto utenfor arbeidslivet, men som ønsket at de var i arbeid.

Individuell tilrettelegging og universell utforming av læringsmiljøet i høyere utdanning er lovfestet i både universitets- og høyskoleloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Høyere utdanning er en av de viktigste forutsetningene for at personer med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid. Utdanning har enda større innvirkning for denne gruppa enn for befolkningen for øvrig. Personer med nedsatt funksjonsevne har 4,5 ganger høyere sjanse for å være i arbeid dersom de har tatt høyere utdanning, enn de som har grunnskole som høyeste utdanning. Imidlertid ser vi at utdanningsnivået for personer med nedsatt funksjonsevne er lavere enn for befolkningen generelt. Av personer med nedsatt funksjonsevne over 20 år har 44 % ikke utdanning utover grunnskolen, mot 27 % i befolkningen for øvrig.

Funksjonshemmede opplever større vansker med transport enn andre. Samtidig er yrkesdeltakelsen i denne gruppen lavere enn i befolkningen for øvrig. Disse fenomenene eksisterer ikke uavhengig av hverandre. Personer med nedsatt funksjonsevne som opplever vansker med å reise kollektivt, er sjeldnere i arbeid enn andre (Bjerkan 2009). Det er også en tendens til at det er sysselsettingen blant personer med ellers gode forutsetninger for yrkesaktivitet (høy utdanning, god helse) som i størst grad påvirkes av utilgjengelig transport. Manglende eller dårlig tilrettelagt transport utgjør en barriere mot arbeid på flere måter. Personer med nedsatt funksjonsevne bruker mye tid på å administrere egen transport (NOU 2001). Mobilitet er en forutsetning for å være yrkesaktiv. I Levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne (LKF) fra 2007, oppga fem prosent av de yrkesaktive at de hadde transportvansker til og fra arbeidsstedet (Molden, Wendelborg et al. 2009). Omtrent halvparten av disse mente dette skyldtes uforutsigbarhet og uregelmessighet, mens én av fire viste til mangelfull tilrettelegging.

Den forskningen som er vist til ovenfor, danner grunnlaget i vår utredning. I intervjuene skisserer informanter flere utfordringer knyttet til dagens transportordninger. Det pekes på at transportordningene overlapper og likner på hverandre, og at en samling og samordning av ordningene er foreslått tidligere (se bl.a. Nordlandsforskning 2002 og Interdepartemental arbeidsgruppe 2005), uten at det er gjort noe med. Temaene funksjonsevne, funksjonshemming og deltakelse i arbeid og utdanning er viet oppmerksomhet ved at informantene peker på at det en kan kalle "arbeidslinja" har satt sitt preg på utformingen av flere av dagens transportordninger. Spesielt når det gjelder tiltak for å bidra til at funksjonshemmede kommer i eller beholder arbeid/utdanning (bl.a. ordningene med Gruppe 1 bil, Arbeids- og utdanningsreiser, Tilleggsstønning og Reisetilskudd).

6 Problemstillinger – en drøfting

6.1 Avgrensninger og spesifiseringer i utlysningsteksten

I henhold til utlysningen av oppdraget, skal utredningen som et minimum innbefatte følgende:

- En kartlegging av dagens ordninger, herunder av ressursbruk
- Utfordringer med dagens organisering – både for myndigheter og brukere
- Forslag til forbedringer i organiseringen av ordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

For brukerne er planlegging, forutsigbarhet og trygghet viktige begreper i en velfungerende transportordning. Dette har stått sentralt i utredningen både når det gjelder enkeltordninger og i et samordningsperspektiv. I utlysningen av oppdraget spesifiseres det at alle transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse skal vurderes i forbindelse med utredningen. Følgende ordninger er omtalt i utlysningen av oppdraget. Vi vil presisere at oversikten ikke er uttømmende:

- Fylkeskommunal TT-ordningen
- Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel
- Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstra utgifter til transport
- Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidsstedet
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter etter folketrygdlovens § 11 A-4 andre ledd bokstav a. I (utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak)
- Honnørrabattordningen avgrenset til blinde og døvblinde.

Videre vises det til i oppdraget at det i 2016 ble etablert en statlig tilskuddsordning (*utvidet TT-ordning*) for å løfte reisetilbudet for brukere med særlige behov, fortrinnsvis rullestolbrukere og blinde/svaksynte, slik at disse får tilbud om 200 enkeltreiser per år. Den utvidede TT-ordningen omtales i vår utredning, med forbehold om at ordningen kun er innført i noen fylker, og at det denne høsten ikke foreligger noen samlet erfaringsoppsummering eller evaluering av ordningen. Vi har av samme grunn ikke omtalt den utvidede TT-ordningen i våre forslag til forbedringer. Denne ordningen bør gjøres til gjenstand for en egen evaluering, og da sett i sammenheng med de øvrige transportordningene, når erfaringsgrunnlaget for utvidet ordning er bredere.

I oppdraget presiseres det at *pasientreiser* vurderes som en egen type transportordning som skal holdes utenfor oppdraget. Det samme gjelder lovbestemt *skoleskyss* etter utdanningsloven. Når det gjelder pasientreiser, vises denne ordningen likevel noe oppmerksomhet i vår utredning da det blant flere informanter (i særlig grad fylkeskommunene, men også brukerorganisasjonene) vises til glidende overganger og det som omtales som "lekkasjer" mellom eksempelvis ordningene med pasientreiser og TT-ordningen.

Ut over TT-ordningen og transportordningene i NAV som er omtalt eksplisitt i oppdraget, eksisterer det en rekke fylkeskommunale og kommunale transportordninger. Dette gjelder bl.a. transport av eldre og funksjonshemmede med vedtak til arbeids- og aktivitetssentra i kommunal regi og transport av eldre, utviklingshemmede, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser som utføres for helse- og omsorgsetaten, og hvor ordningene gjelder tilrettelagt transport til/fra dagsentra, aktivitetstilbud og arbeid. Det finnes ordninger med minibuss som henter brukere på hjemsted og institusjon, og ordninger hvor det er

inngått avtaler med transportør om transport av enkeltbrukere med særlige behov til eksempelvis dagsentra og bo- og aktivitetssentre. Videre finnes det eksempler på fylkeskommunal bestillingstransport og servicelinjer. I vår utredning har det ikke vært ressurser til å gå i detalj om enkeltordninger og enkeltavtaler i kommunene. Men lokale transportordninger er samlet sett tatt inn i drøftingen som et viktig supplement til de ordningene vi omtaler i rapporten.

6.2 Noen perspektiver hentet fra innledende møte med referansegruppen

Det ble gjennomført et innledende møte med referansegruppen 27. mai 2019 for å få løftet fram ulike perspektiver og erfaringer med eksisterende transportordninger. Innspillene dannet grunnlag for temaer i utredningen. Tilbakemeldingene fra brukerorganisasjonene viser at TT-ordningen, Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel (omtalt som "Bil fra NAV"), arbeids- og utdanningsreiser og honnørrabattordningen for blinde og døvblinde vies mest oppmerksomhet. Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter etter folketrygdlovens § 11 A-4 andre ledd bokstav a. er lite kjent. Når det gjelder Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstrautgifter til transport, viser brukerorganisasjonene til at denne ordningen er for liten i forhold til behovet. Ut over dette er ordningen lite omtalt.

Tilbakemeldingene fra brukerorganisasjonene viser videre at de transportordningene som er omtalt i oppdraget langt på vei er uttømmende. Utredningen skal vurdere hvorvidt dagens transportordninger gir brukerne best mulige ordninger både i form av dekning av behov og i form av en best mulig tjeneste, herunder om det er personer med nedsatt funksjonsevne og transportbehov som faller utenfor dagens ordninger. Fra brukerhold pekes det på at manglende fleksibilitet skaper vansker for brukerne. Andre barrierer er knyttet til manglende universell utforming av hele reisekjeden (tilrettelagte transportmidler, uteområder og holdeplasser). Brukere som er avhengige av TT-ordningene alene (har ikke egen bil fra NAV), har problemer med å få dekket transportbehovet. Det pekes på at bedre tilrettelegging og universell utforming vil redusere behovet for bil fra NAV, særlig Gruppe 2. Videre pekes det på at tilrettelagt kollektivtransport (f.eks. drosjer som kan ta rullestoler), i meget varierende grad er tilgjengelig i store deler av landet.

"Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen) Status 2015" (UIN 2012) viste at fylkene har organisert TT-tilbudet svært forskjellig. De fleste fylkene har en verdibasert ordning ved at brukerne får utdelt en viss sum som skal gå til transport. Andre fylker har turbasert ordning hvor brukerne får et visst antall turer per år. Det finnes også eksempler på at det er bostedskommunen som godkjenner søknader om TT-kort, selv om finansieringen kommer fra fylkeskommunen. Det er også store forskjeller i egenandel, inndeling av brukergrupper, prioriterte grupper, utregning av reiselengde, aldergrenser osv. Referansegruppen viste til at noen brukere benytter TT-ordningen som sikkerhetsnett. Det vil si at de primært bruker egen bil, men bruker TT når bilen er på verksted eller vedkommende av ulike grunner ikke kan kjøre egen bil. Dette betyr at de kan ha lite behov for ordningen i en periode, men mye i en annen periode. TT-ordningen er særs viktig for personer som ikke kan benytte kollektivtransport. Brukerorganisasjonene peker imidlertid på at egenandelen i de fleste fylker er langt over kollektivtakst. Drosje er det transportmiddelet blinde, svaksynte og døvblinde ofte vil måtte benytte. Betydningen av en velfungerende TT-ordning står derfor sentralt for disse brukergruppene. I dag er TT-ordningen lagt til fylkene, og dette fører til store forskjeller fra fylke til fylke. Dette betyr at tilgangen til et tilpasset tilbudet avhenger av hvor brukerne bor og hvilken funksjonsnedsettelse de har. I samtalene med brukerorganisasjonene kom det fram at TT-ordningen bør bli nasjonal og legges til NAV, på linje med arbeids- og utdanningsreiser.

Tilbakemeldingen fra referansegruppen viser at ordningen med *arbeids- og utdanningsreiser* oppleves som ubyråkratisk og brukerstyrt (bruker bestiller taxi selv etter å ha fått vedtak i NAV), men at den er lite fleksibel

med hensyn til avvik fra transport mellom hjem og arbeid/utdanningsinstitusjon. Det at søknadsbehandlingen er lagt til et kontor i NAV Tiltak Innlandet, oppleves som å sikre lik behandling.

Honnørrabattordningen (i utlysningen avgrenset til blinde og døvblinde) ansees som viktig for denne gruppen i og med at en relativt stor andel av blinde og døvblinde har en eller annen form for trygdeordning, og dermed svak økonomi. For denne brukergruppen er det særlig aktuelt med ordninger som gjør det rimeligere å ha med ledsager.

7 Informanter og metoder for datainnsamling

7.1 Dokumentstudier

Resultatene fra dokumentstudiet er ikke presentert som egen del i rapporten, men er innarbeidet i presentasjon og drøfting av resultatene. Et utvalg eksempler på norske utredninger er likevel nærmere presentert i Vedlegg 1.

7.2 Kvalitative intervjuer

Kartlegging av utfordringer med dagens organisering sett fra myndigheter og brukere ståsted, bygger på informantenes erfaringer og refleksjoner. Kartleggingen er gjort ved hjelp av kvalitative intervju, som er egnet til å få kunnskap om nettopp deres erfaringer og den mening og de refleksjoner de knytter til disse (Malterud 2003). Intervjuene er gjennomført semistrukturert og har fulgt en intervjuguide. Guidene er brukt fleksibelt ved at det ble gitt rom for å ta opp andre tema enn de i guiden, og vi la til rette for at ulike tema kunne utdypes ulikt i de forskjellige intervjuene (Kvale mfl. 2015). Det ble gjort en løpende vurdering av om noen intervjuer burde organiseres som gruppeintervju (se tabell 1 nedenfor). Gruppeintervjuer er velegnet for å stimulere erfaringsutveksling og diskusjon, noe som kan få fram andre perspektiver enn i individuelle intervjuer (Malterud 2012). Det ble også gjort en løpende vurdering av om intervjuene skulle gjennomføres ansikt-til-ansikt, eller per telefon.

Det overordnede målet med intervjuene har vært å få innsikt i brukernes og myndighetenes erfaringer og synspunkter. Informasjonen er både et selvstendig kunnskapsgrunnlag og et grunnlag for temaer i spørreskjemaundersøkelsene (se nedenfor). Antall intervjuer ble justert underveis i prosjektperioden ut fra en vurdering av den informasjonen vi mottok gjennom datainnsamlingen, det såkalte metningspunktet (Tjora 2010).

Det ble gjort justeringer i datainnsamlingen underveis. Eksempelvis var det planlagt en spørreskjemaundersøkelsene blant fylkeskommunene og lokallagene i brukerorganisasjonene (FFO, NHF og NBF). Denne skulle suppleres med et begrenset antall intervjuer i begge de to gruppene. I spørreskjemaundersøkelsene ble det fra fylkeskommunene gitt gode og utfyllende svar. I tillegg ga representantene for fylkeskommune i referansegruppen mange og utfyllende innspill til utredningen Vi fant det derfor ikke nødvendig å gjennomføre de planlagte intervjuene. Når det gjelder brukerorganisasjonene, var tilbakemeldingene fra fylkeslagene i spørreskjemaundersøkelsen noe mer begrenset. Etter samråd med brukerrepresentantene i referansegruppen, valgte vi derfor å gjennomføre intervjuer med representanter for hver av de tre brukerorganisasjonene sentralt (FFO, NHF og NBF). Utskrifter fra disse intervjuene har utgjort de kvalitative data.

Informanter	Intervjuer
Arbeids- og sosialdepartementet	Et individuelt intervju
Samferdselsdepartementet	Et gruppeintervju m/ tre deltakere
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Et gruppeintervju m/firedeltakere fra Styringsenheten, Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen
NAV Tiltak Innlandet	Et gruppeintervju m/to deltakere
NAV Bilsentrene	Et individuelt intervju med et av sentrene, samt et gruppeintervju med alle de fem sentrene
FFO, NHF og NBF	Et gruppeintervju i hver av organisasjonene

Tabell 1. Intervjuer som er gjennomført

7.3 Spørreskjemaundersøkelser

Det ble gjennomført to spørreskjemaundersøkelser sendt ut på epost: En blant landets fylkeskommuner og en blant fylkeslagene i brukerorganisasjonene (FFO, NHF og NBF). Begge undersøkelsene satte søkelys på erfaringer med dagens transportordninger og innspill til forbedringer og endringer.

Når det gjelder undersøkelsen blant fylkeskommunene, mottok vi svar fra 11 av 18. Svarene ga oversikt over i hvilken grad og på hvilken måte TT-ordningene varierer fra fylke til fylke, styrker og svakheter ved dagens TT-ordning, samt fylkeskommunenes erfaringer med og vurderinger av øvrige transportordninger. Den utvidede TT-ordningen var mye omtalt i besvarelsene. I tillegg kom det også mye informasjon om skjæringspunkt mot og overlapp med ordninger i NAV, som arbeids- og utdanningsreiser, bil fra NAV, og Grunnstønad til transport.

Svarprosenten for spørreskjemaundersøkelsen blant brukerorganisasjonenes fylkeslag, var lav (23%). På grunn av dette valgte vi å supplere datainnsamlingen med intervjuer med representanter for organisasjonene sentralt. Noen få fylkeslag forklarte via epost at de ikke ville svare fordi de prioriterte andre oppgaver. Blindeforbundet svarte at deres fylkessekretærer har lite erfaring med flere av ordningene. Det ble derfor utarbeidet et forenklet spørreskjema om TT-ordningen og honnørkort for blinde og svaksynte. Purring for dette skjemaet til Blindeforbundets fylkeslag gav to nye svar.

Utformingen av spørreskjemaene ble drøftet i referansegruppe. Fra SINTEF hadde vi valgt en form hvor vurderinger av og erfaringer med de ulike transportordningene skulle beskrives i fritekst. Fra brukerorganisasjonene ble det argumentert for at flere av spørsmålene burde ha vært utformet med avkrysningsmuligheter, eksempelvis langs en fornøydhetsskala. Dette mente en ville gjøre det enklere for informantene å fylle ut et relativt omfattende spørreskjema, samtidig som en ville få fram prosentvis svarfordeling på enkelte av spørsmålene. De innledende studiene av transportordningen viste at eksempelvis TT-ordningen er organisert på meget forskjellig måte fra fylke til fylke. Videre har man eksempler på at praksis i enkelte av fylkene er slik at enkelte av NAV-ordningene (eksempel bilordningen) virker ekskluderende ved søknad om TT. Drøftinger i referansegruppen hadde også avdekket kompleksiteten i regelverket for enkelte av transportordningene i NAV (eksempelvis arbeids- og utdanningsreiser) blant annet når det gjelder unntakene fra hovedreglene. Videre hadde intervjuer tidlig i utredningsfasen avdekket begrenset kunnskap blant brukerne om at man eksempelvis kunne søke om Grunnstønad for å dekke ekstrautgiftene ved tildeling av bil fra NAV. Vår vurdering var derfor at med denne ulikheten og kompleksiteten, ville spørsmål med oppgitte svaralternativer skape usikkerhet om hva brukerne egentlig hadde svart på.

7.4 Statistikk

Det er hentet inn beskrivende statistikk for ordningene via henvendelser til Statistikkseksjonen i NAV, de enkelte NAV kontorene som behandler søknader om transportrelaterte stønader, og Samferdselsdepartementet. I utgangspunktet har vi bedt om statistikk som viser utviklingen gjennom de ti siste årene. Dette fordi det er en del svingninger fra år til år i hvor store beløp som deles ut, og vi ønsker å unngå at rapporteringen baseres på et atypisk år. En tidsserie vil også kunne fange opp utviklingstrekk som viser hvordan bruk av ordningene endrer seg. I flere av tidsseriene har det vært brudd, for eksempel ved at det er gjort endringer i regelverket som regulerer ordningene. I tilfeller hvor dataene ikke er lett tilgjengelige, har vi bedt om å få opplyst tall for siste tilgjengelige år (typisk 2018). Vi ba om data for å beskrive antall brukere av ordningene og belastningen på stønadsregnskapet. Som oppfølging ba vi også om å få statistikk over supplerende informasjon, som antall søknader, klagebehandling og inaktive brukere (brukere som har fått tildelt støtte som de ikke har benyttet seg av).

For TT-ordningen ble det bestemt å ikke kontakte fylkeskommunene for statistikkinnhenting. Det skyldes at det gjennomføres en egen utredning som evaluerer den statlige prøveordningen om utvidet TT-tjeneste, og vi har ønsket å unngå dobbeltarbeid for fylkeskommunene. I stedet har vi valgt å basere oss på statistikkgrunnlaget fra den forrige statlige evalueringen av TT-ordningen (Solvoll og Sandberg Hanssen 2015) og årsrapportene for 2018 fra fylkeskommunene som inngår i den statlige prøveordningen. Årsrapportene dekker ikke alle fylkeskommunene², men de gir likevel et godt bilde av hvor ulikt TT-ordningen slår ut for forskjellige fylker. Årsrapporten for Østfold gir detaljerte tall for forbruk og antall turer per bruker i det fylket. Det er også foretatt en henvendelse til Rogaland Taxi AS for å høre om de har aggregerte tall for TT-ordningen som de kan offentliggjøre. Rogaland Taxi administrerer TT-ordningen for 13 fylkeskommuner og har svart at alle forespørsler om statistikk må gå gjennom fylkeskommunene som eier dataene.

Arbeidskraftundersøkelsen³ til Statistisk sentralbyrå er benyttet som kilde for antall personer med funksjonshemming. Arbeidskraftundersøkelsen gir også svar på hvor stor andel av funksjonshemmede som er i arbeid, og hvorvidt de motta stønader fra NAV. Stønadskategoriene er imidlertid ikke detaljerte nok til at man kan lese ut andelen som mottar spesifikke transportrelaterte stønader.

7.5 Samfunnsøkonomisk analyse

I oppdraget har vi vurdert like måter å organisere transporttjenester til en definert målgruppe med varierende transportbehov. De ulike institusjonene som finansierer, prioriterer og tildeler rettigheter til tjenestene opererer på flere forvaltningsnivå. Vi antok, ved prosjektstart, at datatilgangen ville være ulik for de forskjellige tjenestene, og at aktørbildet er bredt. Derfor la vi til grunn at det ikke ble gjort en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse innenfor rammene av oppdraget. Direktoratet for økonomistyring skriver i sin *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse* (2018) at man kan vurdere å gjennomføre enten en minimumsanalyse, eller en forenklet analyse, som alternativ til samfunnsøkonomisk analyse. Vi har valgt å gjennomføre en *forenklet analyse*. Dette innebærer at virkninger er tallfestet der informasjonen har vært lett tilgjengelig, og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vurdert ut fra om nyttevirkningene var større enn kostnads-virkningene. Beregning av netto nåverdi for tiltakenes lønnsomhet er ikke mulig med denne tilnærmingen.

² Årsrapportene for Aust-Agder, Finnmark, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Troms, Trøndelag, Vestfold og Østfold for 2018 er gjennomgått.

³ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu/aar>

Samfunnsøkonomisk analyse er en faglig fundert gjennomgang av positive og negative effekter av en ordning, for alle berørte parter. En slik analyse benyttes gjerne for å avgjøre om et tiltak er til gode for samfunnet som helhet, og kan også brukes for å vurdere ulike tiltak opp mot hverandre. Finansdepartementet har beskrevet prinsipper og krav som stilles til samfunnsøkonomiske analyser i statlig sektor i rundskriv R-109/14. Rundskrivet er basert på NOU 2012:16 *Samfunnsøkonomiske analyser*. Nytte-kostnadsanalyse er en form for analyse hvor både kostnader (negative effekter) og gevinster (positive effekter) er verdsatt i kroner så langt det lar seg gjøre. Fremtidige beløp justeres ned (neddiskontering) for å ta hensyn til forventet prisutvikling (inflasjon) og renteeffekter. Det er også mulig å angi alternative mål på nytten som oppnås med tiltakene. Det er særlig relevant når det gjelder størrelser relatert til livskvalitet og effekter som best beskrives kvalitativt.

Det er knyttet usikkerhet til anslagene. For eksempel vil antallet brukere variere over tid som følge av at nye kommer til, at noen ikke får innvilget fornyelse, eller på grunn av brukere som flytter. Kildene som er benyttet er offentlige rapporter eller tall rapportert direkte for denne utredningen. Likevel kan det være usikkerhet knyttet til kildematerialet, for eksempel i fordelingen mellom statlige og fylkeskommunale midler for noen av ordningene. I utredningen har vi bestrebet å benytte det sikreste og mest oppdaterte tallgrunnlaget.

Rapporten *Transportordninger og arbeidsdeltakelse – Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne* (Bjerkan mfl. 2015) diskuterer samordning av transportordninger for målgruppen. Der omtales også de mest relevante nytte- og kostnadseffektene ved ordningene. Nytten for brukerne av ordningen kan være følgende:

- Nytten av at flere personer med funksjonsnedsettelse kan arbeide mer og stå lenger i arbeid, eller en kombinasjon av disse. Dette innebærer en reduksjon i utbetalinger av uføretrygd. Samfunnsøkonomisk nytte er reduserte skattekostnader (20 prosent av reduksjonen).
- Økt verdiskaping ved at flere personer med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid. Samfunnsøkonomisk nytte er tilnærmet lik brutto lønn pluss sosiale kostnader.
- Færre langtidssykemeldinger. Dette innebærer en reduksjon i utbetaling av sykepenger. Samfunnsøkonomisk nytte er reduserte skattekostnader (20 prosent av reduksjonen).
- Bedre livskvalitet (vanskelig å måle i penger).
- Den enkeltes nytte av å bidra (vanskelig å måle i penger).
- Redusert belastning på familie og venner (vanskelig å måle i penger).

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet har relevans for utforming av de ulike transportordningene. Dette er aktuelt for koordineringen av TT-ordningene i fylker som slås sammen til de nye regionene. Her er regelverket i endring, og samfunnsøkonomi bør være et av flere momenter som vektlegges i diskusjonene.

8 Resultater av utredningen

8.1 Innledning

Utredningen gir svar på følgende tre hovedproblemstillinger:

1. En kartlegging av dagens ordninger – herunder ressursbruk

Denne delen av rapporten er beskrivende og presenterer de ulike transportordningene. Datamaterialet er hentet dels fra intervjuene og dels fra gjeldende regelverk: lover, forskrifter og rundskriv. Regelverket er til dels meget omfattende og detaljert. Vi presenterer derfor kun hovedtrekkene i de ulike transportordningene. Statistikk over ressursbruk er innhentet fra NAV, SSB og fylkeskommunene.

2. Utfordringer med dagens organisering – både for myndigheter og brukere

I denne delen av rapporten gis en resultatpresentasjon basert på data fra spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene. Med myndigheter menes Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Tiltak Innlandet (AU-reiser), NAV Bilsentre (Bil fra NAV), og fylkeskommunene (fylkeskommunal TT-ordning og utvidet TT-ordning). Med brukere menes brukerorganisasjonene sentralt og fylkeslagene i FFO, NHF og NBF. En samfunnsøkonomisk analyse inngår i denne delen av utredningen. Utfordringene er dels knyttet til enkeltordningene, dels til utfordringen ved ansvars plasseringen, og dels til samordningen, eller mangelen på sådan.

Utredningen har avdekket at erfaringene varierer mye fra ordning til ordning. Både informantene hos myndighetene og brukerorganisasjonene har beskrevet et utfordringsbilde for den fylkeskommunale TT-ordningen, den utvidede TT-ordningen, ordningen med bil fra NAV (Gruppe 1 og 2), Grunnstønad ekstrautgifter til transport, Arbeids- og utdanningsreiser, og honnørrabattordningen. Når det gjelder ordningene med Reisetilskudd og Tilleggsstønad har informantene få, om noen, erfaringer ut over generelle vurderinger av at ordningene er viktig for dem det gjelder. Dette virkelighetsbildet vil derfor prege beskrivelsen i denne delen av rapporten.

3. Forslag til forbedringer i organiseringen av ordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

I denne delen av rapporten baserer vi oss på data innhentet til hovedproblemstilling 1 og 2, og tidligere relevante studier. Vår drøfting av datamaterialet vil ha en sentral plass under denne hovedproblemstillingen. Forslagene til forbedringer er dels knyttet til enkeltordninger og samordning innenfor dagens modell, og dels til alternative organisasjonsmodeller.

8.2 Hovedproblemstilling 1: En kartlegging av dagens transportordninger

8.2.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives de ulike transportordningene. Data er hentet dels fra intervjuene og dels fra gjeldende regelverk. Videre har vi avslutningsvis i kapitlet presentert ressursbruk, med NAV og Statistisk sentralbyrå (SSB) som datakilder.

8.2.2 Fylkeskommunal TT-ordning

Samferdselsdepartementet har pålagt fylkeskommunene å organisere en ordning med tilrettelagt transport for personer som av ulike årsaker ikke kan bruke ordinære kollektive transportmidler. Ordningen omtales normalt som TT-ordningen. Alle fylkeskommuner inkludert Oslo kommune skal ha en egen TT-ordning. Hvordan det enkelte fylke organiserer ordningen, hvor mange som får tildelt TT-kort og i hvilket omfang brukerne får reise, varierer betydelig mellom fylkene. Ordningen skal ivareta behov for fritidsreiser og finansieres av fylkeskommunenes frie inntekter, dvs. skatteinntekter og rammetilskudd til fylkeskommunene. TT-ordningen inngår som en del av den lokale kollektivtransporten, som forvaltes av fylkeskommunene inkludert Oslo kommune. Departementet publiserte i rundskriv N-4/97 av 15.4.1997 Veiledende retningslinjer for den fylkeskommunale spesialtransporten for funksjonshemmede (TT-transport)⁴. Det er ikke utarbeidet eget nasjonalt regelverk for TT-ordningen. Utforming av tilbudet mht. omfang og organisering vil derfor variere, og være tilpasset den enkeltes fylkeskommunes prioriteringer.

8.2.3 Utvidet TT-ordning

Som et tillegg til fylkeskommunenes egne ordninger, er det etablert en statlig tilskuddsordning som en utvidet TT-ordning (jf. Retningslinjer for utvidet TT-ordning. 13.12.2018). Denne startet som en forsøksordning 1.4.2012 gjennom vedtak av Prop. 1 S (2011–2012). Stortinget bestemte ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016 (Innst. 13 S (2015–2016)) at ordningen skulle videreutvikles, og la til grunn at midlene skulle gå til TT-brukere med særlige behov. Synshemmede ble nevnt spesielt. Det ble også lagt til grunn at ordningen skulle utformes i dialog med brukerorganisasjoner og berørte parter. På den bakgrunn er rullestolbrukere og blinde/svaksynte inkludert i denne ordningen. Ordningen finansieres over Samferdselsdepartementets budsjett på grunnlag av Stortingets bevilgninger. Tilskudd utbetales for ett år av gangen. Formålet med ordningen er å tilby brukere med særlige behov, dvs. rullestolbrukere og blinde/svaksynte, flere TT-reiser enn de ellers ville fått gjennom de fylkeskommunale ordningene. Sammen med fylkeskommunenes TT-tilbud er målet å sikre disse brukerne et reisetilbud på til sammen 200 enkeltreiser per år. Fra 2018 tildeles syv fylkeskommuner om lag 94,5 millioner kroner til den utvidede TT-ordningen: Aust-Agder, Østfold, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Trøndelag, Troms og Finnmark.

8.2.4 Arbeids- og utdanningsreiser

Behandling av søknader om arbeids- og utdanningsreiser er lagt NAV Tiltak Innlandet. Ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser er hjemlet i Forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser (FOR-2014-05-16-648). Rundskriv til arbeidsmarkedsloven § 13 – Lov om arbeidsmarkedstjenester – Hovednr. 76 § 13 – Utfyllende regler til forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Den som har varige forflytningsvansker (lenger enn ett år) og ikke kan reise til og fra arbeids- eller utdanningssted med offentlige

⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/rundskriv/tt-transport_n-4-97.pdf

kommunikasjonsmidler, kan søke NAV om stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Ordningen innebærer transport med drosje til og fra arbeid eller skole. Det er et krav at man ikke har mulighet til å kunne reise til og fra arbeids- eller utdanningsstedet med offentlig kommunikasjon. Ved vurdering av behovet tas det i betraktning om en reise kan være en så stor belastning at den hindrer søkeren i å fungere tilfredsstillende i arbeids- eller utdanningssituasjonen. Det kan også gis støtte til arbeids- og utdanningsreiser hvis man midlertidig er fratatt førerkortet av medisinske årsaker og ikke kan komme seg til arbeid/utdanning på annen måte. Om det mangler et kollektivtilbud i nærmiljøet, er dette ikke alene grunn til å få dekket transport.

Det betales en egenandel per reise. Egenandelsbeløpet tilsvarer den rimeligste kostnaden til transport med offentlig kommunikasjon med et tillegg på 10 %. Det dekkes ikke transport for elever i grunn- eller videregående skole der kommunen eller fylkeskommunen har ansvar for å dekke dette, og hvis søkeren mottar full ytelse til livsopphold fra folketrygden, eller hvis man allerede får dekket utgifter til transport gjennom andre ordninger – for eksempel: bil fra Folketrygden som kan benyttes til arbeid eller utdanning, daglige reiseutgifter fra NAV, eller Grunnstønad til transport til arbeid eller utdanning. Personer som deltar på arbeidsrettet tiltak og har behov for støtte til reiseutgifter kan søke om *Stønader ved tiltak* eller *Tilleggsstønader til arbeidsavklaringspenger* (se nedenfor). Hvis værforhold gjør det vanskelig å benytte egen bil, eller bilen er til reparasjon ut over en uke, kan transportbehovet dekkes selv om brukeren allerede mottar stønad til bil fra folketrygden. Arbeidsgiver skal dekke reiser som er en del av jobben. Brukeren har selv ansvar for å bestille transport. Man kan velge hvem man vil bestille reise hos, men transportør må ha løyve til å utføre persontransport, som regel er dette drosjevirkosomhet.

8.2.5 Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel

Behandling av søknader om Bil fra NAV er lagt til fem bilsentre:

- NAV Bilsenter Østlandet dekker alle kommunene/bydelene i Akershus, Buskerud, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold, deler av Hedmark og deler av Oppland
- NAV Bilsenter Sørvest-Norge dekker alle kommunene i Rogaland, Aust-Agder og Vest-Agder NAV Bilsenter Vest-Norge dekker alle kommunene i Hordaland og Sogn og Fjordane
- NAV Bilsenter Midt-Norge dekker alle kommunene i Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, deler av Hedmark, deler av Oppland og deler av Nordland
- NAV Bilsenter Nord-Norge dekker alle kommunene i Finnmark og Troms, og deler av Nordland

Lovgrunnlaget for stønad til bil finnes i folketrygdloven (kap. 10, § 10-7, bokstav h) og forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel (F07.03.2003 nr. 290). Trygdebilordningen er todelt, med hensyn til hvilke behov, og dermed hvilken bil, som søkeren har. Gruppe 1-bil er ordinære personbiler og her står søker fritt i valg av bil, enten ny eller brukt. Søker må selv stå for kjøp av bil, må sørge for at kjøretøyet er hensiktsmessig, og bilen må vare ut stønadperioden. Dette gjelder også hvis det er behov for spesialtilpasninger. Med Gruppe 2-bil menes spesialtilpassede kassebiler, dvs. som hovedregel varebiler som omregistreres til personbiler. Kombibiler og flerbruksbiler omfattes også der dette er den mest hensiktsmessige løsningen og der kassebil er alternativet. Dette kan for eksempel gjelde bil til barn. Det er videre et vilkår at bilen er spesialtilpasset med heis eller rampe. Gruppe 2-biler er prisforhandlet og skal bestilles gjennom hjelpemiddelsentralen.

Det er ingen nedre aldersgrense for bilstønad, men det kan ikke gis stønad til bil til personer som først fyller vilkårene etter fylte 70 år. Medlem som får stønad til bil i Gruppe 1, tilstås stønad i form av et tilskudd som ikke er knyttet opp mot noe bestemt kjøretøy, mens medlem som får bil i Gruppe 2, tilstås stønad i form av

et lån knyttet opp mot et bestemt kjøretøy. Det er viktig å merke seg at trygdebilen er ment å vare i 11 år. Det gjøres som hovedregel ikke unntak fra dette, med mindre behovet endrer seg vesentlig. Iht. forskrift til folketrygdlovens § 10-7 h, oppstilles følgende vilkår for at stønad til bil som eget kjøretøy kan gis til funksjons- og forflytningshemmede: reise til og fra arbeids- eller opplæringssted, utføre sin funksjon som hjemmearbeidende, forhindre eller bryte en isolert tilværelse, avlaste sin familie i tilfeller hvor funksjonshemmingen medfører en særlig stor pleiebyrde, og derved bidra til å forhindre innleggelse i helseinstitusjon o.l.

Fra 01.01.15 kom det endringer i regelverket: Tilskudd til bil til arbeid eller utdanning (Gruppe 1): Hvis man på grunn av en varig funksjonsnedsettelse ikke kan benytte offentlige transportmidler til arbeid eller utdanning (ut over videregående skole) kan man få et engangsbeløp til å kjøpe en bil selv. Det gis ikke lenger tilskudd til bil for å kunne forhindre eller bryte en isolert tilværelse. Stønad til spesialtilpasset kassebil (Gruppe 2): Om man er rullestolbruker og har behov for kassebil med heis/rampe kan man ha rett til bilstønad også til å dekke transportbehov i dagliglivet og arbeidslivet. Denne bilen bestilles av NAV. Endringene innebærer at de som på grunn av funksjonsnedsettelse har behov for personbil til bruk i dagliglivet (for eksempel for å bryte en isolert tilværelse) men ikke i jobb eller utdanning, ikke lenger får stønad til bil. Stønad til bil for bruk kun i dagliglivet er etter 01.01.15 forbeholdt de som har behov for spesialtilpasset kassebil.

Det kan gis stønad til bil i Gruppe 2, spesialtilpasset kassebil, hvis man er avhengig av heis eller rampe for å komme inn eller ut av bilen, eller hvis man har sterkt nedsett gangfunksjon og er avhengig av spesialtilpasset kassebil for å ha med hjelpemiddel. Legeerklæring og funksjonsvurdering fra ergoterapeut skal legges ved søknaden. Det kan søkes om spesialtilpassing av privatfinansiert bil. Funksjonsvurdering fra ergo- eller fysioterapeut, som beskriver brukerens behov, må legges ved. Når stønadsperioden går ut, kan brukeren få stønad til ny bil dersom behovet er til stede eller søke gjeldsoppgjør hvis behovet ikke er til stede. Gjeldsoppgjør skjer ved at bilen blir innlevert til NAV Hjelpemiddelsentral, eller brukeren kjøper bilen etter NAFs takstverdi.

8.2.6 Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstrautgifter til bl.a. transport

Grunnstønad til transport behandles av NAV Arbeid og ytelser Arendal og NAV Arbeid og ytelser Sarpsborg. Lov om folketrygd (folketrygdloven) Kapittel 6. Grunnstønad og hjelpestønad. Grunnstønad ytes til et medlem som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, har nødvendige ekstrautgifter til bl.a. til transport, herunder drift av medlemmets bil. Man kan ha rett til Grunnstønad hvis man har nødvendige ekstrautgifter friske personer ikke har. Med ekstrautgifter menes løpende utgifter som er kommet etter inntrådt sykdom eller skade, og som man ikke hadde tidligere. Hvis det ikke er mulig å sammenlikne med hvilke utgifter man hadde tidligere, må det sammenliknes med hvilke utgifter friske personer har til samme formål. Ekstrautgiftene må som hovedregel vare i 2-3 år eller mer på grunn av den medisinske tilstanden. Grunnstønad har 6 satser. Hvilken sats man får, avhenger av hvor store ekstrautgifter man har. Ekstrautgiftene må minst tilsvare sats 1, som i 2019 var kr. 8.232. Det gis bare Grunnstønad hvis man har ekstrautgifter til transport. Man kan få dekket differansen mellom utgiftene man hadde som frisk og nødvendige utgifter man nå har. Grunnstønad til transport har en øvre aldersgrense for søkere på 70 år.

Grunnstønad inkluderer også drift av bil fra NAV, men ytes ikke for å anskaffe bil eller andre transportmidler. Grunnstønad skal som nevnt subsidiere den økte driftskostnaden som er påført pga. sykdom eller skade. Det skal vurderes om medlemmet har behov for annen type transport enn tidligere, og om dette medfører ekstrautgifter. Det vektlegges blant annet om medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte må bruke transportmiddel hvor han/hun tidligere gikk eller syklet eller han/hun må reise på en dyrere måte enn tidligere. Dersom det ikke er mulig å sammenlikne medlemmets tilstand før og nå, må det sammenliknes

med hva «friske personer» vanligvis benytter til samme formål. I dette ligger at grensen er høy. De fleste friske personer har et relativt omfattende og dyrt bilhold i dag, slik at ekstraavgiftene må dokumenteres godt for å få Grunnstønad til transport. Ekstraavgifter kan være utgifter til drosje, privat kjøring som for eksempel familie og venner sørger for, drift av egen bil eller unntaksvis økt bruk av offentlig kommunikasjon. Grunnstønad til drift av egen bil, eller trygdebil, ytes bare dersom det i dag faktisk er en ekstraavgift. Selv om medlemmet bruker egen bil, kan utgiftene til drift av bilen bare legges til grunn dersom bil faktisk er det billigste aktuelle transportalternativet. Dersom det f.eks. viser seg at drosje er et billigere – og samtidig hensiktsmessig – transportalternativ, skal man se bort fra bilutgiftene og legge til grunn de utgiftene medlemmet ville hatt ved bruk av drosje.

Grunnstønad til drift av egen bil kan ytes både til reiser knyttet til arbeid, opplæring, eget erverv og til bedring av den alminnelige funksjonsevne. NAV skal undersøke hvilke utgifter medlemmet hadde til transport tidligere. Dersom medlemmet hadde egen bil, vil det allerede foreligge utgifter til årsavgift, forsikring, drift og vedlikehold. Grunnlaget vil da være de ekstraavgiftene som nå har påløpt. Dette kan være økte driftsutgifter, økte forsikringsutgifter o.l. Vurderingen skal gjøres individuelt og konkret for hver enkelt søker, og det er opp til søker å sannsynliggjøre sine ekstraavgifter. Dette gjelder uavhengig av om det er tilstått stønad til bil etter § 10-7, eller om det er privatfinansiert bil. Hovedregelen for stønad til drift av bil er at det ytes sats 3 (kr. 16.464 i 2019), men i enkelte tilfeller kan både lavere og høyere satser benyttes.

NAV gir ikke ut statistikk over antall personer som mottar Grunnstønad til transport. Grunnen er at et stort antall (inntil 30%) av oppføringene i registeret ikke inneholder koder som beskriver grunnlaget for søknaden. Tilgangen av nye mottakere av Grunnstønad for perioden 2014 til 2018 er tilgjengelig på NAVs nettsider.⁵ Noen nøkkeltall er gjengitt i Tabell 2.

Kategori	2014	2015	2016	2017	2018
I alt	4 108	4 006	3 235	3 547	3 274
Transport	447	443	186	182	148
	11 %	11 %	6 %	5 %	5 %

Tabell 2 Tilgang av Grunnstønad og Grunnstønad til transport, 2014 – 2018

Kilde: www.NAV.no

Tabell 2 viser at f.o.m. 2016 er det markant lavere antall og andel innvilgede søknader om Grunnstønad som inneholder tilleggsskjema for søknad om grunnbevilgning til transport. Andelen halveres fra 11% i 2014 og 2015 til 5% i 2017 og 2018. Antallet innvilget i 2018 var 1/3 av antallet i 2014. Det er uvisst hva nedgangen skyldes. Ytelsesavdelingen i NAV opplyser at praksis for ordningen har vært uendret siden 2005, og det ikke har vært innstramning i regelverket knyttet til Grunnstønad til transport.

8.2.7 Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidssted

Som alternativ til sykepengar, kan det ytes reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter for at medlemmet skal kunne være i arbeid⁶. Reisetilskudd kan gis ved alle typer sykdom og skade, og kan være et virkemiddel for å få sykmeldte tidligere tilbake til arbeid på deltid og/eller heltid. Reisetilskudd i stedet for sykepengar avgjøres på grunnlag av legeerklæring. Legen må attestere at den sykmeldte

⁵ <https://www.NAV.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Flere+statistikkomrader/Tabeller/nye-mottakere-av-grunnst%C3%B8nad-etter-innvilgelseskode.1.kvartal-4.kvartal-2014-2018.antall> , sist besøkt 13. nov. 2019.

⁶ Lov-1997-02-28-19 § 8-14 Tilskott til arbeidsreiser

midlertidig ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeidsstedet på grunn av sykdom eller skade, og at han/hun ellers ville vært sykmeldt. NAV vurderer om vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt.

Det er ingen begrensning i antall dager det kan ytes reisetilskudd, bortsett fra lovens krav om midlertidighet. Det er transportbehovet som må være midlertidig, ikke sykdommen eller skaden. En varig sykdom vil kunne gi grunnlag for reisetilskudd dersom den i kortere perioder medfører et ekstraordinært transportbehov. Ved varig transportbehov bør vedkommende henvises til å søke Grunnstønnad til transport etter folketrygdlovens § 6-3 eller stønad til egen bil. Det kommer frem av rundskrivet til § 6-3 at ekstraavgiftene må vare i 2-3 år for å kunne betraktes som varige. Ot.prp.nr.9 (2000-2001) sier: "Personer som er varig ufør bør også kunne få reisetilskott i stedet for sykepenger der sykmeldingsperioden ikke kan avsluttes før tilstått bil blir ferdigstilt. Det bør også kunne ytes reisetilskott i stedet for sykepenger i forbindelse med reparasjon av trygdebil."

Reisetilskuddet skal dekke nødvendige ekstra transportutgifter. Brukeren får dekket de faktiske utgiftene fratrukket de utgiftene brukeren vanligvis ville hatt til transport. Det er bare merkostnader på grunn av sykdommen eller skaden, som dekkes. Godkjenner man at brukeren benytter egen bil og/eller leiebil, dekkes reiseutgiftene med en fast sats per km (satsen kommer frem av Statens reiseregulativ). Hvis brukeren normalt bruker offentlig kommunikasjon, benyttes månedskort som utgangspunkt for å fastsette fratrukket for daglige ordinære utgifter. Hvis bruker må bruke taxi og til daglig bruker bil til/fra arbeidsplassen, skal fratrukket for daglige ordinære utgifter settes lik den satsen som dekkes etter § 5 i forskrift 04.07.2008 nr. 788 om syketransport. Nødvendige merutgifter til parkeringsavgifter og bompenger kan også dekkes. De som tidligere ikke hadde utgifter til reise til/fra jobb, for eksempel de som går og/eller sykler til jobben, skal ikke ha noe fratrukket.

8.2.8 Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter

Tilleggsstønad behandles av NAV Arbeid og ytelser Romerike, Hamar, Karmøy, Lillehammer, Trondheim og Tønsberg. Hvis man er i arbeidsrettet aktivitet for å komme i eller beholde arbeidet sitt, eller dersom man er under arbeidsrettet utredning, kan dette gi rett til tilleggsstønader. Det gjelder også dersom man er registrert hos NAV som reell arbeidssøker. Dette gjelder tiltak som NAV har godkjent. Den som deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning kan få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser.

Ordningen er hjemlet i Forskrift om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) FOR-2015-07-02-867. Stønadsordningen skal dekke medlemmets nødvendige utgifter til reise i forbindelse med utredning og/eller arbeidsrettet tiltak. Hvis man deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning kan man få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser. For å få dekket stønad til daglig reise, må reiseavstanden være seks kilometer eller mer hver vei mellom hjemmet og aktivitet/utdanningsstedet. NAV kan gjøre unntak på grunn av helseutfordringer. Reiseveien ved deltakelse på obligatorisk samling må være minst 30 kilometer én vei mellom hjemmet og aktivitetsstedet, for at man skal få dekket stønad til reise. Reise dekkes på billigste måte. NAV kan godkjenne bruk av egen bil hvis det ikke er offentlig transport tilgjengelig eller det ikke er praktisk mulig å benytte offentlig transport. I særlige tilfeller kan utgifter til drosje dekkes.

I utlysningen av dette oppdraget heter det at når det gjelder tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter ved gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, er målgruppen for reiseutgiftene etter arbeidsmarkedsløven ikke spesifikt funksjonshemmede, men arbeidssøkere som er på arbeidsmarkedstiltak. Oppdraget begrenses

derav til personer som får tilleggsstønning til dekning av reiseutgifter etter folketrygdlovens § 11 A-4 andre ledd bokstav a. Her heter det: "Stønnsordningen skal dekke medlemmets nødvendige utgifter til reise i forbindelse med utredning og/eller arbeidsrettet tiltak".

Gruppene med rett etter forskriften på tilleggsstønning kan deles opp i ulike målgrupper, avhengig av hva slags type livsoppholdsytelse man har. Det finnes flere typer tilleggsstønninger, men i dette tilfellet skal konsentrere vi oss om tilleggsstønning reise. Dersom bruker bor nær stedet der tiltaket gjennomføres, er det vanligvis ikke nødvendig å gi tilskudd til dekning av daglige reiseutgifter. Avstanden mellom bostedet og aktivitetsstedet må som hovedregel være mer enn seks kilometer hver vei før det kan ytes stønning til daglig reise. Ved beregning av avstanden legges korteste gangavstand til grunn. Det kan gis stønning der avstanden er kortere enn seks kilometer dersom bruker på grunn av funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom har et særskilt behov for transport. Forholdet må dokumenteres med legeerklæring hvor årsaken til at bruker har et særskilt behov for transport må komme frem.

8.2.9 Honnørrabattordningen

Honnørrabatt gis i utgangspunktet til personer over 67 år som kan fremvise vanlig legitimasjon. I tillegg vil alle som innvilges minst 50 prosent uføretrygd fra NAV automatisk få tilsendt honnørkort. Kortet gir rett til honnørrabatt for brukeren og medfølgende ektefelle/registrert partner. Kortet gjelder på offentlig kommunikasjon innenlands, men ikke på flyreiser. NAV fører ikke oversikt over hvor mange personer dette gjelder.

Personer som er identifisert med alvorlig grad av syns- og hørselsnedsettelse/døvblindhet kommer inn under honnørrabattordningen, uavhengig av om de er uføre. Vanlige (blå) honnørkort utstedes av Norges Blindeforbund, rehabiliteringsavdelingen, etter å ha innhentet legeattest for å dokumentere av bruker "ser dårlig nok" (mindre enn 10% syn). NBF har påtatt seg søknadsbehandlingen for Samferdselsdepartementet. Nasjonal kompetansetjeneste for døvblinde utsteder et grønt honnørkort til personer med døvblindhet. Den reisende har også rett til å ha med ledsager gratis. Grønt kort må brukes sammen med annen legitimasjon for å være gyldig. Samferdselsdepartementet finansierer de rabattene som honnørrabattordningen gir, basert på reisestatistikk fra fylkeskommunene. Det finnes ikke oversikt over hvor mange honnørreiser som foretas av henholdsvis, eldre, uføre, svaksynte og døvblinde.

8.2.10 Andre transportordninger

I oppdragsdokumentet til utredningen heter det at alle transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse skal vurderes i forbindelse med gjennomgangen. I utlysningen nevnes spesifikt ordningene med fylkeskommunal TT-ordningen, utvidet TT-ordning, Stønning til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel, Grunnstønning for å dekke nødvendige ekstrautgifter til transport, Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidsstedet, Arbeids- og utdanningsreiser, Tilleggsstønning til dekning av reiseutgifter etter folketrygdlovens § 11 A-4 andre ledd bokstav a. og Honnørrabattordningen avgrenset til blinde og døvblinde. Det presiseres i utlysningen at "*ovennevnte bakgrunn ikke danner en uttømmende liste over ordninger som skal inkluderes i utredningen*".

Ut over TT-ordningen og de transportordningene i NAV som her er omtalt, eksisterer det en rekke lokale transportordninger. Dette gjelder transport av eldre og funksjonshemmede med vedtak til arbeids- og aktivitetssentra i kommunal regi og transport av eldre og utviklingshemmede, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser som utføres for helse- og omsorgsetaten, og hvor ordningene gjelder

tilrettelagt transport til/fra dagsentra, aktivitetstilbud og arbeid. Det finnes ordninger med minibuss som henter brukere på hjemsted og institusjon, og ordninger hvor det er inngått avtaler med transportør om transport av enkeltbrukere med særlige behov. I avtalene kan det kreves tilrettelegging for rullestolbrukere og rullatorbrukere. Kommuner har også tilbud om fast kjøring til og fra arbeidstrening både i og utenfor kommune, samt kjøring til avlastning.

I de avtalene vi har gått gjennom leser vi at kommunene, ved avtaleinngåelse med ekstern transportør, vektlegger at sjåføren må tilby ulike former for assistanse og yte ekstra service ved behov. Dette kan være å ringe til bruker i forkant, ringe på døren, hjelpe til med ytterklær, følge til og fra kjøretøyet, låse døren for personen, se til at personen går inn rett dør, ikke kjøre før man har sett at personen har kontakt med personale/pårørende. Hukommelsessvikt og desorientering er et problem for noen brukere. Derfor stilles det store krav til de som arbeider i transporttjenesten. Brukerne er en sårbar gruppe, og kontinuitet og kunnskap om brukernes behov er viktig. Derfor er det viktig med faste sjåførere som kjenner den enkeltes behov for assistanse.

I utredning har det ikke vært ressurser til å gå i detalj om enkeltordninger og enkeltavtaler i kommunene. Men de lokale transportordningene er tatt inn i drøftingen samlet som et viktig supplement til de ordningene som er omtalt i rapporten.

Det finnes ingen entydig definisjon av *bestillingstransport*. Dette kommer trolig av at det finnes mange varianter av denne transportordningen avhengig av organisering og grad av samordning med andre transportmidler. Med i hovedsak er bestillingstransport en offentlig åpen transportløsning som kjører i bestemte soner/linjer innenfor en aktuell tidsramme som er kunngjort på forhånd. De reisende reserverer plass innen en gitt tidsfrist til et bestillingspunkt. Bestillingspunktet har ansvar for å samordne og utnytte ressursene på best mulig måte. Tilbudet er brukerstyrt og etterspørselsstyrt, det vil si at dersom ingen reserverer plass på den aktuelle turen, blir den heller ikke kjørt. Bestillingstransporten kjøres som regel med minibuss, men også med taxi, maxitaxi eller buss. Dette blir valgt ut fra antall reisende. Minibussen henter bruker hjemme eller ved en av linjens holdeplasser, og skal være tilrettelagt for rullator og rullestol. Bruker betaler det samme som en bussbillett. Ettersom dette er et kollektivtilbud så vil flere brukere reise sammen.

8.2.11 Omfang av ressursbruk i utvidet TT-ordning

Tabell 3 viser tildelte midler fra Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene og faktisk forbruk. Nye fylkeskommuner inkluderes i ordningen i andre halvår hvert år. Beløpene er derfor høyere i de påfølgende årene. Nord-Trøndelag fylkeskommune videreførte ordningen som Trøndelag fylkeskommune fra 2018.⁷ Oversikten viser at stadig flere fylker rekrutteres inn i ordningen, og ingen har valgt å trekke seg ut. For 2019 ble det tildelt totalt 152 millioner kroner, men erfaringen fra tidligere år tilsier at kun ca. 60 prosent av midlene vil bli brukt.

⁷ Tildeling til brukere i Nord-Trøndelag utgjorde 12 100 000 kr for 2018. Sør-Trøndelag ble tildelt 15 520 000 kr for 2. halvår 2018.

Fylkeskommune	Tildelt 2016	Forbruk 2016	Tildelt 2017	Forbruk 2017	Tildelt 2018	Forbruk 2018	Tildelt 2019
Aust-Agder	4 500 000	2 759 675	14 000 000	6 395 756	12 550 000	7 512 868	9 058 000
Finnmark			3 932 195	1 902 790	11 850 384	3 722 205	6 775 691
Hedmark							10 300 000
Hordaland							28 500 000
Møre og Romsdal	3 212 000	2 841 603	7 087 000	4 359 587	11 609 000	6 360 885	7 081 490
Nordland							9 600 000
Nord-Trøndelag	4 500 000	3 796 960	16 520 000	7 044 792			
Oppland							8 520 000
Sogn og Fjordane			6 232 800	3 830 513	13 380 000	9 541 807	9 583 920
Telemark							7 303 519
Troms			6 500 000	2 006 146	14 500 000	6 463 784	7 447 360
Trøndelag					27 620 000	9 671 213	18 000 000
Vestfold					5 271 180	3 568 602	9 416 296
Østfold	9 275 625	6 227 895	18 551 250	16 732 169	18 551 250	18 551 250	20 600 000
Sum	21 487 625	15 626 133	72 823 245	42 271 753	115 331 814	65 392 614	152 186 276

Tabell 3 Tildeling og forbruk for utvidet TT-ordning, per år og fylkeskommune

Kilde: Samferdselsdepartementet

Midlene fordeler seg på brukere som vist i Tabell 4. For 2016-2018 viser tabellen antallet registrerte brukere ved utgangen av hvert år. Basert på søknadstallene for 2019 er 7106 brukere omfattet av ordningen. Dette tallet er forventet å stige i løpet av året. Det er imidlertid en betydelig andel av godkjente brukere som ikke benytter seg av ordningen. Fra de fylkeskommunale årsrapportene for den utvidede TT-ordningen finner vi tre eksempler:

- Sogn og Fjordane 2017: Av 451 brukere har 113 ikke benyttet TT-kortet (25 prosent)
- Sogn og Fjordane 2018: Av 528 brukere har 93 ikke benyttet TT-kortet (18 prosent)
- Trøndelag 2018: Av 2756 brukere har 696 ikke benyttet TT-kortet (25 prosent)

En forklaring på underforbruket kan, ifølge våre informanter i departement og fylkeskommuner, være at fylkeskommunene søker om mer enn de faktisk har behov for, for å sikre seg mot underskudd i ordningen. At en signifikant andel av brukerne ikke velger å benytte seg av ordningen trenger ikke være problematisk. Det kan være en konsekvens av en lite byråkratisk tildelingsprosess. Dersom andelen er stabil over tid vil fylkeskommunene kunne ta høyde for dette i budsjetteringen for ordningen. Det er også en del av dette bildet at mange brukere ikke benytter de ordinære TT-ordningene i fylkene. Brukerne av den utvidede TT-ordningen er de brukere av den fylkeskommunale TT-ordningen som innfrir tilleggskriterier som svaksynt eller rullestolbruker.

Fylkeskommune	2016	2017	2018	Søknad 2019
Aust-Agder	477	433	444	416
Finnmark		274	324	
Hedmark				599
Hordaland				2458
Møre og Romsdal	225	241	235	
Nordland				862
Nord-Trøndelag	692	600		
Oppland				500
Sogn og Fjordane		451	528	
Telemark				635
Troms		521	593	
Trøndelag			2756	
Vestfold			599	650
Østfold	696	877	878	986
SUM	2090	3397	6357	7106

Tabell 4 Antall brukere ved årsslutt for utvidet TT-ordning, per år og fylkeskommune

Kilde: Samferdselsdepartementet

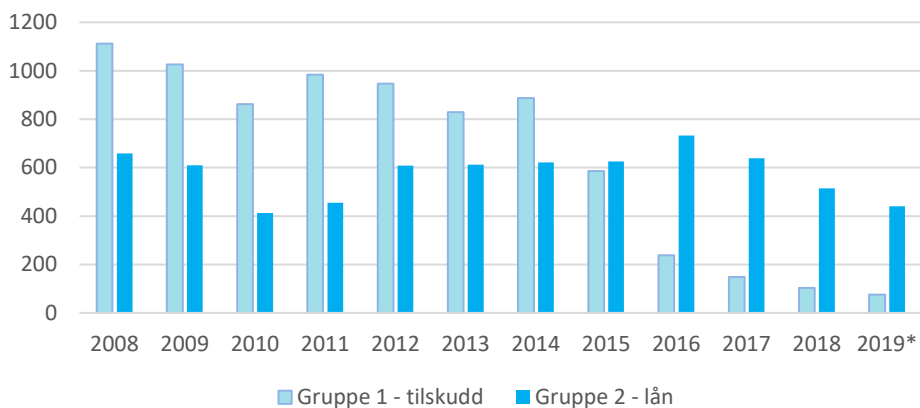
Det er i stor grad opp til fylkeskommune å selv definere fordelingsnøkkel mellom statlige og fylkeskommunale midler brukt på ordinær og utvidet TT-ordning. Utgiftene fordeler seg på variable kostnader (produksjon av transporttjenester, tilpasning av taxier) og faste kostnader (administrasjon, drift av kort og registre, mm.). For eksempel kan man tenke seg en modell hvor de statlige midlene dekker merkostnader for administrasjon målt i forhold til administrasjonskostnader i tidligere år (uten utvidet TT-ordning). En alternativ kan være å fordele administrasjonskostnadene basert på andelen brukere som er inkludert i TT-ordningen. Tilsvarende kan man tenke seg at statlige midler kun dekker antallet turer som overstiger det som en TT-bruker har anledning til med ordinær TT-ordning. Et alternativ som benyttes er å bruke gjennomsnittlig antall turer for TT-brukere utenfor den utvidede ordningen som grunnlag for hva som dekkes av fylkeskommunale midler. Konsekvensen av dette er at fylkeskommunene kan velge fordelingsnøkkel ut fra hva som passer dem best, og det oppstår ulike modeller mellom fylkene.

8.2.12 Statistikk for bilordningen

Regelendringen som trådte i kraft i 1. januar 2015 (med en begrensning av tildeling av bil Gruppe 1 til å gjelde reise til og fra arbeid og utdanning og ikke når formålet er å forhindre eller bryte en isolert tilværelse) har medført en markant nedgang i antall tilskudd til Gruppe 1 personbil, se Figur 3. Utviklingen har gått gradvis, både på grunn av klagemuligheter på vedtak, og fordi det kan ta flere måneder fra en bruker får innvilget tilskudd til han/hun kjøper en bil og tilskuddet utbetales. Tabell viser utviklingen i antall utbetalte stønader per år, fra 2009–2019. I 2018 ble det utbetalt 103 tilskudd til Gruppe 1 bil. Gjennomsnittlig antall utbetalte tilskudd i de fem siste årene før regelendringen var 902.

De siste årene har det også vært en nedgang i antall lån til Gruppe 2 bil (kassebil). Nivåene for 2018 og 2019 er de laveste siden 2010 og 2011. I 2018 ble det utbetalt 514 lån. Ifølge våre informanter kan en forklaring på utviklingen for Gruppe 2 biler være problemer med leveransen av biler høsten 2017, noe som har bidratt til lave utgifter i 2018. Dette gjelder bilmodeller som egner seg til Gruppe 2 biler. Utgiftene til bil har den siste tiden vært ujevne og uforutsigbare, i hovedsak som følge av forsinkelser i leveransene av biler som man har hatt siden høsten 2017. Situasjonen har nå normalisert seg, men det er likevel et etterslep fra 2018.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt tilbakemelding om forventninger om økte utgifter i 2019 og 2020, i forhold til 2018.



Figur 3 Antall stønader til kjøretøy Gruppe 1 og 2, 2008 – 2019

Kilde: NAV Bilsenter

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Gruppe 1 - tilskudd	1112	1026	862	984	946	829	887	586	238	148	103	75
Gruppe 2 - lån	659	610	412	455	608	612	621	626	732	639	514	440

Tabell 5 Antall utbetalte stønader til kjøretøy, 2008-2019

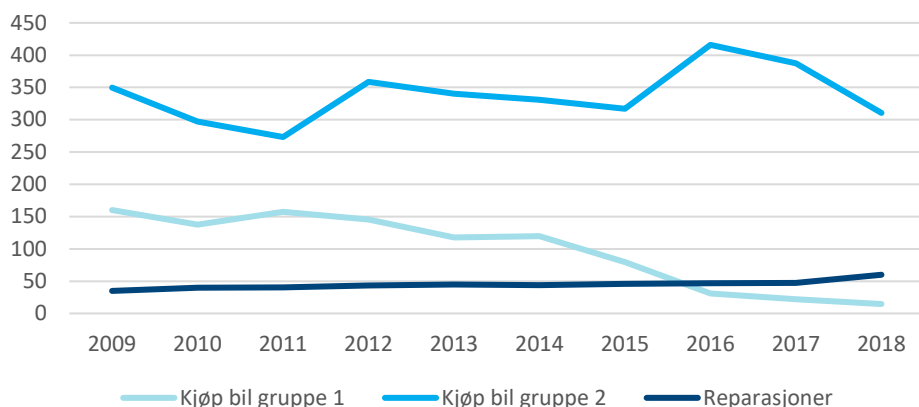
Kilde: NAV Bilsenter. *Tall for 2019 er estimert av SINTEF ut fra antallet innvilgede søknader 31.08.2019 (hvv. 50 og 293).

De årlige samlede utgiftene til bilsentrene har falt de siste 10 årene. Tabell 6 viser de årlige samlede utgiftene til bilsentrene i millioner kroner (nominelle priser). I 2018 var utgiftene 637,5 millioner kroner, som er det laveste i 10-års perioden fra 2009. Tabellen viser også utgiftene til kjøp av bil i Gruppe 1 og 2, samt utgifter til reparasjoner. Utviklingen er illustrert i Figur 4. Figuren viser hvordan tilskudd til bil Gruppe 1 utgjorde kun ¼ av utgiftene til reparasjoner i 2018. Utgiftene til bil Gruppe 2 er i 2018 nede på et nivå som tilsvarer normalen for perioden, etter å ha vært relativt høye de to foregående årene.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kjøp bil gruppe 1	160,1	137,4	157,1	145,4	117,9	119,6	79,5	30,9	21,8	14,6
Kjøp bil gruppe 2	349,8	297,2	273,2	358,8	340,1	331,1	317	415,9	387,5	310,7
Reparasjoner	34,9	40	40,3	43,3	44,6	43,8	45,8	46,9	47,1	59,9
Samlede utgifter	850,2	703,3	662,2	757,1	754,5	743	657,9	724,5	740,9	637,5

Tabell 6 Utgifter til NAV bilsentre, millioner kroner, nominelle beløp, 2009-2018

Kilde: NAV Bilsenter



Figur 4 Utvikling for NAVs utgifter til bil Gruppe 1 og 2, og reparasjoner

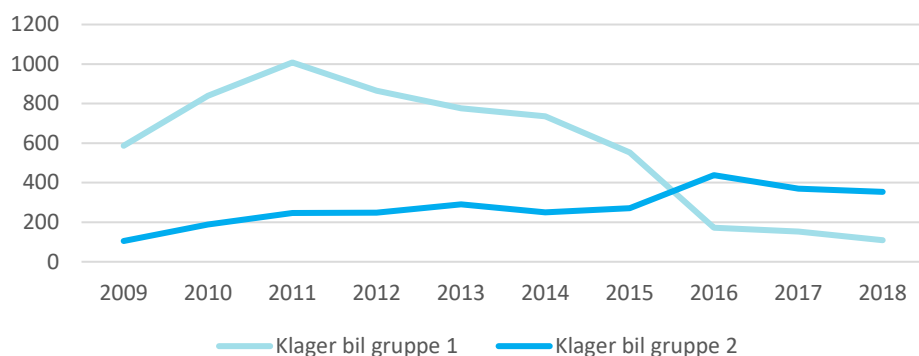
Kilde: NAV Bilsenter

Historisk har det vært et høyt antall klager på vedtak om bil Gruppe 1, se Tabell 7. Det toppet seg i 2011 med 1008 klager. En forklaring kan være det relativt lave antallet stønader som ble innvilget i 2010. I 2018 ble det kun registrert 109 klagesaker for bil Gruppe 1. For bil Gruppe 2 har trenden i antall klager vært stigende. Det ble registrert 354 klagesaker om bil Gruppe 2 i 2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Klager bil Gruppe 1	587	839	1008	866	777	735	552	172	152	109
Klager bil Gruppe 2	105	188	246	249	290	250	271	438	370	354

Tabell 7 Antall registrerte klagesaker for søknad om bil Gruppe 1 og 2, 2009-2018

Kilde: NAV Bilsenter



Figur 5 Utvikling i antall klagesaker for bil Gruppe 1 og 2, 2009-2018

Kilde: NAV Bilsenter

NAV Bilsenter opplyser for øvrig følgende tall som illustrerer aktiviteten ved bilsentrene i 2018: 753 biler ble innlevert til NAV Hjelpemiddelsentral. 108 biler ble kjøpt ut av brukerne etter NAF takstverdi. Det er registrert 303 innkomne saker om gjeldsoppgjør grunnet dødsfall (samlet for Gruppe 1 og 2). Siden bilene som kjøpes er forventet å vare i minst 11 år, vil det ta enda noen år før regelendringene fra 2015 lar seg merke i disse aktivitetene.

8.2.13 Presentasjon av transportordningene - noen avsluttende kommentarer

Gjennomgangen viser at det i dag finnes en rekke transportordninger for personer med funksjonsnedsettelse, og da er lokale ordninger ikke beskrevet i detalj. Ordningene er dels rettet mot personer med varig funksjonshemming (eksempelvis TT-ordningen, ordningene med bil fra NAV, Grunnstønad transport, arbeids- og utdanningsreiser) og dels mot personer med en midlertidig redusert funksjonsevne (eksempelvis ordningen med reisetilskudd). I hvilken grad det er overlapp mellom to eller flere av ordningene, vil i stor grad avhenge av hva man legger i begrepet overlapp. Hvis man med overlapp mener flere ordninger som retter seg mot samme brukergruppe, er svaret ja. Om man med overlapp mener at noen brukere får "dobbel opp", er svaret mer usikkert. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten. Flere ulike aktører har ansvar for de ulike ordningene, og dette er vel begrunnet.

Om ordningene "i hovedsak har blitt etablert enkeltvis og uten noen overordnet plan", er også et definisjonsspørsmål. Stortingsmelding 40:2002-2003 (*Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*) førte til utredningen *Likeverd og deltakelse* (2005), og deretter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2009 revidert i 2013). Norge har også undertegnet FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. En av konvensjonens målsettinger er at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder. I et slikt perspektiv, kan det sies å ligge en overordnet plan og politikk til grunn for de transportordningene som er etablert.

Samtidig er det grunnlag for å hevde at ordninger er etablert, og ikke minst endret, enkeltvis uten en overordnet plan eller forutgående samlet utredning. Et eksempel på dette er vedtaket som ligger til grunn for denne utredningen: "Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet 2019 fremme forslag om å gjeninnføre bilstønadsordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid" (Prop. 1 S (2018-2019) Arbeids- og sosialdepartementet, vedtak nr. 428, 30. januar 2018). Noen av våre informanter setter et spørsmålstejn ved grunnlaget for endringene i bilordningen fra 1.1.2015. Gruppe 1 skulle forbeholdes brukere med behov for reise til/fra arbeid og utdanning, brukere som allerede hadde tilgang til ordningen med arbeids- og utdanningsreiser. Informantene viser til at transport for funksjonshemmede har vært en arena preget av enkeltforslag fra politikere og brukerorganisasjoner, uten en samlet plan, og hvor konsekvenser av enkeltforslagene ikke er utredet.

Flere av transportordningene har gjennomgått en vesentlig reduksjon i bruk de siste årene, eller de ligger på et svært lavt nivå i forhold til etterspørselen man kan forvente. For TT-ordningen er det uklart hvorfor så stor andel av midlene forblir ubrukt. At ca. 40 prosent av midlene i den utvidede TT-ordningen er ubrukt hvert år, står i kontrast til poenget til brukerorganisasjonene om at 200 reiser i året kun tilsvarer knappe 2 tur/retur reiser i uka. En forklaring på dette underforbruket kan, ifølge våre informanter i departement og fylkeskommuner, være at fylkeskommunene søker om mer enn de faktisk har behov for, for å sikre seg mot underskudd i ordningen.

Antallet innvilgelser av Grunnstønad til transport er i 2018 bare 1/3 av hva det var for få år siden, uten at årsaken er kjent. Arbeids- og utdanningsreiser har kun ca. 800 brukere blant de 274 000 sysselsatte med funksjonshemming. Innvilgelse av Gruppe 1 bil er nær utradert, fra 1000 nye biler for ti år siden, til under 100 i dag. Innvilgelse av lån til Gruppe 2 bil er, i reelle priser, på det klart laveste nivå det har vært på 11 år. En forklaring på denne utviklingen for Gruppe 2 bil, er som tidligere nevnt problemer med leveransen av biler høsten 2017, noe som har bidratt til lave utgifter i 2018. Situasjonen har nå normalisert seg, men det er likevel et etterslep fra 2018.

På den annen side er det positivt for brukerne at stadig flere fylkeskommuner tas inn i den utvidede TT-ordningen. Det gjør at ordningen treffer flere brukere, men løser ikke problemet med stort underforbruk av budsjetterte midler.

8.3 Hovedproblemstilling 2: Utfordringer med dagens organisering – sett fra myndigheter og brukere

8.3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres resultatene fra spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene. Kapitlet presenterer utfordringer sett fra brukerorganisasjonene (FFO, NHF og NBF – sentralt og fylkeslagene) og myndighetene, knyttet til de transportordningene som inngår i utredningen. Erfaringene med de enkelte transportordningene presenteres hver for seg, samt i relasjon til andre transportordninger. Presentasjonen danner grunnlaget for drøftingen under hovedproblemstilling 3.

Som nevnt i innledningen til kapittel 6 er erfaringsgrunnlaget meget varierende når det gjelder de ulike transportordningene. Mens TT-ordningen, Stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel (omtalt som "Bil fra NAV, Gruppe 1 og 2"), Arbeids- og utdanningsreiser, Grunnstønad ekstraavgifter transport og Honnørrabattordningen for blinde og døvblinde vies til dels mye oppmerksomhet, er erfaringsgrunnlaget når det gjelder ordningene med Reisetilskudd nødvendige ekstraavgifter og Tilleggsstønad til dekning av reiseavgifter etter folketrygdlovens § 11 A-4 andre ledd bokstav a. lite kjent. Dette vil også prege det utfordringsbildet som skisseres i dette kapitlet.

8.3.2 Utfordringer med den fylkeskommunale TT-ordningen

Formålet med fylkeskommunens arbeid med transport for funksjonshemmede er å gi funksjonshemmede et transporttilbud slik at de har mulighet til å utføre daglige gjøremål, ha sosial kontakt og delta i aktiviteter i nærmiljøet. Den fylkeskommunale TT-ordninger en den transportordningen som vies størst oppmerksomhet både blant informantene i fylkeskommunene og brukerorganisasjonene.

Informanter fra fylkeskommunene peker på at det ikke er meningen at TT-ordningen skal dekke brukernes totale reisebehov, men være et tilskudd for å dekke merkostnader til transport. TT-ordningen gir brukerne stor frihet i bruk av tildelte midler. Informantene sier at synspunkter på TT-ordningen ofte løsrives fra det som er formålet med ordningen, og fylkeskommunen opplever at forventningene både fra stat, kommune og fra befolkningen ofte ikke står i forhold til hva ordningen var dimensjonert for og ment å dekke.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkeskommunene og brukerorganisasjonene spurt om hva de mener er styrker ved dagens TT-ordning. Dette var også tema i intervjuene med departement og direktorat. Fylkeskommunene viser det til at ordningen gir brukere som ikke har mulighet til å kjøre kollektivt på grunn av fysisk eller psykisk helse, en mulighet til å komme seg ut. Ordningen gir likebehandling i og med at alle som fyller inngangsvilkårene får TT-godkjenning. Videre pekes det på at ordningen er brukervennlig og enkel å administrere. Kommunene kan tildele TT-midler etter skjønn, kommunene kjenner brukerne og kan se transportbehov i lys av andre behov og ytelser. Dagens organisering av ordningen beskrives som fleksibel for brukerne ved at de selv bestiller transport, kan velge drosjesentral, disponerer tilgjengelige midler selv, og kan reise på tvers av kommune og fylkesgrenser. TT-ordningen beskrives videre som kostnadseffektiv å administrere. Det argumenteres for at fylkeskommunene bør ha ansvaret for ordningen i og med at det er

fylkene som har oversikt over kollektivtilbudet i sitt fylke. Så lenge søknader om brukergodkjenning og utforming av tilbudet skal vurderes etter slike kriterier, er det en styrke at fylkene har ansvaret.

Gitt at Stortingets formål med TT-ordningen ligger fast, utformes som et transporttilbud og vurderes i forhold til at det skal kompensere for et rutetilbud som ikke er tilrettelagt, så argumenteres det for at det er fornuftig å følge sektoransvarsprinsippet, hvor TT-ordningen sees på som en del av kollektivtransporten. Dersom man følger sektoransvaret for kollektivtilbudet, bør også prioriteringsansvaret for TT-ordningen ligge hos fylkespolitikkerne, tilsvarende som for kollektivtransporten for øvrig. At omfang og utforming kan variere fra fylke til fylke er en svakhet, men ulikheter kan være godt begrunnet, knyttet til hvordan fylket har jobbet med tilrettelegging og utforming av kollektivtilbudet.

Når det gjelder *svakheter* ved dagens TT-ordning etterlyser brukerorganisasjonene nasjonale føringer for organisering av den fylkeskommunale TT-ordningen. De mener at fylkene står for fritt til å definere innretning og vilkår, noe som gjør ordningene for forskjellige fylkene imellom. I fylker som tildeler turer og ikke et reisebeløp, vil ikke TT-kortet gjelde på tvers av fylkesgrensene. Erfaringene er at TT vurderes forskjellig opp mot NAV-ordninger. Det er for eksempel fylker som gir avslag på søknad om TT dersom brukeren allerede har bil fra NAV. Det argumenteres for at brukere med bil fra NAV bil trenger alternativ transport i perioder, eksempelvis når føreforhold gjøre det vanskelig å bruke egen bil, når bilen er på verksted osv. Fra brukerorganisasjonene pekes det på at arbeidslinja gjennomsyrrer alle NAV-ordningene. I et slik perspektiv blir TT-ordningen spesielt viktig, i og med at den er innrettet mot det som funksjonshemmede gjør på fritiden for å komme ut av en sosial isolasjon.

Brukerorganisasjonene viser til at i de fleste fylker opererer man med penger på kort og en beløpsgrense, og at selv i den beste ordningen er det få turer i forhold til hvor ofte andre reiser kollektivt. Videre pekes det på at i en del fylker er Grunnstønad transport og/eller tilgang til bil fra NAV ekskluderende for å få TT-kort. Brukerne erfaringer er også at i stadig flere kommuner er det liten eller ingen tilgang på biler som kan kjøre personer som må sitte i rullestolen under transport eller må ha med elektrisk rullestol, samt at egenandeler er høyere enn ordinære kollektivtakster.

Når det gjelder de viktigste utfordringene med TT-ordningen, trekker brukerne fram sviktende tilgang på drosjer, spesielt spesialbiler, at prisen ofte er vesentlig høyere enn ordinær kollektivtransport, og at ikke er nok turer til å kunne leve like fleksibelt som personer uten funksjonsnedsettelse. Videre trekkes fram manglende fleksibilitet mot utdanningsreiser og pasientreiser.

Informanter fra fylkeskommunene viser til at mange oppfatter TT-ordningen som en rettighet og en trygde- og velferdsordning, mens ordningen er en del av kollektivtilbudet. Dette innebærer at ordningen er et tilskudd til transport, og midlene er begrenset. I de fylkene der brukerne får et beløp og ikke antall turer, får brukere som reiser over store avstander færre turer enn brukere som reiser over korte avstander. Noe av hensikten med utvidet TT-ordning er å motvirke denne skjevheten. Det vises til at det ikke er fastsatt tak på antall brukere av ordningen, og kostnaden øker derfor med økt brukerantall. Brukerantallet og kostnadene vil fortsette å øke med dagens TT-ordning i og med en økning i antall og andel eldre.

Informantene nevner at brukere opplever forskjellsbehandling fordi kommunene behandler søknadene. I tillegg oppleves den årlige summen som lav fordi satsene har vært de samme i flere år. TT-beløpet til hver bruker beregnes etter avstand fra kommunesenteret. Dette er greit å administrere, men fordi brukerne har ulike formål med turene, kan avstand til kommunesenteret som beregningspunkt oppleves som irrelevant for noen.

Brukerorganisasjonene etterlyser nasjonale føringer for organisering av den fylkeskommunale TT-ordningen. Fylkene står fritt til å definere innretning og vilkår, noe som gjør ordningen for forskjellig fra fylkene til fylke.

Det er delte meninger om TT-ordningen bør legges inn i NAVs ansvarsområde. NHF argumenterer for at TT-ordningen godt kan være fylkeskommunal så lenge det gis klarere nasjonale føringer. Som en bruker uttrykker det: "det er ikke sikkert ordningen blir bedre i NAV, som har mer enn nok å gjøre fra før". FFO er tydeligere på at TT bør legges inn i NAV, og i sterkere grad sees i sammenheng med de øvrige transportordningene. Videre argumenteres det for at man i sterkere grad bør ha fokus på skreddersøm med individuell tilpasning. Erfaringene er at NAV er gode på dette. Det argumenteres også for at funksjonsnivå bør legges til grunn for tildeling, og ikke diagnose.

8.3.3 Utfordringer med utvidet TT-ordning

Staten har fra 2016 etablert en øremerket tilskuddsordning der fylkeskommunene kan søke om en statlig toppfinansiering som sammen med fylkeskommunenes egne TT-ordninger skal dekke 200 turer i året for TT-brukere med særlig behov (den utvidede TT-ordningen).

Fylkeskommunene peker på at den utvidede TT-ordningen fungerer bra for de som kommer med i den. De får mange tilbakemeldinger som sier at ordningen har endret livet deres og at de er blitt mer sosiale og selvstendige enn før. Samtidig er det vanskelig å skille ut hvem som hører inn under ordningen. Den utvidede TT-ordningen skaper derfor forskjeller og mye misnøye blant brukerne. Fylkeskommunene ser imidlertid at det kan bli problematisk med en statlig ordning oppå den fylkeskommunale, blant annet i forbindelse med avregning av forbruk ved årsslutt. Drosjeturprisen varierer mye mellom ulike brukergrupper. Brukere med elektrisk rullestol må ha spesialbil, og har langt høyere snittkostnad enn de som klarer seg med ordinær bil. Med departementet sine retningslinjer for utregning av tilskuddsbehov, er det vanskelig å sikre at denne gruppen får 200 turer per år, uten at det går ut over andre grupper.

I svarene fra fylkeskommunene kommer det også fram at den utvidede TT-ordningen kan fungere diskriminerende ved at den prioriterer enkelte brukergrupper framfor andre. Den som er godkjent som TT-bruker har per definisjon behov for tilrettelagt transport, og da bør det ikke skilles på rett til antall turer blant dem som er godkjent. I tillegg pekes det på at tilbudet om 200 turer per år er for høyt antall. Fylkeskommunene har ikke budsjett til å opprettholde tilbudet hvis de statlige tilskuddene blir borte, og har i enda mindre grad mulighet til å gi de andre brukergruppene opp imot tilsvarende antall turer. Fylkeskommunene viser til at det er planer om at tilskuddet skal overføres til fylkeskommunene gjennom det ordinære rammetilskuddet når utvidet TT blir en nasjonal ordning (når alle fylkeskommunene deltar i den utvidede ordningen), men det er vanskelig å se at fylkeskommunene kan opprettholde det høye antallet turer for utvalgte brukergrupper dersom tilskuddet ikke øremerkes.

Informanter fra fylkeskommunen bemerker at tildeling er basert på en gjennomsnittspris i den ordinære ordningen. Det medfører at enkelte av brukerne i realiteten har langt mer enn 200 turer, mens andre kan ha mindre. En annen utfordring er at denne ordningen skaper et A og B lag av brukere, der utvalgte grupper får et betydelig høyere beløp enn det som er vanlig ellers i fylket. Det er diagnosen, blinde/sterkt svaksynte eller rullestolbrukere, som er styrende for å komme inn i ordningen, men retningslinjene sier ikke noe konkret utover dette. Når det gjelder de definerte gruppene, mener fylkeskommunen de burde vært definert andre grupper også, og ikke bare «brukere med tilsvarende utfordringer». Grad av hemming er det som burde legges til grunn. Blant fylkeskommunene mener utvalget av brukergrupper kan være diskriminerende avhengig av saksbehandlingspraksis. Fylkeskommunen mener at det er behov for at departementet vurderer lovligheten av et utvidet TT-tilbud til kun to kategorier av funksjonshemmede.

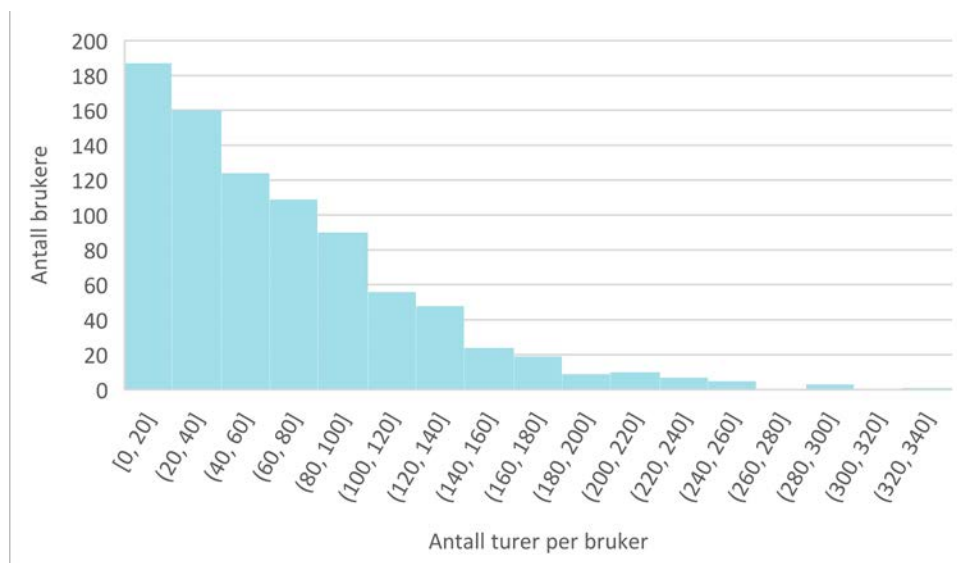
Videre pekes det på at det allerede finnes statlige velferdsordninger som skal dekke funksjonshemmedes merkostnader til transport, som for eksempel Grunnstønad til transport. Fylkeskommunene mener det ikke er hensiktsmessig å bygge opp to parallelle administrasjoner som skal vurdere det samme. Det offentlige bør ikke ha flere etater som vurderer de samme individuelle behovene. I dag ligger den utvidede TT-ordningen under fylkeskommunen, og fylkeskommunens kollektivansvar. Således kan den utvidede TT-ordningen og midlene som går til den, gå på bekostning av fylkeskommunenes arbeid med universell utforming og tilgjengelighet i kollektivtransporten.

I tilbakemeldingene vises det til at det er kun to fylkeskommuner som tilbyr turer i TT-ordningen, mens de øvrige fylkeskommunene har et verdibasert system. Likevel besluttet departementet at den utvidede TT-ordningen skulle tilby minst 200 turer. Det er ikke definert av departementet hva en tur er. Begrepene blinde/svaksynte og rullestolbrukere er heller ikke definert i retningslinjene til den nye ordningen. Dette har gjort det vanskelig å forvalte et verdibasert system.

Informanter fra fylkeskommunene viser til at departementets finansiering av den utvidede ordningen, som tar utgangspunkt i fjorårets forbruk + 10 prosent, ikke vil dekke kostnadene i fremtiden. Beløpet vil bli en del av rammetilskuddet på sikt. Det vil da ikke være en del av departementets ansvar, men overføres til fylkeskommunen, noe man mener vil føre til en gradvis svekkelse av tilbudet.

Blant svakhetene ved den utvidede TT-ordningen peker fylkeskommunene på at prioriteringsprinsipper i statlig ordning ikke tar hensyn til formålet med TT-tjenesten ved at den ikke prioriterer de med størst funksjonsnedsettelse. Retningslinjenes beregningsmodell for reisebeløp gir ikke tilnærmet 200 turer. Ved innføring av en nasjonal ordning må fylkeskommunenes reelle kostnader ved utvidelse av TT-tilbudet dekkes. Rammene må økes vesentlig for å kunne tilby 200 turer, og det er derfor stort behov for avklaringer. En fylkeskommune mener at det er kun fylker som har tursystem og som legger om til reisebeløp, som oppdager konsekvensene. Med den utvidede TT-ordningen er all økonomisk risiko lagt på fylkeskommunene. Staten har redusert tildelingsbeløpene fra 2019. Grunnen til dette var at fylkene la inn økonomisk buffere som førte til at det ble akkumulert opp ubrukte statlige midler samtidig som nye fylker ikke ble tatt inn i ordningen fordi det ikke var midler til det. Staten valgte å legge inn en betydelig mindre buffer og henviste til at fylkene hadde anledning til å kutte i tilbudet dersom tildelingen ikke var tilstrekkelig.

En problemstilling er at det tar tid før brukerne lærer seg hvor stor rammen i den utvidede ordningen faktisk er. Dermed blir de konservative i forbruket tidlig i perioden, og de sparer opp turer for å ha til senere. Ved årsskiftet sitter de igjen med et stort antall turer som annulleres før tildeling av friske midler i neste periode. Samtidig reduseres tildelingene til fylkeskommunen å grunn av underforbruk foregående år. Kuttene videreføres til brukerne, som får tildelt et lavere personlig beløp enn de hadde sist. Det medvirker til usikkerhet for brukerne som merker seg at de nå kan bruke ordningen mindre enn de kunne foregående år. Østfold er et eksempel på en fylkeskommune som har truffet bra på anslagene sine, og hvor tildelingen fra den statlige ordningen blir brukt opp. I 2018 fikk hver bruker tildelt 17 000 kr i halvåret, med justering for når på året de blir med i ordningen, i tillegg til det ordinære TT-beløpet. Det holdt til 322 turer for den mest aktive brukeren. Histogrammet i Figur 6 viser fordelingen av brukere etter antall turer per bruker. 30 brukere benyttet ikke ordningen, og 75 prosent av brukerne reiste mellom 1 og 100 turer. De som reiste få turer, valgte i større grad å reise på lengre og dyrere turer. Fordi fylkeskommunen hadde et godt erfaringsgrunnlag fra tidligere år, valgte de å tildele utvidet TT-reiser for 10 millioner kroner mer enn de 18,5 millionene som de søkte og fikk tildelt fra Samferdselsdepartementet. Det utgjorde en finansiell risiko for fylkeskommunen, men alternativet ville vært å begrense antallet brukere og/eller tildelt beløp med over 1/3.



Figur 6 Fordeling av TT-turer for brukere i Østfold, 2018

Kilde: Østfold Fylkeskommune. Årsrapport for 2018 for utvidet TT-ordning.

8.3.4 Utfordringer med stønad til anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel

Hovedinntrykket fra intervjuene med bilsentrene, direktoratet og brukerorganisasjonene er at bilordningen "treffer godt" ved at det er brukere med virkelige behov som får bil fra NAV. I brukerundersøkelsen pekes det på at styrken med dagens bilstøtteordning er at dette er en god og fleksibel ordning for de som er inkludert. Den er tidsbesparende for brukeren sammenlignet med TT-ordningen, noe som gjør det lettere å planlegge. Ordningen gir kontroll over hverdagen og er et avgjørende hjelpemiddel for å leve det samme livet som andre, ordning gjør det lettere å reise til og fra jobb, og å være i jobb. Videre mener brukerne det er en styrke at ordningen gir tilgang til råd og veiledning om utstyr/tilpassing fra NAV bilsenter. Kollektivtransporten er ikke tilgjengelig over alt og er heller ikke universelt utformet. Bil er derfor et nødvendig hjelpemiddel for mange.

Våre informanter peker på at bilordningen har vært, og er, gjenstand for mye oppmerksomhet både hos myndighetene og i brukerorganisasjonene. Det kom en stor endring i ordningen i 2003 da ordningen ble delt inn i Gruppe 1 (tilskudd til kjøp av bil) og Gruppe 2 (spesielt tilpasset kassebil). Videre kom det en endring i 2012 da Gruppe 2 ble omfattet til ikke bare å gjelde personer som bruker rullestol, men også barn med sterkt begrenset gangfunksjon og som hadde behov for å ha med seg hjelpemidler. De fleste som får stønad til Gruppe1 bil kan kjøre selv, men har problemer med å reise kollektivt. Tidligere var hovedkriteriet for å få Gruppe 1 bil at brukeren ikke kunne benytte seg av offentlig transport. Dette ble innsnevret i 2015 til å gjelde brukere som reiser til og fra jobb eller utdanning. Dette førte til at brukere som tidligere fikk Gruppe 1 til reiser i dagliglivet, falt ut av ordningen. Den politiske begrunnelsen var at det å ha en personbil er vanlig blant folk flest, og en vanlig personbil regnes ikke som et hjelpemiddel. Med denne endringen ble gruppen som har rett på Gruppe 1 bil sterkt redusert.

Informantene mener noe av grunnen til at det skjer endringer i ordningen er at dette er et område hvor det er mye lobbyvirksomhet, og der brukerorganisasjoner er aktive. Selv om bilordningen er et lite område (målt i antall brukere), får området i perioder stor oppmerksomhet. Våre informanter peker på at dette fører til at regelverket blir klattvis endret, uten en helhetlig plan. Det at regelverket endres uten grunnlag i en grundig

utredning, kan føre til at enkeltgrupper kan falle utenfor, selv om dette ikke er tilsiktet. Informantene etterlyser derfor at endringsforslagene baseres på intensjonene med ordningen. I dag kommer enkeltforslag opp i forbindelse med statsbudsjettene, uten at det er satt inn i en helhetlig kontekst.

For Gruppe 1 bil gis det er kontanttilskudd, og ordning gjelder for alle. Stønaden blir nedskrevet med 1/11 hvert år. Ifølge våre informanter er problemet at brukere som får Gruppe 1 bil har dårlig helse i utgangspunktet. Reglene sier at den som faller ut av arbeidslivet før det har gått 11 år eller ikke får arbeid etter endt utdanning, må betale tilbake den resterende delen av tilskuddet. Dette blir en betydelig ekstra belastning for den enkelte bruker, spesielt hvis personen lever av uføretrygd. Den som mister jobben, fyller ikke lenger vilkåret for Gruppe 1 bil. På grunn av dette kan bilsentrene i noen tilfeller fraråde brukere å gå inn i bilordningen, selv om de formelt sett har krav på bil.

Informantene ble, med utgangspunkt i regelendringen i 2015, spurt om skillet mellom ordningene med Gruppe 1 bil og arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser). Begge ordningene gjelder transport mellom hjem og arbeidssted/utdanningssted. Bilsentrene kaller bilordningen en subsidiær løsning fordi andre transportordninger skal være vurdert før bil innvilges. I søknadsbehandlingen vurderer man derfor om transportbehovet kan løses på andre måter. Samtidig må transportbehovet være av en viss størrelse for å få innvilget bil. Søkere som har et usikkert forhold til arbeidslivet, kan heller søke for eksempel AU-reiser, og dermed unngå å sette seg i gjeld dersom vedkommende skulle falle ut av arbeidslivet. Samtidig er det en utfordring at bilsentrene ikke kan tildele disse andre ordningene (f.eks. AU-reiser eller Grunnstønad). Ansvaret for disse ordningene ligger hos andre i NAV. Dette kan skape usikkerhet for brukerne.

Bilsentrene ser også hen til TT-ordningen når transportbehovet skal vurderes, selv om NAV ikke har ansvar for TT. De må vurdere om behovet kan dekkes av TT og om det finnes TT-ordning der bruker bor. I vurderingen må det også tas hensyn til om det finnes tilbud om (tilgjengelig) drosje der bruker bor. Hvis for eksempel en søker bor i en kommune med god TT-ordning, kan vedkommende få avslag på søknad om Gruppe 1 bil selv om vedkommende i utgangspunktet tilfredsstiller kravene til å få en Gruppe-1-bil.

Bilsentrene forvalter det til enhver tid gjeldende regelverk, i henhold til offentlig forvaltningsrettslige prinsipper, og skal utvise et forvaltningsmessige skjønn der like saker skal behandles likt. Nettverket og kontakt mellom bilsentrene har ført til mer lik praksis ved bilsentrene. Brukere kan klage avgjørelser inn til NAV. Mange brukere prøver bilsakene sine, og mange finner regelverket for strengt. Noen av klagesakene går videre til trygderetten. Bilsentrene får rapport fra klageinstansen om hvordan regelverket skal forstås og hvordan det skal praktiseres. Dette bidrar til å skape en enhetlig praksis. Mye av saksbehandlingen er basert på skjønn, og det er derfor viktig at sentrene blir enige om skjønnsutøvelsen. Selv om reglene ikke endres, forekommer det svingninger på grunn av tolkning og skjønn. Enkeltavgjørelser i trygderetten, som egentlig ikke var ment å gi føringer i saksbehandlingen, vil likevel virke inn på praksis.

Et annet eksempel som trekkes fram når det gjelder å vurdere ordninger opp mot hverandre, gjelder Tilleggsstønad. Hvis en bruker deltar i arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning i regi av NAV, kan vedkommende få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser (Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter). Hvis bruker er på tiltak i regi av NAV, og får dekket reisen, er det grunnlag for avslag på bil. Begrunnelsen er at bruker skal ha dekket sitt behov for transport, og ikke nødvendigvis behovet for egen bil.

Brukerne mener svakheter ved dagens ordning for Gruppe 1 bil er at den ikke lenger dekker behovet for personer med nedsatt funksjonsevne som trenger bil for å bryte en sosialt isolert tilværelse. Bruker-

organisasjonene mener staten har spart på innstramningen fra 2015, men med den konsekvens at mange med nedsatt funksjonsevne ikke lenger deltar i samfunnet. De viktigste svakhetene ved Gruppe 1 bil, er derfor at ordningen er begrenset til mennesker som er i arbeid eller under utdanning. Å disponere bil er svært viktig for bevegelseshemmede, og ofte grunnleggende viktig for å oppnå samme mobilitet som andre. Når bil ikke defineres som hjelpemiddel tas det ikke hensyn til de barrierene funksjonshemmede opplever i hverdagen, barrierer som skyldes manglende universell utforming av kollektivtrafikk, gateunderlag, fortau osv.

Ordningen med Gruppe 2 bil beskrives som en stabil og sikker ordning som fungerer når drosjebaserte løsninger ikke kan skaffe bil. Gruppe 2 bil har plass til alle elektriske rullestoltyper (i motsetning til tog og buss), og sikrer personløftere og andre nødvendige hjelpemidler som drosjer ofte ikke har. Rente- og avdragsfritt lån i stedet for tilskudd gir lavere risiko for brukeren og økonomisk dekning av bilen som hjelpemiddel. Ordningen innebærer også rammeavtaler som kvalitetssikrer og sikrer dekning av bilens kostnad som utlånsordning fra folketrygden.

Når det gjelder svakheter med ordningen med Gruppe 2 bil, peker brukerne på at det i praksis er for strenge regler for brukere som kan gå litt, men som trenger stor bil for å få med tung elektrisk rullestol. Fra NHF vises det til at antall søknader Gruppe 2 bil økte med 49 % etter innstramningen for Gruppe 1 bil i 2015, mens innvilgningen økte kun med 2 prosent. Det er, ifølge brukerne, et stort udekket behov for transport for å leve likestilt med andre. Videre trekker brukerinformantene fram at det er mulig risiko for brukerne at regjeringen vil omgjøre bil Gruppe 2 bil til en tilskuddsordning. Dersom NAV gjennom sine rammeavtaler ikke lenger vil sikre fullfinansiering av Gruppe 2 bil, vil dette økt egenbetaling vesentlig. Brukerne mener det er positivt med forenklinger i prosessen, men dette må skje innenfor dagens utlånsordning, og ikke medføre overgang til tilskuddsordning.

Blant informantene i fylkeskommunene pekes det på at det synes å være en utbredt oppfatning at trygdebil skal være gratis for brukeren. Dette er ikke tilfelle. Ordningen må ses i sammenheng med Grunnstønad-ordningen, der Grunnstønad skal dekke ekstrautgifter som påføres pga. sykdom. Det vil si at også funksjons- og forflytningshemmede må betale «grunnutgiften» ved å ha bil selv, men at det offentlige subsidierer ekstrautgiftene knyttet til bilholdet.

Når det gjelder forholdet mellom bilordning og andre ordninger, gis det eksempler på at brukere får innvilget TT, selv om de har bil fra NAV. Dette kan være for å få dekket transportbehov på dager hvor bruker ikke er i stand til å kjøre egen bil, eller når bilen har lengre verkstedsopphold. Hvis bilen står på verksted en uke eller mer, kan bruker også få AU-reiser. Men våre informanter viser også til eksempler der fylker gir avslag på TT-ordning med henvisning til at bruker har innvilget bil fra NAV.

I og med at både Gruppe 1 bil og AU-reiser er ment å dekke reiser til og fra arbeid og utdanning, mener våre informanter det kan være et poeng å legge ansvar for de to ordningene til samme enhet i NAV. Særlig gjelder dette for brukere som har et usikkert forhold til arbeidslivet. For disse kan det være risikabelt å motta stønad som skal betales ned. Med en samordning av de to ordningene, kunne bilsentrene innvilge AU-reiser inntil videre, i stedet for som i dag, at de bare kan gi råd til brukeren om å søke AU-søknad før vedkommende eventuelt søker bil.

Som et svar på en av utfordringene når det gjelder bilstønad, mener informantene det bør vurderes å la bilsentrene ta ansvar for Grunnstønad støtte for drift av bil. Disse ordningene henger sammen. Før bilsentrene ble opprettet, var bil og Grunnstønad samlet. Erfaringene i dag er at mange brukere ikke vet at

de kan søke Grunnstønad til hold av bil. Biler som må tilrettelegges for å få plass til rullestol, kan være dyre å holde. På dette området er det for dårlig informasjon til brukerne.

Fra brukerorganisasjonene argumenteres det med at de som falt ut av ordningen med Gruppe 1 bil, heller ikke har andre muligheter for å få dekket sitt transportbehov i og med at bil fra NAV tildeles når transportbehovet ikke kan dekkes på annen måte. Videre peker brukerorganisasjonene på at dersom hensikten var å ta fra Gruppe 1 bil (de som trenger bil minst) for å gi til Gruppe 2 bil (de som trenger det mest), har dette skjedd i liten grad.

Det generelle inntrykket er at ordningene i NAV i større og større grad rettes inn mot arbeid og utdanningen (gjelder også Gruppe 1 bil i og med regelendringen i 2015). Det argumenteres fra brukerne med at i utformingen av transportordningene må man i større grad se livet i en helhet, og ikke bare arbeid og utdanning, men også fritid/et sosialt liv. Med regelendringen for Gruppe 1 bil, mener brukerorganisasjonene at denne ordningen ble parallell med og overlappende ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser. Det at Gruppe 1 ble forbeholdt arbeid og utdanning, mener brukerorganisasjonene kan gjøre det vanskelig for brukere å prøve seg på en liten, men usikker jobb. De kan få Gruppe 1, men bør kanskje la det være.

På spørsmål om forslag til endringer i regelverket for Gruppe 2 bil, peker brukerorganisasjonene på behovet for å beholde dagens ordning hvor bilen er definert som hjelpemiddel, anbud, kvalitetssikring og utlån (beholde som utlånsordning). Videre må man beholde dagens ordning med NAV bilsentre, fordi disse har høy kompetanse om bilene NAV låner ut (siste pkt. gjelder både Gruppe 1 og Gruppe 2). Når det gjelder forslag til samordning, trekker brukerne fram at det bør være en ordning med automatisk Grunnstønad transport ved mottak av bilstønad Gruppe 2.

8.3.5 Utfordringer med Grunnstønad for å dekke nødvendige ekstrautgifter til bl.a. transport

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkeskommunene og brukerorganisasjonene spurt om hva de mener om ordningen med Grunnstønad til transport. Dette var også tema i intervjuene med departement og direktorat. For å få til transport, må det foreligge en varig sykdom og man må ha nødvendige ekstrautgifter til transport. Det man blir sammenlignet med er hvordan man hadde det som funksjonsfrisk. Det er mellomlegget som danner grunnlaget for ekstrautgiftene. Hvis man ikke kan sammenligne før og etter, fordi man har en medfødt sykdom, så ser man på hva som er vanlig for denne aldersgruppen. Videre må transporten være nødvendig, og om dette er det billigste transportalternativet. Videre vurderes hva som er formålet med transporten, avstander og hyppighet. Videre må det være en ekstrautgift; eksempelvis at man tidligere gikk en strekning, hvor man nå må benytte offentlig transport, fordi man er avhengig av drosje.

Når det gjelder bildelen (ekstrautgifter til drift), vurderes også situasjonen før og etter. For selv om man var blitt syk og hadde bil før, så er det jo ikke gitt at det er blitt en ekstrautgift fordi man fortsatt kjører bil. Men det kan bli en ekstrautgift fordi man trenger å kjøre mer, fordi man eksempelvis trenger en annen type bil, får økte forsikringsutgifter, økte bompenger o.a. Hvis man ikke hadde noe bil tidligere, at nå man skaffe seg bil fordi man er blitt syk, så er hovedregelen at man får innvilget Grunnstønad sats 3 til drift og vedlikehold av bil. Hvis man dokumenterer høyere utgifter, eks avhengig av kassebil, så er det noen som får sats 4. Grunnstønad ligger i bunn for andre ordninger, men det kan ikke forventes at man søker andre ordninger, før man søker om Grunnstønad. Men hvis man har alternativ transportordning, eksempelvis til medisinsk behandling, så dekker ikke Grunnstønaden det. Det samme vurderes i forhold til arbeids- og utdanningsreiser, en ordning man ikke har rett på dersom man har bil fra NAV eller man får Grunnstønad.

Brukerne mener Grunnstønaden kompensere for bare noe av merkostnaden ved å bruke bil, der andre kan gå, sykle, eller reise kollektivt. I en rapport som Norges Handikapforbund utarbeidet i 2017 ("Hva koster det å være funksjonshemmet i Norge i 2017?") ble det vist til en kalkyle over de årlige kostnadene ved bilhold som Opplysningsrådet for Veitrafikken AS (OFV) hadde utarbeidet. I beregningen var det tatt utgangspunkt i en Gruppe 2 bil (kassebil) med innkjøpspris på kr. 540.000,-. Kostnader for ombygging var ikke medregnet. Årlig kjørelengde ble satt til 30 000 km. Kostnader inkludert forsikring, årsavgift, vedlikehold, drivstoff, olje, dekk, service og bompenger ble regnet å utgjøre kr 74 000 årlig (2016). Renter og avskrivning av egenandelsbeløpet var ikke medregnet i kalkylen. Grunnstønadsats 3 var i 2016 kr 16.104 pr år.

Brukerne viser til at tidligere fikk folk med bilstønad automatisk Grunnstønad for drift av bil. Nå må man søke, noe som skaper merarbeid både for den enkelte og NAV. Brukerorganisasjonene mener det ville vært en bedre samordning dersom man fikk automatisk Grunnstønad transport ved mottak av bil fra NAV, en ordning man hadde tidligere. Uansett mener brukerorganisasjonene at bilsentrene må bli bedre på å informere brukerne om muligheten for å få Grunnstønad transport når man innvilges bil fra NAV. Bl.a. FFO har hatt møter med bilsentrene om dette.

8.3.6 utfordringer med arbeids- og utdanningsreiser

Intensjon med arbeids- og utdanningsreiser var at man ikke skulle bli ekskludert fra arbeid på grunn av en type funksjonsnedsettelse som gjorde at man ikke kunne komme seg til og fra jobb med kollektivtransport. Hensikten var å hjelpe dem ut i jobb eller å stå i jobb. Det ble i perioden 2002-2014 gjennomført en forsøksordning med AU-reiser der man ville se på forskjellige transportordninger for personer med en type funksjonsnedsettelse som gjorde at man ikke kunne komme seg til og fra arbeid. Forsøket ble delt i to; der en forankret ordning i fylkeskommunen i noen fylker og i trygdeetaten (nå NAV) i noen fylker. På spørsmål om hvorfor man valgte en statlig framfor en fylkeskommunal modell som en konklusjon fra forsøksordningen, er våre informanter noe usikre, men det antas at grunnen var at det er lettere å administrere en ordning når det er en instans som behandler hele ordningen på landsbasis. Erfaringen med TT-ordningen var at man så veldig ulik praksis.

Inkluderingskriteriene er ikke blitt endret etter at ordningen ble permanent fra 2014. Det ble på et tidspunkt fremmet forslag om en øvre aldersgrense, men forslaget ble ikke vedtatt. I kriteriene heter det at ordningen kan innvilges personer med en varig funksjonsnedsettelse som gjør at man ikke kan benytte offentlig transport til/fra arbeid og utdanning. Personer som midlertidig, av medisinske årsaker er fratatt førerkortet og derfor ikke kan komme seg til og fra utdanning, kan innvilges AU-reiser for denne perioden.

På spørsmål om det er andre transportordninger som ekskluderer muligheten til å få AU-reiser, vises det til at hvis man har bil fra NAV, så har man i utgangspunktet ikke rett på AU-reiser, da skal man bruke bilen til jobb og fritid. Men hvis bilen må til reparasjon i mer enn en uke, kan man få AU-reiser i den perioden. Og hvis det er vær og føreforhold som gjør at man ikke kan bruke den tilrettelagte bilen, kan man også få AU-reiser. Et annet forhold er at hvis det er vanskelige parkeringsforhold på jobben (ikke tilrettelagt) og hvor den som har bil fra NAV må parkere langt unna arbeidsstedet, da kan man få AU-reiser, hvor man blir kjørt fra hjemmet og til arbeidsplassen. I denne sammenheng skilles det ikke mellom Gruppe 1 og 2 biler.

Fra brukerhold blir det pekt på at ordningen med arbeids- og utdanningsreiser er ubyråkratisk og enkel å forholde seg til. Innvendingene går på at ordningen er lite fleksibel. NAV får en del spørsmål om anvendelsen av AU-reiser, om den eksempelvis kan brukes til behandling etter jobb. Regelverket er slik at man kan AU-reiser fra jobb til behandling hvis behandlingsstedet ligger på samme strekning som arbeids/hjem. Men fra

behandling og hjem, må man dekke utgiftene selv eller benytte TT-ordningen (AU-ordningen er begrenset til to reiser på dag).

Fra informantene i NAV ble det pekt på at det er viktig at ordningen er så streng, noe som gjør det lettere med kontroll av at ordningen ikke misbrukes. På søknadsskjemaet fylles inn antall dager pr uke som man jobber. Videre skal det legges ved en legeerklæring som sier noe om funksjonsnedsettelsen og hvorfor man ikke kan bruke offentlig transport til/fra arbeid og utdanning. Det gjøres så et vedtak i saksbehandlingssystemet, og hvor Rogaland taxi utsteder kjørekortene. NAV legger inn en bestilling på antall turer pr uke, og hvor bruker betaler en egenandel pr tur.

På spørsmål om AU-reiser også kan inkludere brukere som går på tiltak (arbeid og utdanning), vises det til at for disse brukerne skal utgifter til transport dekkes av Tilleggsstønad. Dette gjelder om man er på tiltak eller har arbeidsavklaringspenger. De som deltar på arbeidsrettede tiltak i NAV har ikke rett på AU-reiser. ASD viser til at de har fått enkelte henvendelser fra publikum som kan tyde på at deltakere i VTA faller mellom to stoler. TT-kort kan ikke brukes til og fra VTA-arbeidsplass, fordi fylkeskommunen regner det som arbeidsreise. Samtidig faller denne typen reise utenfor ordningen med AU-reiser, fordi VTA er et (varig) arbeidsmarkedstiltak. Man vet ikke hvor mange som er berørt av problemstillingen. Det er om lag 11 000 deltakere i VTA, men ikke alle vil ha behov for transportstøtte.

Blant informantene i fylkeskommunene, departement og direktorat har forståelse for at brukerne kan bli noe forvirret med hensyn til de ulike transportordningene, og at de ulike ordningene skal sees i sammenheng. Fra NAV ser man eksempelvis til andre ordninger når bruker søker om AU-reiser, om det er andre ordninger bruker har fått innvilget eller har rett på. Dersom Grunnstønaden ikke dekker reelle utgifter i forbindelse med transport, kan bruker si fra seg Grunnstønaden, og bli innvilget AU-reiser.

Når det gjelder hvordan brukerne får informasjon om ordningen med AU-reiser, så går veien via de lokale NAV-kontorene (dette gjelder veldig få brukere). Noen av brukerne tar kontakt via "NAV-telefonnummeret" hvor de kommer i kontakt med kontaktsentrene. Denne veien inn, gjelder for mange av brukerne. Grunnen til at så få brukere kontakter de lokale NAV-kontorene, er at dette er brukere som er i arbeid og således har lite kontakt med NAV-kontorene.

Ordningen med AU-reiser omfatter høsten 2019 ca 800 brukere, noe informantene tror ikke skyldes at inntakskriteriene er for strenge, men at ordningen er for lite kjent. Grunner for at det er såvidt få brukere av ordningen kan skyldes at brukere benytter seg av andre ordninger, bil fra NAV, sitter på med kolleger, venner osv. Man har også eksempler på at kontaktsentrene i NAV har liten kjennskap til ordningen. Bedre informasjon om AU-reiser er åpenbart til stede. I starten i 2014 ble det lagt en plan for å markedsføre ordningen. Samtidig ble det fra Arbeids- og velferdsdirektoratet signalisert en forsiktighet med markedsføring av ordningen, noe som kan henge sammen med at ordningen er rammestyrte (de siste årene er ikke rammen blitt brukt, men i 2019 ser det ut til at man vil gå noe over rammen). Men selv om ordningen med AU-reiser er rammestyrte, er det ikke slik at søknader blir avvist. I slike situasjoner meldes inn en overskridelse, og hvor rammen utvides. AU-reiser er viktig for brukere som er i arbeid. Alternativet for noen brukere, ved anslag, ville være at de sykmelder seg fordi de ikke kommer seg på jobb.

Når det gjelder tildelingskriterier for AU-reiser, er det ikke noen begrensninger for type av funksjonshemming. Det man ser på er om man har så stor funksjonsnedsettelse at man ikke kommer seg til og fra jobb. Synsproblemer er da også hovedgruppen av brukere. På spørsmål om det er brukergrupper som faller utenfor AU-ordningen, ser man at det er uføretrygdde som deltar i varig tilrettelagt arbeid, som ikke

får AU-reiser, fordi de har en 100% ytelse fra folketrygden. Videre har man brukere som har behov for ordningen bare noen måneder, eksempelvis i forbindelse med beinbrudd, men dette er ikke varig behov. For disse brukerne vil Reisetilskudd være en aktuell ordning. Videre vises det til personer som midlertidig er fratatt førerkortet av medisinske forhold. Disse kan ha ordningen inntil et år. Manglende offentlig transport er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig grunn for å få AU-reiser.

NAV ser noen utfordringer med fylkeskommunen og transportordninger. NAV får søknader fra personer med funksjonsnedsettelse og som deltar i voksenopplæring, hvor det må vurderes om det er NAV som skal ta det under AU-reiser, eller om det er fylket som står ansvarlig for transportordninger frem og tilbake fra skolen. I slike saker tar NAV Tiltak Innlandet først kontakt med NAV-kontoret og kontakter fylkeskommunen for å høre om hvordan ordningen er i det aktuelle fylket (her har fylkeskommunene veldig forskjellig praksis).

Brukerne peker på at ordningen med arbeids- og utdanningsreiser er en god ordning med fokus på at folk skal komme seg til og fra jobb på en rask måte. Når det gjelder svakheter med ordningen, viser brukerne til at den ikke dekker uføretrygdede som vil prøve seg i en liten jobb de har funnet selv. Erfaringer viser at funksjonshemmede som har søkt bil Gruppe 1, får avslag og tildeles arbeids- og utdanningsreiser i stedet for, noe brukerne mener hemmer et selvstendig liv. Brukermedvirkning må derfor praktiseres for at brukere har innflytelse på hva som er god løsning. Videre er også denne ordningen sårbar når det gjelder mangel på drosjer, spesielt biler som tar rullestol. Blant de viktigste utfordringene når det gjelder AU-reiser, trekker brukerne fram at det bør være en bedre samordning mot for eksempel pasientreiser. Om man eksempelvis tar pasientreiser til sykehus på morgenen bør det være mulig å ta AU-reiser direkte til arbeids-/utdanningssted uten å måtte kjøre hjem med pasientreiser først. Brukerorganisasjonene er noe usikre på hvorfor såpass få benytter seg av ordningen. Mangel på fleksibilitet trekkes fram som en årsak. Videre er ordningen lite kjent blant brukerne, noe som underbygges av det vi har funnet i utredningen at ordningen er lite kjent også blant NAV-kontorene og NAV Kontaktsenter.

Brukerorganisasjonene mener det er et pluss at man kan få arbeids- og utdanningsreiser dersom bil fra NAV er på verksted en uke eller mer. Utfordringene for å fortsatt gå på jobb er de brukerne hvor bilen eksempelvis står på verksted fra mandag til fredag. Dette og andre situasjoner opplever brukere som vanskelige vis a vis arbeidsgiver. Videre synes noen brukere at det er vanskelig at arbeids- og utdanningsreiser eller andre transportordninger ikke dekker reiser i arbeidstiden, dette er arbeidsgivers ansvar. Dette oppleves som en belastning for brukerne, og de opplever seg derfor lite attraktive på arbeidsmarkedet, særlig de som har behov for drosje som kan ta de store elektriske rullestolene.

8.3.7 Utfordringer med honnørrabattordningen for blinde og døvblinde.

Det er rehabiliteringsenheten i NBF som administrerer ordningen og utsteder rabattkortene. Ordningen oppleves av brukerne som ubyråkratisk, har ingen begrensninger med hensyn til hvor mye man reiser, og oppleves positivt av dem det gjelder.

Likevel er det, på bakgrunn av tilbakemeldinger fra våre informanter, grunn til å sette noen spørsmålstepp ved denne ordningen. For det første settes det spørsmålstepp ved hvorfor blinde og svaksynte skal ha denne ordningen, og ikke andre brukergrupper. Honnørrabatten er i utgangspunktet knyttet til lav inntekt, ikke til funksjonsgrad. Derfor tildeles den pensjonister, eller mer spesifikt personer over 67 år, og varig uføre, mer spesifikt personer som mottar uførepensjon med uføregrad 50 prosent eller mer. I tillegg får også honnørreisendes ektefelle eller partner honnørrabatt. De blinde og svaksynte som er mer enn 50 % uføre, vil få honnørkortet fra NAV, og trenger med andre ord ikke få det fra NFB. Spørsmålet som gjenstår da, er

hvorfor blinde og svaksynte, som er i jobb eller er mindre enn 50 % uføre skal betale mindre for kollektivreiser enn andre i samme økonomiske situasjon. For det andre blir det stilt spørsmål om ikke andre grupper også bør ha honnørrabatt, dersom dette er noe som skal tilkjennes blinde og svaksynte fordi de er blinde og svaksynte; Hvorfor skal en rullestolbruker betale full pris og en blind halv pris på bussen, dersom begge er i jobb? Videre påpekes det som relativt særegent at en interessegruppe (NBF) er satt til å tildele offentlige midler til seg selv.

8.3.8 utfordringer med øvrige transportordningen i NAV

I dette avsnittet tar vi for oss to transportordninger i NAV som er lite omtalt og kommentert av våre informanter:

8.3.8.1 Reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra reiseutgifter til og fra arbeidssted

Det kan, som alternativ til sykepenger, ytes *reisetilskudd* til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter for at medlemmet skal kunne være i arbeid. Reisetilskudd kan gis ved alle typer sykdom og skade, og kan være et virkemiddel for å få sykmeldte tidligere tilbake til arbeid på deltid og/eller heltid. Reisetilskudd i stedet for sykepenger avgjøres på grunnlag av legeerklæring. Legen må attestere at den sykmeldte midlertidig ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeidsstedet på grunn av sykdom eller skade, og at vedkommende ellers ville vært sykmeldt. NAV-kontoret vurderer om vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt. Det er ingen begrensning av antall dager det kan ytes reisetilskudd, bortsett fra lovens krav om midlertidighet.

Brukerne i vår utredning har lite erfaring med ordningen med reisetilskudd, men det pekes på som positivt med alle ordninger som kan bidra til arbeidsdeltagelse. Det kan derfor heller ikke trekkes fram spesifikke svakheter ved ordningen med reisetilskudd, ut over den samme sårbarheten for mangel på drosjer.

8.3.8.2 Tilleggsstønad til dekning av reiseutgifter etter folketrygdens § 11 A-4 andre ledd bokstav (reiseutgifter i forbindelse med utredning og/eller arbeidsrettede tiltak)

Hvis man er i en arbeidsrettet aktivitet for å komme i eller å beholde arbeidet ditt, eller dersom man er under arbeidsrettet utredning, kan man ha rett til Tilleggsstønader. Det gjelder også dersom man er registrert hos NAV som reell arbeidssøker. Det gjelder tiltak som NAV har godkjent. Hvis man deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning kan man få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser. I tillegg må man ha en livsoppholdsytelse som utløser rett til tilleggsstønad. Det er ikke noe krav til tilleggsstønad at man må ha en funksjonsnedsettelse og ikke kan benytte offentlig transport. Kravet er at avstand fra hjemsted til tiltakssted er 6 km eller mer. Reise som tilleggsstønad kan enten gis som reise med egen bil eller etter månedskort med offentlig transport. I tilfeller hvor bruker har en funksjonsnedsettelse kan det gis reise med taxi. Personer som søker arbeids- og utdanningsreiser i forbindelse med tiltaksgjennomføring (om det er arbeid eller utdanning) vil få avslag.

Brukerne har lite erfaring med ordningen med Tilleggsstønad, men det pekes på som positivt med alle ordninger som kan bidra til arbeidsdeltagelse. Det kan derfor heller ikke trekkes fram spesifikke svakheter ved ordningen med reisetilskudd, ut over den samme sårbarheten for mangel på drosjer. Dette beskrives som en variant av arbeids- og utdanningsreiser, men med en annen innretning.

8.3.9 utfordringer med andre transportordninger

I en statusrapport fra 2015 (Solvoll 2015) ble det pekt på at service- og bestillingsruter er et viktig supplement til den drosjebaserte TT-kjøringen slik at denne i sterkere grad kan rettes inn mot de brukergruppene som er mest avhengige av individuelle transportløsninger. Det ble i rapporten argumentert for at det er viktig at fylkeskommunene i sitt arbeid med å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger i større grad bruker universelle løsninger som service- og bestillingsruter og tilrettelegging av transportmidler og transportinfrastrukturen, heller enn selektive løsninger (som TT-ordningen). Økt bruk av bestillingsruter kan gi bedre driftsøkonomi samtidig som et åpent transporttilbud vil bidra til å svare på utfordringer knyttet til en aldrende befolkning. Tilrettelegging av den ordinære kollektivtrafikken og etablering av etterspørselsstyrte transporttilbud (bestillingsruter) er, sammen med en sterkere målretting av TT-ordningen, nødvendige tiltak for at det skal kunne frigjøres midler som kan benyttes til å gi TT-brukerne med de tyngste funksjonsnedsettelsene et bedre TT-tilbud.

Rambøll gjennomførte i 2012, på oppdrag for Samferdselsdepartementet, en evaluering av et prøveprosjekt med samordning av bestillingstransport og TT-transport. Evalueringen viste at man hadde oppnådd et utvidet transporttilbud, både for TT-brukere og for befolkningen generelt, men da med overvekt av eldre, ettersom de fleste bestillingsrutene var lagt til dagtid. Evalueringen viste at man gjennom prøveprosjektet hadde lyktes med å etablere bestillingsruter i alle deltakende fylker, men i noe varierende omfang. Resultatene viste at man hadde fått et utvidet transporttilbud, både for dem med TT-kort og øvrige innbyggere. Det var oppnådd økt tilgjengelighet for spesielt eldre som ikke kvalifiserte for TT-kort, noe som hadde gitt positive sosiale og folkehelsemessige effekter.

Evalueringen til Rambøll viste imidlertid at TT-brukere i liten grad har tatt i bruk bestillingstransport, særlig blant de tyngste TT-brukerne. Et av målene til prøveprosjektet var at gjennom en samordning av bestillingstransport og TT-transport, ville midler fra TT-transport bli frigitt fra lettere brukere. Disse midlene var tenkt overført til tyngre brukere. Det var ingen av fylkeskommunene som hadde lyktes i dette. Selv om kostnadsnivået ikke var redusert, viste evalueringen at fylkeskommunene var samstemte om at bestillingstransport er en kostnadseffektiv måte å drive kollektivtransport på da man kun betaler for de turene som kjøres. Dette i motsetning til ordinær rutegående kollektivtrafikk der betalingen er uavhengig av etterspørsel og faktisk bruk. Man fikk slik sett mer transport for pengene med bestillingstransport. Det ble også pekt på at man så et innsparingspotensial i fremtiden ved å innføre bestillingstransport i områder der kundegrunnlaget var for lavt til å opprettholde ordinære bussruter. Prosjektet hadde bidratt til å skape en bevisstgjøring omkring bruk av bestillingstransport, både hos fylkeskommuner, kommuner og brukere. I tillegg hadde prøveprosjektet bidratt til å skape strukturer og systemer for hvordan man kunne arbeide med denne type omlegging av kollektivtilbudet.

8.3.10 utfordringer med dagens transportordninger – noen betraktninger

Formålet med at transportordninger er lagt til folketrygden, henger sammen med at alt i folketrygden dreier seg om kompensasjon for ekstrautgifter brukerne måtte ha, eksempelvis bruk av offentlige transportmidler. Av de ordningene som folketrygden har å tilby, beskrives Grunnstønaden som "nr 1, og med bilstønad som siste utvei dersom ingen andre ordninger strekker til". Samtidig kan det ifølge våre informanter hevdes at ordningene i folketrygden er med på å undergrave insentivene for fylkeskommunene når det gjelder universell utforming i kollektivtransporten. Med bedre tilrettelegging, reduseres automatisk behovet for særordninger. I forlengelsen av dette perspektivet viser intervjuene i vår utredning at mangel på universell utforming kan sees som en av grunnene til at man fortsatt har transportordninger i folketrygden, at disse

ordningene gjør at man ikke har kommet lenger i den generelle tilretteleggingen. Så reises det også spørsmålet om de ulike finansieringsmåtene for de ulike transportordningene, kan resultere i at fylkene kan helle til å henvise brukere til folketrygdordningene når de har søkt om TT. Med andre ord å skyve brukere over fra et rammestyrte virkemiddel (TT) og over på ordninger som ikke er rammestyrte (folketrygden).

Våre informanter i fylkeskommunene, NAV, AV-direktoratet og departementene peker på behovet for å se transportordningene samlet, og at dagens ordninger har oppstått enkeltvis, uten en tilstrekkelig tanke på helhet. Behovet er til stede for å tegne et nytt helhetlig kart. Hvorfor man har fått denne mangelen på helhet, mener informantene kan forklares med at det er blitt avdekket behov for enkeltgrupper, hvor man har foreslått en ny ordning eller en justering av en ordning for denne gruppen, uten at det er utredet hvilke konsekvenser en slik endring kan få, at det kan gi seg utslag som en ikke har tenkt på. Enkeltinnspill fra eksempelvis brukerorganisasjoner og politikere om endringer kan være velmente, men hvor man mister helhetsbildet.

Som pekt på tidligere i rapporten, kan utfordringer knyttet til arbeidsreisen være et hinder for yrkesaktivitet og medføre store praktiske barrierer mot arbeidsdeltakelse. I et slik perspektiv er det et paradoks at så vidt få er brukere av AU-ordningen, dersom det er slik at det er reisen som hindrer funksjonshemmede i å ta utdanning og arbeid. En forklaring våre informanter trekker fram er at mange brukere kjører med familie, venner og kolleger, eller har bil fra NAV. Et annet perspektiv knyttet til AU-ordningene er brukerorganisasjonenes etterlysning av manglende fleksibilitet innenfor ordningen, at den kun gjelder reise mellom hjem og arbeid. En presisering her er at AU-ordningen i utgangspunktet er ment å dekke "to turer pr dag, til og fra arbeid og utdanning", men at det er anledning til å bruke AU-reiser fra arbeid til eksempelvis behandling, men at turen fra behandling til hjemmet må dekkes på annet vis (eks TT). En parallell mener våre informanter man ser når det gjelder ordningen for funksjonsassistenter som kun er knyttet til arbeidsplassen, mens brukerstyrt personlig assistanse (BPA) skal dekke hjem og fritid. Det blir en utfordring når flere har ansvar for transportordningen, så som at flere har ansvar for assistanseordninger.

Våre informanter, særlig blant brukerorganisasjonene, argumenterer for å samle alle transportordningene i folketrygden finansiert som en overslagsbevilgning for å sikre mer forutsigbarhet, trygghet og likebehandling, og å sikre individuell rett. Dette anses som et av hovedargumentene mot å samle transportordningene innenfor samferdselssektoren. Det er også stor grad av enighet om at mange av transportordningene er til dels overlappende, og at det kan være hensiktsmessig å se dem i sammenheng. Men det pekes også på at selv om man konkluderer med at man skal beholde disse ordningene, så kan det være riktig å gå opp noen nye grenser mellom dem. Eksempelvis blir det stilt spørsmål ved om de som mottar Grunnstønad og TT er den samme brukergruppen og om det er litt tilfeldig hvor man havner hen. Ett annet spørsmål som stilles er om dersom man endrer reglene for TT, eksempelvis gjøre inntakskriteriene for TT strengere, hvilke utslag vil dette kunne få for utgiftene til Grunnstønnen?

Når det gjelder bilordningen, må man ha fylt vilkårene før man fyller 70 år. Blir man dårligere etter fylte 70 og etter hvert ikke kan ta buss, så får man ikke tilskudd til bil. Endringene i bilordningen i 2015 (se nærmere beskrivelse tidligere i rapporten), var politisk initiert og førte til reaksjoner fra brukerorganisasjonene, bl.a. fordi mulighetene for å få bil Gruppe 1 ble innsnevret (begrenset til arbeid og utdanning). Er man eksempelvis ufør eller alderspensjonist, og med det fylte vilkårene for tidligere å få bil, så får man det ikke lenger med de nye reglene. Det politiske begrunnelsen var å utvide Gruppe 2 hvor flere kunne få denne kassebilløsningen, og så finansierte man det med et kutt i Gruppe 1, at man "tok fra de som man mente trengte det minst og ga til dem som trengte det mest". Samtidig er det en begrunnelse fra folketrygden at man kompenserer for ekstrautgifter, hvor man sammenligner med andre deler av befolkningen. En helt normal bil er vanlig, og sånn sett ikke noe hjelpemiddel og man skal dermed ikke få stønad gjennom folketrygden.

TT-ordningen er viet mye oppmerksomhet i vår utredning, med innspill både fra brukerorganisasjoner og myndigheter. En av hovedgrunnene er at TT-ordningen skiller seg fra de øvrige transportordningene ved at fylkeskommunen har ansvar for ordningen. TT-ordningen er en del av kollektivansvaret og er med dette lokalt organisert og med et rammebudsjett. Fylkene kan ikke velge å la være å ha en TT-ordning, men de sentrale føringene for ordningen er ganske vage. Fylkene bestemmer omfanget av ordningen, hvor mye penger de velger å bruke, hvilke brukere de vil tilgodese, innholdet i ordningen, hvor mange turer en får og hvor mye en kan reise for. Sentrale myndigheter kan med andre ord ikke styre fylkeskommunene på dette området. Med denne organiseringen (budsjettstyrt og ikke rettighetsbaser) ligger noe av utfordringen i møtet med brukerorganisasjonene. Mange av brukerne er vant med å være trygdemottakere og er opptatt av likhet, at man skal behandles likt innenfor det samme regelverket. Men samtidig er brukerne opptatt av at de skal behandles som alle andre mennesker. Men da må de, ifølge våre informanter, akseptere det styringssystemet som gjelder for samferdsel.

Basert på våre intervjuer, kan det argumenteres for at fylkeskommunen både har ansvar for kollektiv trafikk og TT-ordningen for å kunne se dette i sammenheng, og at det lokalt bestemmes det om det skal gjelde enkeltturer eller samordning. Man har eksempelvis bestillingstransport, minibusser som kjører rundt og henter brukere. Hvordan dette skal innrettes, mener våre informanter man vet best i fylkene og ordningen kan dermed også variere mellom fylkene og mellom deler av samme fylke. I deler av fylker med lite befolkningsgrunnlag, ser man framveksten av servicebuss, en ruteliknende løsning, med rullestolplasser så alle kan komme med. Disse servicebussene kan på bestilling gjøre noen avvik fra en fast rute for å møte publikum nærmere der de bor. Dette er løsninger som skal komme brukere i møte som ellers er avhengig av TT.

Fylkene er pålagt gjennom lov og forskrift å anskaffe busser som er universelt utformet. Etter vår vurdering er det et argument for å ha TT-ordningen på fylkesnivå at fylkene kan utvikle ordinære ruter, bestillingsruter og serviceruter, og med dette løfte noen brukere ut av TT-systemet. Dette følger av det ansvaret som er lagt til fylkene – å se ulike effekter av ulike tiltak i sammenheng. TT-ordningen har aldri vært ment som en full mobilitetsordning. Et annet perspektiv når det gjelder organisering av transportordningene er at TT-ordningen er knyttet til fritidsreiser, mens eksempelvis AU-ordningen gjelder arbeid og utdanning. Blant fylkeskommunene argumenteres det for at AU-reiser bør være et statlig ansvar (NAV) i og med at det er staten som tar ut gevinsten ved å få folk ut av trygd og over i arbeid.

Den utvidede TT-ordningen (nærmere beskrevet tidligere i rapporten), er en toppfinansieringsordning som skal tilgodese utvalgte brukergrupper så de får 200 enkeltreiser. Ordningen er lagt opp på det fylkeskommunale systemet. Brukerne får noen TT-reiser fra fylket, og så skal staten finansiere opp så de samlet får 200 reiser pr år. Brukergruppene som tilgodeses er rullestolbrukere og blinde/svaksynte. Det er laget et enkelt sett av retningslinjer for ordningen. Våre informanter mener imidlertid at det ikke er uproblematisk at ordningen tilgodeser disse brukergruppene. Det var politisk bestemt at det skulle gjelde disse gruppene, men det lå ingen utredning til grunn for forslaget. Det å tilgodese en brukergruppe ut fra diagnose og ikke funksjonsnivå, har vært sagt ikke å holde ut fra et likebehandlingsprinsipp, da det kan være andre brukergrupper med det samme transportbehovet. Det er besluttet at ordningen skal inn i rammetilskuddet bl.a. i forbindelse med nye oppgaver til de nye fylkene. Men det er en føring at staten skal finansiere dette i alle fylker, før det innlemmes i rammetilskuddet. Det er imidlertid mange utfordringer med en ordning som går inn på fylkenes selvstyremråde, gir dem statlig tilskudd, med krav til regnskap og rapportering og som gir mye administrasjon for fylkene og for departementet.

Våre informanter, både i SD og i fylkeskommunene, viser til at det har vært en del arbeid med å tilpasse de to ordningene (TT og utvidet TT), en tilpasning som har vist seg ikke å være enkelt i praksis. Fylkene har sine egne prioriterte brukergrupper, samtidig som staten, gjennom utvidet TT-ordning, prioriterer andre brukergrupper. Saken har vært fremmet for Likestillingsnemda som uttaler at man helst ikke skal prioritere brukergrupper, men prioritere likt ut fra individuelle behov og ikke ut fra diagnose. Det har også vist seg å ikke være enkelt for fylkene å forholde seg til føringene i utvidet TT-ordning, blant annet når det gjelder budsjettering. Dette henger sammen med at fylkene ikke har oversikt over potensiell etterspørsel. Erfaringen er at noen fylker ikke ønsker å ta noen økonomisk risiko og gir et lavt likt beløp til alle, noe som har ført til at en del fylker bommer når det gjelder å oppnå 200 turer pr bruker. Videre har fylkene bedt om noen presiseringer, blant annet når det gjelder; hva er en rullestolbruker, er man rullestolbruker om man ikke greier å gå til bussholdeplassen, eller kreves det at man må sitte i rullestolen 100% av tiden? Hvor svaksynt må man være for å få 200 turer?

I fylkenes beregninger av kostnader i TT-ordningen tar man utgangspunkt i transport mellom hjemsted og kommunesenter. Her vil det kunne skje endringer ved fylkes- og kommunesammenslåinger. Hva skal regnes som en tur i utvidet TT-ordning? Flere fylker gir ikke antall reiser, men en viss kvote/ et visst beløp å reise for og dermed med større beløp til de som bor langt fra et kommunesenter enn til de som bor nærmere. Det blir da vanskelig å tilpasse utvidet ordning som sier 200 turer, til den ordningen som de allerede har. Dette er spørsmål en i departementet har hatt problemer med å gi noen gode svar på i og med at det ikke er gjort noe grundig utredning som grunnlag for utvidet TT-ordning.

De statlige føringene for organisering av TT-ordningen er som sagt vage, noe som har ført til at fylkene har organisering ordningen forskjellig, blant annet når det gjelder inkluderingskriteriene. Eksempelvis er det i utgangspunktet anledning til å få TT-kort selv om man har bil fra NAV, men tolkningen av bestemmelsene er ulik fra fylke til fylke. En har eksempler på fylker som sier nei til en slik kombinasjon. En annen utfordring er om fylkene, av personvern hensyn, har krav på å få vite om bruker, ved søknad om TT-kort, har fått innvilget ordninger fra NAV. Et annet spørsmål som da kan stilles er om NAV kan avslå søknader med henvisning til at bruker har TT, og om NAV har krav på å få vite, via fylkeskommunen, om bruker har TT.

Når det gjelder det som kan omtales som lekkasje mellom ulike transport- og støtteordninger, viser våre informanter til at en del brukere bruker TT-kort til pasientreiser. En forklaring mener våre informanter kan være at egenandelen for pasientreiser er høyere enn for TT-reiser. TT-ordningen kan også bli overlappende med andre transportordninger fordi det for TT ikke stilles krav til hva reisen gjelder. Hvis bruker vil bruke TT til reiser som bør dekkes av andre, så ofrer man i realiteten den friheten TT gir bruker, friheten til egenmobilitet. Dette er imidlertid en prioritering som brukeren gjør, og som det er vanskelig å legge seg opp i eller kontrollere fra fylke eller stat.

Den store gruppen av TT-brukere er eldre med nedsatt bevegelsesevne, og ikke funksjonshemmede. Et perspektiv som løftes fram når det gjelder forholdet mellom TT-ordningen og de øvrige transportordningene er om aldersgrensen i noen av førstegangssøknadene om stønad i NAV gjør at kan få en bevegelse mot TT-ordningen. Et annet perspektiv som våre informanter mener vil få betydning for den fremtidige organiseringen av TT-ordningen, er sammenslåing av fylker som har ulike praksis for sine TT-ordninger.

8.3.11 En aldrende befolkning – en utfordring for transportordningene?

Statistisk sentralbyrå (SSB)⁸ gjennomfører befolkningsframskrivninger som viser hvordan folkemengden fordelt på alder og kjønn vil endre seg under forutsetninger om antallet fødsler, gjennomsnittlig levealder, innvandring og utvandring. På basis av disse variablene har SSB utarbeidet framskrivninger i tre alternativer; lav, middels og høy. Framskrivningen, basert på middelalternativet, anslår at andelen eldre (70 år eller mer) øker fra om lag 11 prosent av befolkningen i dag til 19 prosent i 2060. Det betyr at omtrent hver femte person i Norge i 2060 vil være 70 år eller mer. De aller eldste vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Andelen 80 år og eldre vil stige fra 4 prosent i dag til 10 prosent i 2060, mens andelen 90 år og eldre vil øke fra 0,8 prosent til 3 prosent

I ekspertutvalgets rapport fra 2017 vises det til at det er vanlig å anta at den nye eldregenerasjonen lever lenger fordi den har bedre helse og kan møte alderdommen med andre ressurser enn tidligere generasjoner. Friskere eldre kan føre til at behovet for omsorgstjenester og hjelpemidler reduseres for gitt alder, og i så fall lettes utfordringene for offentlige finanser. Utvalget peker imidlertid på at en gjennomgang av forskning på Eldres helse gir sprikende funn, og det er vanskelig å finne noe entydig svar på om de Eldres helse blir bedre. Forandringer i livsstil, bedre behandlingsmuligheter og bedre helsevesen kan påvirke fysiologien forbundet med aldring. På den ene side kan økt levealder bety flere år med god helse og fungering fordi sykdommene debuterer senere, men på den annen side kan økt levealder også gi flere leveår med sykdommer og dårlig helse fordi flere overlever og opplever å bli gamle med sykdommer som før hadde dødelig utgang tidlig i livet.

"Ekvilibriumhypotesen" foreslår noe midt imellom – endringer i kroniske sykdommers alvorlighetsgrad og progrediering vil holde samme tempo som endringer i dødelighet. Forskerne påpeker at med et slikt scenario vil andelen år med alvorlige sykdommer og funksjonsnedsettelse i befolkningen stabiliseres eller reduseres, mens andelen år med moderate funksjonsnedsettelse eller mindre alvorlige lidelser vil øke.

Fremtidens eldre vil sannsynligvis være en differensiert gruppe med ulike muligheter og behov. Det er vanlig å anta at fremtidens eldre vil ønske å være aktive, mobile og klare seg selv så lenge som mulig. Tidlig intervensjon med hjelpemidler, tilrettelegging og støtteordninger kan bidra til at eldre holder seg aktive lengst mulig. Eldre er en viktig ressurs i bl.a. familie og lokalsamfunn, og ekspertutvalget viste til at så mange som to av tre i alderen over 67 år mener selv at de har god eller meget god helse. Arbeids- og velferdsdirektoratet finner at selv om aldersgruppen 70-79 år er i sterk vekst, gir det moderate utslag på statistikken for hjelpemidler og støtteordninger fordi denne aldersgruppen er relativt friske og hjelpemiddelbehovet er moderat. Men samtidig kan man anta at den store økningen i antall eldre i befolkningen vil medføre en betydelig vekst i tallet på personer med funksjonsnedsettelse, i og med at risiko for funksjonstap øker med alderen. Transportordningene har en klar overvekt av eldre brukere.

Ekspertutvalget pekte på at den sterke veksten i tallet på eldre gir betydelig større behov for pleie- og omsorgstjenester generelt, og vil gi flere hjelpemiddelbrukere i fremtiden. Det er grunn til å tro at dette også vil gjelde transportordninger. Man kan anta at stadig flere eldre ønsker å bo hjemme så lenge som mulig dersom de føler seg trygge på at de får tilgang til god hjelp og nødvendig tilrettelegging. At flere skal kunne bo hjemme lenger er også et av formålene med samhandlingsformen. Ekspertutvalget mente en kunne anta at den nye eldregenerasjonen vil sette større krav til aktivitet og deltakelse enn tidligere generasjoner eldre. Utvalget antok også at fremtidens eldre, med et annet forbruk, livsstil og andre ressurser til å møte

⁸ SSB (2016) "Befolkningsframskrivninger 2016- 2100: Dødelighet og levealder", Økonomiske analyser 3/2016 Statistisk sentralbyrå.

alderdommen enn tidligere generasjoner, vil gi økende etterspørsel etter tjenester og forbruksprodukter på det åpne markedet som skal gjøre dagliglivet lettere å mestre.

Tallene fra SSB viser at *andelen* av befolkningen som tilhører de eldste aldersgruppene vil øke (80 år og eldre), med andre ord en økning i de aldersgruppene som faller utenfor målgruppen for flere av dagens transportordninger som retter seg mot arbeid og utdanning (Bil fra NAV Gruppe 1, Arbeids- og utdanningsreiser, Reisetilskudd og Tilleggsstønad). Samtidig er det grunn til å tro at presset på TT-ordningen vil øke, da en antar at andelen år med moderate funksjonsnedsettelse eller mindre alvorlige lidelser vil øke. Videre er det grunn til å anta at dette også vil bety økt behov for bestillingstransport og tilsvarende lokale transportløsninger.

Hvilke konsekvenser dette vil få for TT-ordningen er det vanskelig å si noe eksakt om i og med at tallene er basert på anslag og at forskningen spriker med hensyn til de eldres helsetilstand. Men uansett er det grunn til å anta behovet for transporttjenester vil øke, særlig blant dem med moderate funksjonsnedsettelse, som også i dag utgjør den største gruppen innen TT-ordningen. For TT-ordningen vil dette bety at enten må den økonomiske rammen i fylkeskommunene økes for å imøtekomme behovet, eller at dagens rammer beholdes med det som konsekvens at hver bruker får mindre å reise for. Et alternativ vil være å splitte brukergruppen i henholdsvis personer med moderat funksjonshemming og ditto moderat behov for spesialordning (TT), og en gruppe med betydelig funksjonshemming og stort behov for spesialordninger, og hvor ansvaret for førstnevnte videreføres som et fylkeskommunalt ansvar og hvor ansvaret for sistnevnte (brukere med stort behov for TT) overføres til staten (NAV). Konsekvenser av en slik delt løsning er det vanskelig å si noe nærmere om i og med at det vil avhenge av hvilke vilkår og føringer en legger til grunn for hva en mener med "betydelige funksjonshemming og stort behov". Erfaringene med utvidet TT-ordning viser at både fylkeskommunene og brukerne reagerer på de store forskjellene den innebærer i tjenestene som brukergruppene tilbys.

8.3.12 Behov for samordning?

I rapporten til Bjerkan m.fl. 2015, ble det pekt på at formålet med samordning kan være å oppnå en kvalitativt bedre transportordning som er enklere og gir flere reisemuligheter for brukeren, eller å gi et best mulig tilbud for begrensede ressurser. Ett grunnlag kan være behov for bedre, enklere og mer likeverdige transporttjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, med brukeren i sentrum. Ett annet grunnlag er rasjonell bruk av offentlige midler til transportordninger med behov for hensiktsmessig organisering og samordning av ulike transportordninger og stønader. En problemstilling som også vil være relevant er om samordning av transportordninger for en brukergruppe (eksempelvis å bedre utdannings- og arbeidshverdagen), vil bidra til bedre eller dårligere transportordninger for andre brukergrupper. En samordning av transport- og støtteordninger vil også møte på organisatoriske, juridiske og politiske barrierer. De ulike ordningene er organisert hos aktører i ulike sektorer, ansvaret i etaten kan være fragmentert, og det kan være manglende samsvar mellom ansvar og finansiering. Dersom samme administrative nivå/etat har ansvar for flere transportordninger, gir dette mulighet for administrativ samordning som felles administrasjon av godkjenning og klagebehandling, anbud, transportbestilling, og stordriftsfordeler hvis ulike spesialtransportordninger legges i samme bestilling/anbud.

Vår utredning viser at løsningen på forbedringer av ordningene ikke nødvendigvis ligger i organisering og fordeling av ansvar, men i en gjennomgang og hensiktsmessig avgrensning av formålene med de ulike ordningene, og at man forholder seg til dette og ikke skaper urealistiske forventninger. I gjennomgangen har vi sett på hvordan ordningene bedre kan samordnes og samspille for å gi brukerne best mulig samlet mobilitet. Som grunnlag for en eventuell endring i organisering av de ulike transportordningene, er viktig å

presisere at det offentlige ikke har tatt ansvar for at befolkningen skal kunne få dekket alle sine transportbehov. Med unntak av eksempelvis pasientreiser og skoleskyss finnes det ingen rett til å få dekket hele sitt transportbehov. Fylkeskommunene har ansvar for å gi et kollektivtilbud, og har fått ansvar for TT-ordningen som skal være en kompensasjon for et kollektivtilbud som ikke er universelt tilrettelagt.

Spørsmålet blir hva en legger i begrepet *samordning*. Hvis man med samordning mener at man i vurdering av søknader om enkeltordninger ser hen til om bruker enten har mottatt andre ordninger eller best kan klare seg med andre transportordninger for å få dekket et transportbehov, så viser vår utredning at samordning praktiseres i dag, både innenfor NAV og mellom NAV og fylkeskommunene. Dette kan dels gjelde råd overfor bruker (eksempelvis kan brukere som søker om bil fra NAV, rådes til å søke arbeids- og utdanningsreiser) og dels ved at gjeldende regelverk viser at en ordning utelukker andre (eksempelvis er det i Forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser § 5 beskrevet forhold til andre ytelser hvor det fremkommer at det ikke gis stønad etter denne forskriften til personer som eksempelvis får dekket transportutgifter til utdanning eller arbeid etter annet regelverk (jf. bokstav f)).

Selv om søknadsbehandling for en ordning vurderes opp mot alternative løsninger for brukeren kan sees på som en form for samordning, så har vår utredning vist at det er klare svakheter ved dagens organisering. Eksempelvis informerer bilsentrene i dag brukerne om at de kan søke om Grunnstønad i forbindelse med ekstrautgifter transport, men bilsentrene kan ikke fatte vedtak om dette i og med at søknad om Grunnstønad transport behandles av NAV Arbeid og ytelser Arendal og Sarpsborg.

Hvis man legger i samordning at samme administrative nivå/etat (her; NAV) har ansvar for alle transportordningene for funksjonshemmede, så er det åpenbart behov for endringer i dagens system. Med denne forståelsen av samordning, vil man eksempelvis unngå at brukere mottar ikke-samordnede ytelser både fra stat og fylkeskommune, da saksbehandler i NAV vil ha full oversikt over hvilke ordninger og ytelser søkeren mottar. Med en slik tilnærming til et samordnet tilbud, vil man også komme i møte innvendingen om at en samordning på transportfeltet vil gå i motsatt retning av å se transporttjenester i sammenheng med tjenester, som ikke er transport (Leirin m.fl. 2014).

8.3.13 Er det overlapp mellom TT-ordningen og andre transportordninger?

I utlysningen av utredningsoppdraget viste oppdragsgiver til at det i noen grad er en viss overlapp mellom de ulike transportordningene for personer med en funksjonsnedsettelse. Vår utredning viser at det er en viss bredde i tilbakemeldingene fra fylkeskommunene, hvor noen svarer at en slik overlapp ikke forekommer, eller "til en viss grad" eller "i liten grad". I noen av svarene vises det til overlapp med bilordningen i NAV og med Grunnstønad til transport, men også med AU-reiser, og lokale transportordninger som foretas av frivillige organisasjoner og spesialordninger for enkelte institusjoner. Fylkeskommunene har imidlertid ingen oversikt over i hvor stor grad overlapp forekommer.

Vår konklusjon er at overlapp forekommer, men at det er usikkert hvor omfattende og utbredt dette er. Man har erfaringer med at TT-kort brukes til å dekke reiser andre offentlige instanser dekker, for eksempel legebesøk (pasientreiser). Dette skyldes blant annet at TT-ordningen er tilgjengelig, kjent, forståelig, har kort saksbehandlingstid og er enkel i bruk.

Pasientreiser inngår som sagt ikke i denne utredningen, men omtales likevel her da flere av fylkeskommunene problematiserer grenseskillet og overlapp mellom pasientreiser og bl.a. TT-ordningen. Fylkeskommunene viser til at de har eksempler på søknader på TT, med begrunnelsen at man trenger transport til legen. Ordningen med pasientreiser skal sikre at funksjonshemmede skal kunne komme seg til

og fra nødvendig medisinsk behandling og det er legene som har ansvar for å ta stilling til og rekvirerer slik transport. Pasientreiseordningen oppfattes imidlertid av brukerne i enkelte fylker som lite tilgjengelig, dyr og tungvint for brukerne. En del leger har også dårlig kjennskap til regelverket. Egenandelen for helsereiser er dessuten svært høy sammenliknet med for eksempel TT-turer, inntil taket for egenandelen er nådd.

Vår utredning viser at i praksis skjer en utilsiktet "samordning" ved at enkelte brukere betaler pasientreiser med TT-ordning. Noen søker også om å få flere TT-reiser (fritidsreiser) grunnet behandlingsbehov. Noen TT-brukere oppgir at om lag 1 av 3 turer med TT-ordning går til medisinsk behandling (Solvoll 2012). Disse reisene blir registrert som pasientreiser og det kan derfor være vanskelig å anslå omfanget. Dette kan både være reise som er berettiget som pasientreiser og andre reiser til fysioterapeut eller lignende som ikke tilfredsstiller krav til å få dekket reiseutgifter.

I tillegg har andre offentlige ordninger til transport overlappende formål med TT-ordningen. Grunnstønsordningen i NAV gir, som TT-ordningen, også økonomisk støtte til fritidsreiser. Grunnstønsordningen har altså overlappende formål mot TT-ordningen, men er i motsetning til TT-ordningen, rettighetsbasert. Men grad av overlapp vil også avhenge av hva man legger i begrepet. Om det med overlapp menes fylkeskommunens reglement/kriterier i forhold til de andre transportordningene, så blir svaret nei, ut fra formålet med ordningen og slik fylkeskommunens ordning er utformet. Forutsatt at man holder seg til formålet om at TT-ordningen gis som kompensasjon for et rutetilbud som ikke er tilrettelagt, er det ikke overlappende i form av problematiske grensesnitt i reglementene.

På bakgrunn av tilbakemeldinger i referansegruppen spurte vi fylkeskommunene om det forekommer at de henviser brukere som søker om TT til transportordninger i NAV. Tilbakemeldingene tyder på at dette forekommer i en viss grad, ved at fylkeskommunene opplyser bruker om AU-reiser og Grunnstønsordningen i NAV. Slike henvisninger forekommer gjerne når bruker ikke tilfredsstiller kravene til å få TT. Blant fylkeskommunene har vi eksempler på at de ikke henviser til NAV, men reduserer kvoten i TT til det halve når bruker har Grunnstønadsordning til transport eller har fått tilskudd til bil gjennom NAV. Vi har også eksempler på at man begrunner avslag på TT-kort med at de har transportordninger i NAV og dermed ikke kommer inn under TT-ordningen. Men dersom det ikke framgår i søknad eller legeattest noe annet enn at vedkommende ikke kan gå til busstopp fordi de har gangproblemer og ikke er i stand til å gå så langt, får de avslag. Da opplyser man om at det finnes ordninger som skal kompensere for redusert gangfunksjon, mens fylkeskommunen har ansvar for tilrettelegging for at vedkommende som har behov for hensiktsmessige hjelpemidler kan benytte kollektivtransporten.

8.3.14 Fragmenterte transportordninger?

I utlysningen av utredningen viser oppdragsgiver til at det i dag finnes en rekke transportordninger som i hovedsak er etablert enkeltvis uten noen overordnet plan. Vår utredning viser at både fylkeskommuner og brukerne vet lite om hvilke transportordninger som finnes, og at det er behov for mer informasjon og sentralisert behandling. Det er grunn til å hevde at oppdelingen av de forskjellige ordningene er med på å forvirre, og at det er vanskelig å forstå hvorfor det skal være forskjellige ordninger på, til dels, samme behov. Ved å kunne se brukerens samlede transportbehov er det mulig å minimere administrasjon rundt søknadsprosessen, samt at brukeren mest sannsynlig får et bedre transporttilbud. Ved å flytte ansvaret for TT til NAV vil man også unngå reglene om utveksling av taushetsbelagte opplysninger fordi det er innenfor samme etat. Noen av fylkeskommunene sliter med å få opplysninger fra NAV pr i dag.

Samfunnet har et ansvar for å tilrettelegge for transport for funksjonshemmede, og økt mobilitet er avgjørende for et aktivt liv. Det virker ikke hensiktsmessig å organisere TT-ordningen slik at den har som

formål å dekke innbyggernes totale transportbehov, da det finnes flere ordninger. Det virker mer hensiktsmessig at de ulike typene ordninger samlet dekker innbyggernes totale behov. Dagens TT-ordning følger av fylkeskommunenes kollektivansvar, og vil derfor kun være et tilskudd til transport.

For å unngå at brukerne skyves mellom de ulike ordningene må man rydde og tydeliggjøre dette, og det vil være et politisk spørsmål hvor grensene for det offentlige ansvaret faktisk settes og hvordan ordningene utformes. Dersom målet er å sikre funksjonshemmede lik sjanse til mobilitet, så er det behov for endringer. Mye kan gjøres for å sikre en helhetlig brukervennlig behandling i NAV for at brukerne skal unngå å oppleve fragmentering av ordningene. Når det avdekkes brukere med behov for transportordninger, bør brukerne få kartlagt behov og vurderes i forhold til alle NAVs ordninger med tildeling av det de trenger i en og samme søknadsprosess, herunder også hjelpemidler. Brukerorganisasjonenes påpekning av skreddersøm og individuell vurdering bør vurderes.

8.4 Hovedproblemstilling 3: Forslag til forbedringer i organiseringen av transportordningene med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

8.4.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra datainnsamlingen (spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene), med vekt på forslag til forbedringer både når det gjelder enkeltordninger og de eksisterende ordningene samlet. Datamaterialet danner grunnlaget for drøfting av utfordringer og forbedringspotensial både innenfor enkeltordninger og behovet for bedre samordning av to eller flere av transportordningene. Videre drøfter vi rettighetsfesting av transportordninger i folketrygden versus fylkeskommunalt ansvar hvor transportordningene for funksjonshemmede underlegges ordinær budsjettstyring.

Som nevnt tidligere i rapporten er våre informanternes oppmerksomhet og erfaringsgrunnlag i hovedsak knyttet til TT-ordningen, Bilordningen i NAV, Arbeids- og utdanningsreiser, Grunnstønad transport og Honnørrabattordningen (blinde og døvblinde). Ordningene med Reisetilskudd og Tilleggsstønad har informantene liten, om noen, erfaring med. Disse to ordningene synes å være lite relevante for funksjonshemmedes organisasjoner. Ordningen med utvidet TT-ordning er ikke landsomfattende, og erfaringene er derfor kun knyttet til noen fylkeskommuner. Ordningen er ikke evaluert. Vi har derfor valgt å ikke la utvidet TT-ordning inngå i våre forslag til endringer.

Parallelt med vår utredning har Samferdselsdepartementet høsten 2019 initiert en ny statusrapportering av TT-ordningen (den forrige er fra 2015). Videre har Arbeids- og sosialdepartementet gitt Nordforsk i oppdrag å evaluere ordningen med arbeids- og utdanningsreiser (oppstart høst 2019 – avslutning vår 2020). I utlysningen av disse utredningene, vises det til at det skal drøftes grenseflater mot andre ordninger og samordningsproblemer, med andre ord overlapping med vår utredning av transportordningene for funksjonshemmede.

8.4.2 Rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne

FNs generalforsamling vedtok Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne den 13. desember 2006⁹. Norge undertegnet konvensjonen 30. mars 2007 i henhold til kongelig resolusjon av samme dato, og den trådte i kraft 3. mai 2008. En av konvensjonens målsettinger er at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal leve et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder. I konvensjonens artikkel 9 *Tilgjengelighet*, heter det at for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og –systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Tiltakene skal også inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten til blant annet bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, herunder skoler, boliger, helsetjenestens lokaler og arbeidsplasser.

I april 2019 godkjente FN's komité for personer med funksjonshemming en rapport om funksjonshemmedes rettigheter i Norge. Komiteen presenterte sine anbefalinger til regjeringen (FN 2019), og skriver at FN blant

⁹ <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Konvensjon-om-rettighetene-til-personer-med-nedsatt-funksjonsevne>

annet er bekymret over store forskjeller i tjenestene som kommunene tilbyr funksjonshemmede. Dette punktet er relevant for utformingen av TT-ordningen som fylkeskommunene rår over. De påpeker også at planen for å iverksette universell utforming (2015-2019) for tilgjengelighet til bygninger og offentlig transport ikke har klare tidsfrister. De stiller også spørsmål om funksjonshemmede personer med minoritetsbakgrunn kjenner godt nok til hvilke rettigheter de har.

8.4.3 Betydningen av tilrettelegging og universell utforming

Reisevaneundersøkelsen i 2009¹⁰ viser hvordan befolkningen løser sitt reisebehov. Undersøkelsen satte søkelys på hva som bidrar mest til funksjonshemmedes mobilitet. Undersøkelsen viste at de fleste reiser foretas med bil (som fører eller passasjer), men at gange/sykkel også står for en stor del av folks mobilitet. Videre viste undersøkelsen at kollektivtransport kan spille en større rolle for reiser i og mellom byer, men store deler av befolkningens reisebehov dekkes likevel uansett ved bruk av privatbil. Blant våre informanter ble det pekt på at om man er opptatt av funksjonshemmedes mobilitet, bør ordningene knyttet til å gi funksjonshemmede sjanselighet på disse områdene styrkes.

Kollektivtransport er organisert fellestransport, og tilbys i ulikt omfang avhengig av trafikkgrunnlag. Det er et mål at flest mulig skal kunne benytte seg av kollektive rutetilbud, og færrest mulig skal være avhengige av spesialordninger. Kollektivtilbudet innen hvert fylke variere ut fra prioriteringer og trafikkgrunnlag, selv om det over mange år er arbeidet systematisk med tilrettelegging av holdeplasser, tilgjengelig bussmateriell og bestillingsruter.

Samferdselsdepartementet la i 2009 fram forskrift om krav om at alle nye busser som blir registrert etter 1. januar 2010 skal være universelt utformet¹¹. Solvoll og Hansen (2015) har pekt på at jo bedre de ordinære bussrutene er tilrettelagt for personer med forflytningshemninger, desto flere TT-brukere kan benytte rutetilbudet. De undersøkte 18 fylker, og fant at 52 prosent av bussene hadde lavgulv-/laventreløsning, 74 prosent hadde plass til å ta med rullestol, 40 prosent hadde heis eller rampe mens 44 prosent hadde holdeplassannonsering. I 10 prosent av bussene var det ingen særskilt tilrettelegging. I fem fylker kunne alle bussene ta med rullestol, mens i ett fylke hadde kun 8 prosent av bussene denne muligheten. I fem fylker hadde alle bussene holdeplassannonsering, noe som er viktig for blinde og svaksynte. I et av fylkene hadde kun 3 prosent av bussene denne fasiliteten.

Spørsmålet som kan stilles er om økt tilrettelegging og oppmerksomhet mot universell utforming faktisk fører til økt deltakelse blant funksjonshemmede. Blant våre informanter, og da særlig brukerorganisasjonene, pekes det på at tilrettelegging på ulike samfunnsområder *sannsynligvis* er med på å bidra positivt til funksjonshemmedes totale mobilitet.

Aarhaug og Elvebakken (2012) gjennomførte en før- og etterundersøkelse av tiltak som fikk støtte gjennom tilskuddsordningen for bedre tilgjengelighet i kollektivtrafikken i kommunesektoren. Undersøkelsen besto av følgestudier, surveyundersøkelser, intervjuer med førere, samt gjennomgang av materiale fra Statistisk sentralbyrå og den nasjonale reisevaneundersøkelsen, litteraturgjennomgang og analyse av passasjerstatistikk fra kollektivtransportselskapene. Studien viste at tiltak for universell utforming virker. Dette gjaldt både for personer med nedsatt funksjonsevne og øvrige passasjerer. Tiltakene som var finansiert gjennom tilskuddsordningen bidro til at terskelen for bruk av kollektivtransport ble senket. Men selv om mange ledd i reisekjeden var universelt utformet, var ikke alle leddene gjort tilgjengelige. Dette betød at de

¹⁰ Reisevaneundersøkelse 2009. TØI rapport 1214/2012

¹¹ Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv. FOR 2009-12-3-1438.

som av ulike årsaker var avhengig av spesielle tilgjengelighetstiltak ikke kunne gjennomføre reisen kollektivt. Følgestudien viste også at kontinuerlig oppfølging og vedlikehold samt opplæring av personell var viktig for at universell utforming skal fungere optimalt. Reisende som var usikre på om de faktisk kunne gjennomføre reisen kollektivt, valgte andre transportmidler. Surveyundersøkelsen til Aarhaug og Elvebakken og tall fra kollektivtraffikselskapene viste også at tiltakene ga flere passasjerer. Den generelle trenden gikk i retning av økt kollektivbruk.

På oppdrag for Entur AS undersøkt Opinion AS i 2018 hvilken tilgjengelighetsinformasjon ulike trafikantgrupper med funksjonsnedsettelse har behov for når de reiser kollektivt. Undersøkelsen var primært kvalitativ og omfattet personer med nedsatt bevegelse, syn, hørsel og kognitiv svikt. I undersøkelsen ble det pekt på at man ikke kan forvente at bedre informasjon skal føre til en økning i kollektivreise for disse gruppene da enkeltgrupper av ulike grunner uansett ikke vil velge å reise kollektivt, tross bedre tilrettelegging og informasjon. I rapporten ble det dokumentert at mange av brukergruppene opplever at kollektivreise krever mye tid, krefter og ressurser. Undersøkelsen konkluderte med at mye av det funksjonshemmede etterspør vil kunne tilpasses, hvis man tar gruppens behov og utfordringer på alvor og systematisk tilrettelegger på basis av mulige utfordringer. Bedre informasjon vil i seg selv ikke være tilstrekkelig for å sikre full mulighet for å reise kollektiv for denne gruppen. Uansett tilrettelegging og tilgjengelighetsinformasjon vil funksjonsnedsettelse i seg selv begrense lyst og evne til å reise med kollektivtransport.

8.4.4 Transport og deltakelse – noen perspektiver

Nordbakke og Skollerud (2016) sammenliknet transportressurser, transportmiddelbruk, deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet og udekket aktivitetsbehov blant henholdsvis personer med nedsatt bevegelsesevne og befolkningen generelt. Mobilitet – å kunne forflytte seg i geografisk – er nødvendig for å kunne delta i aktiviteter utenfor hjemmet. Målet i deres undersøkelse var å få mer kunnskap om transportressurser, transportmiddelbruk, barrierer for transport, deltakelse i aktiviteter og grad av udekket reise- og aktivitetsbehov blant personer med nedsatt bevegelsesevne. De undersøkte også hvorvidt det er forskjeller mellom personer med nedsatt bevegelsesevne og befolkningen for øvrig i spørsmål knyttet til transport og aktivitetsdeltakelse.

Et utgangspunkt for deres undersøkelse var at transport kan bidra til deltakelse på mange ulike arenaer, og at deltakelse skaper velferd. Grad av deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet og grad av udekket behov kan derfor brukes som indikatorer på velferd. De antok at det er en sammenheng mellom (manglende) deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet og personens muligheter for å kunne reise. Reisemuligheten avhenger av samspillet mellom en persons individuelle ressurser og egenskaper og omgivelsesfaktorer knyttet til forflytning. Individuelle ressurser og egenskaper ble i deres undersøkelse definert som fysiske egenskaper, og materielle, sosiale og tidsmessige ressurser en person har. Omgivelsesfaktorer ble definert som både sosiale, tidsmessige og rommelige kjennetegn ved en situasjon (selve reisen eller aktiviteten) som kan hindre eller fremme en persons mobilitet.

Nordbakke og Skollerud fant et udekket behov for transporttjenester for funksjonshemmede (TT-tjeneste) blant personer med nedsatt bevegelsesevne. For mange var det å måtte bli kjørt privat en begrensning i seg selv. De fant også at det var store forskjeller i hvilke transportmidler som ble benyttet i hverdagen mellom personer med og uten nedsatt bevegelsesevne. To tredjedeler av personer med nedsatt bevegelsesevne oppga at fysiske problemer begrenset bruken av kollektivtransport. Videre fant de at personer med nedsatt bevegelsesevne i mindre grad deltok i aktiviteter utenfor hjemmet. Det udekkede behovet var større blant personer med nedsatt bevegelsesevne enn blant befolkningen for øvrig. De konkluderte med at det er

nødvendig å bruke et "hele-reisen-perspektiv" for å forstå utfordringer knyttet til transport og udekkede aktivitetsbehov blant personer med nedsatt bevegelsesevne.

8.4.5 Funksjonshemmede og reisevaner – noen perspektiver

Transport utgjør i betydelig grad en utfordring i hverdagen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan henge sammen med manglende tilrettelegging og ulike barrierer, som igjen får konsekvenser for funksjonshemmedes samfunnsdeltakelse.

På oppdrag fra Bufdir gjennomførte Sentio i 2017 en undersøkelse for å kartlegge bruk og ikke-bruk av kollektivtransport blant personer med nedsatt funksjonsevne og i befolkningen for øvrig. Det ble samlet inn data fra et representativt utvalg av den norske befolkningen i tillegg til mer målrettede undersøkelser av medlemmer av interesseorganisasjoner for personer med ulike typer funksjonsnedsettelse. Det siste utvalget omtales i undersøkelsen som organisasjonsutvalget. Et mål med kartleggingen var å få kunnskap om hvilke barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter ved bruk av kollektivtransport. Kartleggingen viste at transport utgjør en utfordring i hverdagen i betydelig større grad for personer med enn personer uten nedsatt funksjonsevne. Personer med nedsatt bevegelsesevne reiste kollektivt i mindre grad enn befolkningen uten nedsatt funksjonsevne og grupper med andre typer funksjonsnedsettelse.

Kartleggingen viste at de fleste fikk oppfylt sitt reisebehov i hverdagen, både i befolknings- og organisasjonsutvalgene. Samtidig var det et tydelig mønster at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad opplevde at transport er en utfordring i hverdagen enn befolkningen for øvrig. I befolkningsutvalget oppga 32 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne av psykiske eller kognitive årsaker, og 24 prosent av personer med fysisk funksjonsnedsettelse, at transport utgjorde en utfordring i hverdagslivet. Til sammenlikning var andelen 14 prosent i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne. Tall fra organisasjonsutvalgene viste også at de ulike gruppene med nedsatt funksjonsevne opplevde transport som en betydelig utfordring. Størst andel som opplevde transport som en utfordring i hverdagslivet, fant man blant utviklingshemmede (66 prosent) og personer med nedsatt bevegelsesevne (65 prosent).

Ca. 65 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne oppga i 2017 at de hadde benyttet kollektivtransport det siste året, mot ca. 71 prosent i befolkningen ellers. Blant personer med bevegelseshemming var det 57 prosent som oppga å ha brukt kollektivtransport det siste året. Både blant funksjonshemmede og i befolkningen ellers var det flere kvinner enn menn som benyttet kollektivtransport. Blant personer med psykiske vansker var andelen 77 prosent, noe som er en større andel enn i befolkningen ellers.

Bruken av kollektivtransport reduseres med alderen uavhengig av funksjonsevne, men det er en tendens til at den reduseres tidligere for personer med nedsatt funksjonsevne. En studie av Transportøkonomisk institutt (Nordbakke og Skollerud 2016) blant personer med tyngre bevegelsehemminger viste en tilsvarende tendens. Utvalget omfattet personer som hadde fått en eller annen støtte som følge av redusert bevegelsesevne. I alt 43 prosent av personer med bevegelsehemming under 30 år brukte aldri kollektivtransport, mens andelen er ca. 70 prosent blant de mellom 30 og 60 år, og 77 prosent blant de over 60 år.

Hyppighet i bruk av kollektivtransport

I undersøkelsen til Sentio (2017) ble respondentene spurt om hvor ofte de bruker kollektivtransport. Til tross for at transport utgjør i betydelig større grad en utfordring i hverdagen for personer med enn uten nedsatt funksjonsevne, brukes kollektivtransport relativt ofte av gruppene i organisasjonsutvalgene. Unntaket her er

personer med nedsatt bevegelsesevne. I befolkningsutvalget reiste 32 prosent uten nedsatt funksjonsevne vanligvis kollektivt daglig eller ukentlig. Tilsvarende andel var lavere blant personer med en fysisk funksjonsnedsettelse (25 prosent) og høyere blant personer som hadde nedsatt funksjonsevne av psykiske eller kognitive årsaker (37 prosent).

Organisasjonsutvalgene viste betydelige forskjeller i bruk av kollektivtransport etter hvilken funksjonsnedsettelse man har. De største andelene som reiste kollektivt daglig eller ukentlig, fant man blant personer med nedsatt synsevne (59 prosent), ADHD (39 prosent) og utviklingshemming (37 prosent). Disse andelene var høyere enn i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne.

Blant personer med nedsatt bevegelsesevne fant man den laveste andelen som reiste kollektivt daglig eller ukentlig (18 prosent). I alt 31 prosent av de med nedsatt bevegelsesevne oppga at de aldri reiste kollektivt, en andel som var betydelig høyere enn i øvrige grupper.

Tall fra befolknings- og organisasjonsutvalgene i Sentio-undersøkelsen viste at buss ble benyttet av forholdsvis mange på tvers av ulike typer funksjonsnedsettelser, med unntak av de med nedsatt bevegelsesevne. Blant personer med nedsatt bevegelsesevne oppga 13 prosent at de reiste med buss daglig eller ukentlig. Til sammenlikning var andelen 25 prosent i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne.

Nordbakke og Skollerud (2016) fant at personer med nedsatt bevegelsesevne benyttet også sjelden trikk, tog, t-bane og passasjer- eller rutebåt. I denne gruppen oppga 85 prosent at de reiste med privatbil daglig eller ukentlig, mens 20 prosent brukte taxi. At personer med nedsatt bevegelsesevne brukte kollektivtransport i mindre grad enn befolkningen, framkom også i en studie av personer med tyngre bevegelsehemninger. Med unntak av personer med nedsatt bevegelsesevne, ble kollektivtransport brukt relativt ofte av de andre gruppene i organisasjonsutvalget. Dette mente forfatterne var mer en følge av mangel på alternative transportmåter enn at de betraktet det som en enkel reisemåte. Deres undersøkelse viste at personer med nedsatt synsevne reiste oftest kollektivt. Privatbil var imidlertid det vanligste transportmidlet både blant personer med ulike typer funksjonsnedsettelser, og i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne. Blant personer med nedsatt synsevne og utviklingshemmede var også taxi mye brukt.

Flertallet har tilgang til bil

SSBs levekårsundersøkelse¹² viste at det i 2017 var liten forskjell i andelen personer med nedsatt funksjonsevne og i befolkningen generelt som hadde tilgang til bil. I befolkningen generelt hadde 84 prosent tilgang til bil, mens tilsvarende tall for personer med nedsatt funksjonsevne var 80 prosent.

Vanskeligere å reise alene

Det var betydelig flere i undersøkelsen til Sentio (2017) med nedsatt funksjonsevne som opplevde at det var vanskelig å reise alene med kollektivtransport sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det var særlig blant utviklingshemmede og personer med nedsatt bevegelsesevne man fant store andeler som opplevde dette. Hele 90 prosent av utviklingshemmede og 68 prosent av personer med nedsatt bevegelsesevne svarte at det var ganske eller svært vanskelig å reise alene med trikk, mens tilsvarende andel var kun 9 prosent i befolkningen for øvrig. Det å ikke kunne reise kollektivt kan bidra til isolasjon og lavere sosial deltakelse enn ønskelig. Det kan også bidra til økt avhengighet av andre, og en følelse av å være en belastning. I undersøkelsen til Sentio var det betydelig flere med nedsatt funksjonsevne som opplevde slike negative konsekvenser enn befolkningen for øvrig. Dette indikerer at manglende eller liten bruk av kollektivtransport kan få negative konsekvenser for personer med nedsatt funksjonsevne.

¹² <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/slik-har-vi-det-2017>

Barrierer

Flere faktorer kan påvirke hvorvidt man velger å reise med kollektivtransport. Det kan blant annet være fysiske hindringer på vei til og fra holdeplassen eller stasjonen, eller vansker med å komme seg av og på transportmidlet. Undersøkelser har vist at dette er barrierer for personer med nedsatt bevegelsesevne (Nordbakke og Skollerud 2016, Braarud 2012). Sentio (2017) fant at forutsigbarhet i reisen, fysisk tilgjengelighet og tilgjengelig informasjon, var viktig for at personer med nedsatt funksjonsevne skal velge å reise kollektivt.

Bytte av transportmidler

Bytte av transportmiddel underveis er en faktor som vil påvirke hvorvidt kollektivtransport kan være et alternativ. I befolkningsutvalget oppga 43 prosent at de unngikk å reise kollektivt dersom det medførte bytte av transportmiddel. Mens det var forholdsvis små forskjeller mellom undergruppene i befolkningsutvalget, var det klare skiller i organisasjonsutvalgene. De som i størst grad opplevde at bytte av transportmidler er en barriere mot å reise kollektivt, var personer med nedsatt bevegelsesevne (67 prosent) og utviklingshemmede (65 prosent). Personer med nedsatt hørselsevne eller synsevne skilte seg i mindre grad fra befolkningen uten nedsatt funksjonsevne.

Problemer med å komme til holdeplassen

I befolkningsutvalget oppga 26 prosent av personer med en fysisk funksjonsnedsettelse, og 25 prosent av personer med psykiske eller kognitive vansker, at det var vanskelig å komme seg til eller fra holdeplassen. Tilsvarende andel var 20 prosent i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne. Tall fra organisasjonsutvalgene viste at personer med nedsatt bevegelsesevne hadde de største utfordringene med å komme seg til eller fra holdeplassen. Blant disse svarte 61 prosent at dette var vanskelig. Andelene var også større enn i befolkningen uten funksjonsnedsettelse, blant personer med utviklingshemming (44 prosent) og nedsatt synsevne (34 prosent).

Utfordringer med av- eller påstigning

I alt 20 prosent av personer med psykiske eller kognitive vansker, og 15 prosent av de med fysisk funksjonsnedsettelse, hadde problemer med å komme seg av eller på transportmidlet når de reiste kollektivt. Til sammenlikning var andelen kun 8 prosent i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne. I organisasjonsutvalgene svarte 62 prosent av personer med nedsatt bevegelsesevne at de hadde problemer med å komme seg på eller av transportmidlet. Samme utfordring opplevde utviklingshemmede (37 prosent) og personer med nedsatt synsevne (30 prosent).

Problemer med å få med seg annonsering av stopp

I befolkningsutvalget oppga 19 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne eller med psykiske eller kognitive vansker at det var vanskelig å få med seg annonsering av stopp når de reiste kollektivt. Andelen var 15 prosent blant personer med en fysisk funksjonsnedsettelse og 13 prosent i befolkningen uten nedsatt funksjonsevne. Tall fra organisasjonsutvalgene viste at 67 prosent av utviklingshemmede synes det var vanskelig å få med seg annonsering av stopp, og rundt 50 prosent av de med nedsatt synsevne eller nedsatt hørselsevne. Blant gruppen med nedsatt bevegelsesevne var andelen 20 %.

Andre utfordringer

I undersøkelsen til Sentio (2017) ble det spurt om vanligste årsaker til at respondentene sjelden brukte ulike transportmidler. Ubehag som følge av mange inntrykk var en vanlig årsak blant utviklingshemmede. I tillegg svarte 50 prosent i denne gruppen at de hadde vansker med kommunikasjon eller med sosiale situasjoner. Videre var det tekniske med billett kjøp og ruteinformasjon som vanskelig. Problemer med å finne eller stoppe rett transportmiddel ble oppgitt av personer med nedsatt synsevne.

Utfordringer for personer med nedsatt psykisk funksjonsevne

I en kvalitativ studie fant Transportøkonomisk institutt (Fleten Nielsen og Skollerud 2018) seks forhold som gjør det utfordrende for personer med nedsatt psykisk funksjonsevne å bruke kollektivsystemet slik det er utformet i dag: Trengsel og folkemengder, mangel på informasjon, manglende tilgang på offentlig transport i spredtbygde strøk, ventetid – særlig ved reiser med flere ledd, økonomiske barrierer og manglende forståelse fra personell. Toget oppleves av de fleste informantene som et bedre alternativ enn andre transportmidler. En viktig grunn til dette er økt komfort, mindre trengsel og bedre informasjon

Redsel som barriere for å reise kollektivt

I mange tilfeller kan manglende forutsigbarhet og usikkerhet knyttet til om man får hjelp ved behov, være med på å skape en barriere for å reise kollektivt. Sentios undersøkelse viste at redsel eller engstelse var en sentral barriere for å reise kollektivt for betydelig flere med enn uten nedsatt funksjonsevne. 36 % av personer med nedsatt funksjonsevne av psykiske eller kognitive årsaker, og 17 % av personer med en fysisk funksjonsnedsettelse, hadde unnlatt å reise med ett eller flere transportmidler på grunn av redsel eller engstelse. Til sammenlikning oppga 6 % av befolkningen uten nedsatt funksjonsevne det samme.

8.4.6 Tidligere forslag til organisering av transportordningene

Vi har i denne delen av rapporten presentert tidligere foreslåtte modeller for organisering av hjelpemiddelområdet med generelt og transportordninger som tiltak, mer spesielt. Forslagene er her presentert i kortversjon. For en mer utfyllende presentasjon vises til Vedlegg 1 i rapporten. De utredningene det her vises til legger til grunn tre hovedalternativer for organisering; en ren statlig modell, en ren fylkeskommune modell og en delt modell (stat og fylkeskommune). Disse tre hovedalternativene har relevans for vår drøfting senere i rapporten.

Den **Interdepartementale arbeidsgruppen** som la fram sin rapport i 2005 viste til at en mulig modell ville være at *alle* transportordninger for funksjonshemmede ble et *rent statlig ansvar*. All transportstøtte kunne da bli gitt som en del av Grunnstøtnadsordningen (Grunnstønad til transport), eller det kunne etableres en egen transportordning der både arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) og fritidsreiser (dagens TT-reiser) inngikk. Arbeidsgruppen mente at det mest praktiske ville være å utforme et eget transportkapittel i Grunnstøtnadsordningen med tilhørende regelverk, der en skilte mellom tre støtteformål; bilstønad, stønad til fritidsreiser og stønad til arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser). Arbeidsgruppen pekte på at ved valg av en statlig modell forankret i trygdeetaten, ville en gjøre transportordninger for funksjonshemmede til en *rent sosialpolitisk sak*, slik at transportstøtte var å betrakte som en hvilken som helst annen trygdeytelse. Ved denne modellen ville fylkeskommunene, som ansvarlig myndighet i forhold til den lokale kollektivtransporten, ikke ha noe spesifikt ansvar når det gjaldt transport for funksjonshemmede, ut over tiltak for å øke tilgjengeligheten til den ordinære kollektivtransporten med tilhørende transportinfrastruktur. Kommunene ville fortsatt fritt kunne etablere egenfinansierte kommunale transportordninger som et supplement til de statlige ordningene.

Arbeidsgruppen viste til at et annet ytterpunkt ville være at transportordninger for funksjonshemmede ble et *rent fylkeskommunalt ansvar* på linje med eksisterende ansvarsforhold innenfor den lokale kollektivtrafikken. Med en fylkeskommunal modell mente arbeidsgruppen at alle transporttjenester for funksjonshemmede ville bli organisert slik som den eksisterende TT-ordningen. En fylkeskommunal modell ville innebære en styrking av TT-ordningen, gjennom at Grunnstøtnadmottakere som ikke mottok TT ville bli overført til TT-ordningen. Ved en permanent AU-reiseordning ville også brukere som ble godkjent til denne ordningen bli en del av TT-ordningen. Det samme ville også gjelde bilstøtnadmottakerne, ved at

administreringen av bilstønsordningen ble et fylkeskommunalt ansvar. Arbeidsgruppen mente at en rendyrket fylkeskommunal modell ville innebære at transportordninger for funksjonshemmede ble betraktet som et *transportpolitisk* anliggende. Funksjonshemmedes transporttilbud ville ut fra en slik modell måtte vurderes på linje med kollektivtilbudet til befolkningen generelt. Staten ville derfor ikke ha noe direkte ansvar for å dekke transportbehovene til funksjonshemmede, men kun et indirekte ansvar gjennom å tilføre økonomiske midler til kommunene og fylkeskommunene via inntektssystemet.

En mellomløsning i forhold til en rendyrket statlig eller fylkeskommunal modell, mente arbeidsgruppen ville være å utforme en eller annen form for *blandingsmodell*. Dette ville innebære at det ble lagt opp til en organisering der transportordningene var delt mellom staten og fylkeskommunene. Ved en permanent AU-reiseordning ville det måtte besluttes om AU-reiser skulle være en integrert del av TT-ordningen eller om tilrettelagte reiser til arbeid eller utdanning skulle organiseres gjennom trygdeetaten, rettighetsfestes, og inngå som en del av trygdeytelsene. Arbeidsgruppen menet det kunne skisseres flere alternative modeller med et delt ansvar mellom stat og fylkeskommuner/kommuner: *Dagens modell* var i praksis en videreføring av gjeldende organisering av transportordningene, og kunne således betraktes som et referansealternativ. *Formålsmodellen* var en modell der arbeidsgruppen tenkte seg at transportordningene ble delt mellom stat og fylkeskommuner etter *formålet* med reisen, på den måten at transportstøtte til arbeids- og utdanningsreiser ble et statlig ansvar, mens støtte til resterende reiseformål ble et fylkeskommunalt ansvar.

Utredningen "**Transportordninger og arbeidsdeltakelse. Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne**" – et prosjekt finansiert av NAV Farve (Bjerkan m.fl. 2015), hadde som et av sine delmål å utvikle og vurdere alternative modeller for samordning av støtteordninger for transport. I prosjektet skulle man komme med forslag til samordning av støtteordninger, og foreslo en nasjonal samordningsmodell for AU-reiser, TT-reiser og bilstønad. Modellen var tenkt å oppfylle funksjonskrav som var sentrale for arbeidsdeltakelse, og besto av fem hovedelementer:

1. Felles nasjonale rettigheter for arbeids og fritidsreiser for brukere i hele landet både for arbeidsreiser og fritidsreiser ville gjøre det lettere å gjennomføre lengre arbeidsreiser og søke jobb.
2. Forenklet administrasjon ville i hovedsakelig skje gjennom forenkling og samordning av skjemaer, godkjennings- og differensieringskriterier, samt godkjennings- og klageordninger.
3. En AU-ordning med fleksible tidspunkt og fleksibelt oppmøtested som inkluderte reiser i arbeid ville gi brukerne større fleksibilitet i dag.
4. Dette gjaldt også bilstønad med tilhørende antall AU-reiser, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil.
5. I tillegg ville yrkesaktive brukere av AU-ordningen og bilstønad gis et minimum antall fritidsreiser (dagens TT-reiser). Dette ville legge til rette for å utføre ærend til/fra jobb eller delta på jobberelaterte aktiviteter utenom arbeidstid.

8.4.7 Våre forslag til forbedringer og endringer i organiseringen av transportordningene for personer med funksjonsnedsettelse – administrative og økonomiske konsekvenser

8.4.7.1 Innledning

I dette avsluttende kapittelet presenterer vi våre forslag til forbedringer og endringer i organiseringen av transportordningene for personer med funksjonsnedsettelse. Som tidligere nevnt er temaet transportordninger for funksjonshemmede utredet ved flere anledninger (se Vedlegg 1), og modeller for organisatorisk forankring er lansert. Utfordringen vår har vært å tilføre temaet "organisering av transportordninger for funksjonshemmede" noe nytt, noen nye perspektiver, og noe annet enn det som allerede er utredet og foreslått av endringer. I vår utredning har brukerperspektivet og hensynet til en helhetlig, pålitelig, effektiv, kompetent og brukerrettet tjeneste stått sentralt. I våre forslag har vi lagt til grunn at et likeverdig transporttilbud skal sikres gjennom at det offentlige transportsystemet i størst mulig grad blir gjort tilgjengelig for alle, og at spesialordninger ytes og samordnes i størst mulig grad.

For å styrke arbeid, utdanning og samfunnsdeltakelse utgjør støtteordninger for personer med funksjonsnedsettelse en viktig del av den offentlige virkemiddelbruken. Dersom transportsystemet skal støtte og styrke denne gruppens levekår og deltakelse, må transporten innfri krav til administrasjon, informasjon, fleksibilitet, sikkerhet og forutsigbarhet. Krav til universell utforming er forskriftsfestet, og verdigrunnlaget for universell utforming er likestilling, ikke-diskriminering og like muligheter til samfunnsdeltakelse. I et brukerperspektiv, er planlegging, forutsigbarhet og trygghet viktige begreper i en velfungerende transportordning. I artikkel 9 i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne heter det at for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og – systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene.

Arbeidskraftundersøkelsen om selvrapportert funksjonshemming viser en tydelig nedgang (ca. 5 prosentpoeng) i aldersgruppen 55-66, en nedgang som er positiv i og med at det er de eldre arbeidsgruppene (80 år +) som øker mest i antall personer og i andel av befolkningen. Som vist til tidligere i rapporten peker forskere på at andelen år med alvorlige sykdommer og funksjonsnedsettelse i befolkningen vil stabiliseres eller reduseres, mens andelen år med moderate funksjonsnedsettelse eller mindre alvorlige lidelser vil øke. Denne økningen i antall og andel i den eldste aldersgruppen vil med andre ord få mindre betydning for de transportordningene som er innrettet mot arbeid og utdanning (bl.a. bil Gruppe 1, arbeids- og utdanningsreiser, reisetilskudd og tilleggsstønad) og større betydning for transportordninger som TT-reiser, bestillingstransport og liknende ordninger rettet mot fritidsreiser.

Som vist til i utredningen har flere av transportordningene gjennomgått en vesentlig reduksjon, eller ligger på et svært lavt nivå i forhold til etterspørselen man skulle kunne forvente:

- For TT-ordningen står midler i en del fylker ubrukt.
- 40% av midlene i den utvidede TT-ordningen er ubrukt hvert år, noe som står i sterk kontrast til poenget til brukerorganisasjonene om at 200 reiser i året ikke dekker brukernes reisebehov.
- Antallet innvilgelser av Grunnstønad til transport er bare 1/3 av hva det var for få år siden.

- Arbeids- og utdanningsreiser har kun ca. 800 brukere blant de 274 000 sysselsatte med funksjonshemming.
- Innvilgelse av Gruppe 1 bil er nær utradert, fra 1000 nye biler per år for ti år siden til under 100 i dag. Hovedårsaken til dette er regelendringen fra 1.januar 2015, hvor Gruppe 1 nå skal gis når formålet er arbeid og utdanning.
- Innvilgelse av lån til Gruppe 2 bil er, i reelle priser, det klart laveste nivå det har vært på minst 11 år. En viktig forklaring ligger i leveringsproblemene for Gruppe 2 biler i 2017 og at man antar at dette har hatt ettervirkninger i 2018, og også i 2019. Det er usikkert hvordan den videre utviklingen vil bli for etterspørselen etter Gruppe 2 bil.

Disse utviklingstrekkene er interessante i lys av det vi i rapporten skriver om eksempelvis ordningen med arbeids- og utdanningsreiser, hvor våre informanter mener en av grunnene til at det er så få som er brukere av AU-reiser skyldes at de kommer seg til og fra jobb og utdanning med andre ordninger. Tallmaterialet viser at det i beskjeden grad kan spores forflytning av brukere mellom transportordningene. Rammene for denne utredningen gir kun rom for å peke på disse utviklingstrekkene. Hva denne trenden skyldes bør gjøres til gjenstand for en mer inngående analyse.

Hva med behovet for bedre samordning? Vår utredning viser at dagens transportordninger samordnes i den forstand at man i vurdering av søknader om enkeltordninger ser hen til om bruker enten har mottatt andre ordninger eller best kan klare seg med andre transportordninger for å få dekket et transportbehov. Denne formen for samordningen foregår både innenfor NAV, og mellom NAV og fylkeskommunene. Hvis man derimot legger til grunn at samordning betyr at samme administrative nivå/etat har ansvar for alle transportordningene for funksjonshemmede, så er det åpenbare behov for endringer i dagens system. Det mest nærliggende vil være å overføre ansvaret for TT fra fylkeskommunene til NAV. Med en slik ordning vil man unngå at brukere mottar ikke-samordnede ytelser både fra stat og fylkeskommune, da saksbehandler i NAV vil ha full oversikt over hvilke ordninger og ytelser søkeren mottar. Det vil også imøtekomme kritikken fra brukerorganisasjonene og FN om forskjellsbehandling av funksjonshemmede mellom kommuner og regioner. Utredningen har avdekket behov for bedre samordning, uansett om man velger en ren statlig modell for transportordningene, eller viderefører delt modell. Eksempler på en bedre samordning innenfor NAV er presentert nedenfor.

De momentene som her er nevnt, utgjør et sentralt grunnlag for vår utredning. Utredning viser at sett fra både brukere og myndigheter, er dagens transportordninger langt på vei uttømmende ut fra brukernes behov, men med et klart forbedringspotensial. Vi har nedenfor presentert noen forslag til forbedringer i organisering av transportordningene for personer med funksjonsnedsettelse.

8.4.7.2 Gjeninnføring av Bil Gruppe 1 for personer på varig tilrettelagt arbeid (VTA)?

I dette punktet svarer vi ut stortingsvedtaket om å fremme forslag om å gjeninnføre bilstøttsordningen for Gruppe 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid. Regelendringen fra 2015 i bilstøttsordningen innebar at flere grupper mistet retten til tilskudd til bil i Gruppe 1. Stortinget behandlet 30. januar 2018 et representantforslag fra Sosialistisk Venstreparti om bilstøttsordning også for dem som ikke har inntektsgivende arbeid eller er i utdanning¹³. Innstillingens tilråding ble avvist med Høyres, Fremskrittspartiets, Venstres og Kristelig Folkepartis stemmer. Følgende vedtak, som ble lagt frem som løst forslag i salen av Kristelig Folkeparti, ble fattet, mot Høyres, Fremskrittspartiets og Venstres stemmer:

¹³ Representantforslag om bilstøttsordning også for dem som ikke har inntektsgivende arbeid eller er i utdanning. Dokument 8:54 S (2017-2018), Innst. 98 S (2017-2018). Innstilling avgitt 16.01.2018. Behandlet i Stortinget: 30.01.2018

Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet 2019 fremme forslag om å gjeninnføre bilstøtnadsordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid. Stortinget vedtok altså en avgrenset del av representantforslaget, dvs. at de ba om at regjeringen i statsbudsjettet for 2019 foreslo å gjeninnføre tilskudd til bil i Gruppe 1 for personer med VTA.

Varig tilrettelagt arbeid er rettet mot personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. VTA-tiltaket har flere målgrupper. Siden ansvarsreformen tidlig på 1990-tallet har personer med utviklingshemming vært en viktig målgruppe i dette tiltaket, men også andre diagnosegrupper omfattes av ordningen. Tildeling av en VTA-plass går gjennom det lokale NAV-kontoret. Andre arbeidsrettede tiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle før VTA innvilges. I en studie fra 2012 (Spjelkavik mfl. 2012) viser registerdata fra 2007 at blant deltakerne i VTA i ordinær virksomhet utgjorde deltakerne med "andre psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser" den største diagnosegruppen (41%) og psykisk utviklingshemming den nest største gruppen (21%). Når det gjelder VTA i skjermet virksomhet, var tallene henholdsvis 35% og 25 %.

Hvis man er i arbeidsrettet aktivitet for å komme i eller beholde arbeidet sitt, eller dersom man er under arbeidsrettet utredning, kan dette gi rett til tilleggsstønader. Det gjelder også dersom man er registrert hos NAV som reell arbeidssøker. Dette gjelder tiltak som NAV har godkjent. Den som deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning kan få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser. Reise dekkes på billigste måte. NAV kan godkjenne bruk av egen bil hvis det ikke er offentlig transport tilgjengelig eller det ikke er praktisk mulig å benytte offentlig transport. I særlige tilfeller kan utgifter til drosje dekkes.

Bilstøtteordningen ble fra 2015 forbeholdt personer i utdanning eller i lønnet arbeid. Personer med varig tilrettelagt arbeid uten lønn mistet med denne endringen retten til bilstøtte, da NAV ikke regner ulønnet arbeid som jobb. I vår datainnsamling (intervjuer med NAV bilsentre) vises det til at bilordningen er en subsidiær løsning, i den betydning at andre transportordninger skal være vurdert før bil innvilges. I søknadsbehandlingen vurderer man derfor om transportbehovet kan løses på andre måter. Samtidig må transportbehovet være av en viss størrelse for å få innvilget bil. For denne brukergruppen (VTA) vil ordningen med tilleggsstønad være aktuell for å få dekket stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser. Bil Gruppe 1 vil med andre ord kun bli aktuelt dersom bruker ikke kvalifiserer for tilleggsstønad eller andre ordninger, og for øvrig tilfredsstiller de kravene som stilles for å få Gruppe 1 bil.

Etter en samlet vurdering er det pr i dag ikke grunnlag for å gjeninnføre bilstøtnadsordningen for type 1-biler for personer i varig tilrettelagt arbeid. Vi begrunner vår vurdering dels med at stønad til egen bil vil være lite aktuelt for hovedgruppen av brukere som er innenfor ordningen med varig tilrettelagt arbeide (brukere med utviklingshemming), og dels med at dagens ordning med Tilleggsstønad dekker stønad til daglig reise, reise til obligatorisk samling og reise ved oppstart og avslutning av aktiviteten og hjemreiser for brukere som deltar på arbeidsrettet aktivitet eller arbeidsrettet utredning.

8.4.7.3 Transportbehov, noe mer enn til arbeid og utdanning - Endringer i ordningen med Gruppe 1-bil?

Vi har i utredningen drøftet bilordningen med utgangspunkt i tilbakemeldingene fra fylkeskommunene og brukerorganisasjonene i vår utredning, og på bakgrunn av det opprinnelige representantforslaget fra Sosialistisk Venstreparti om bilstøtteordning også for dem som ikke har inntektsgivende arbeid eller er i utdanning (behandlet i Stortinget 30. januar 2018).

Regelendringen som trådte i kraft i 1. januar 2015 har medført en markant nedgang i antall tilskudd til Gruppe 1 bil. I 2018 ble det utbetalt 103 tilskudd til Gruppe 1 bil. Gjennomsnittlig antall utbetalte tilskudd i de fem siste årene før regelendringen var 902. Vår utredning viser at det ikke er grunnlag for å si at andre tiltak, blant de vi har sett på, har fått økt pågang etter at Gruppe 1 bil ble redusert. Det innebærer at det offentlige tilbud til brukergruppen i liten grad eksisterer. Samtidig viser vår utredning at midler avsatt til TT og utvidet TT ikke blir brukt opp, antall søknader Grunnstønnad transport går ned, og at det er få brukere av ordningen med arbeids- og utdanningsreiser. Vi vet ikke om det gjør at brukerne benytter seg av privat finansierte reiser, eller om de blir mindre mobile og potensielt faller utenfor arbeidsmarkedet og et sosialt liv.

Når det gjelder den politiske begrunnelsen om å utvide Gruppe 2, at flere kunne få denne kassebilløsningen, finansierte med et kutt i Gruppe 1 (tok fra de som man mente trengte det minst og ga til dem som trengte det mest), så viser vår utredning at innvilgelse av lån til Gruppe 2 bil er, i reelle priser, det klart laveste nivå det har vært på minst 11 år. En forklaring kan være leveringsproblemer for Gruppe 2 biler i 2017 og at man antar at dette har hatt ettervirkninger i 2018, og også i 2019. Det er imidlertid usikkert hvordan den videre utviklingen vil bli for etterspørselen etter Gruppe 2. Det er med andre ord for tidlig å si noe om man har oppnådd intensjonen med overføring av midler fra Gruppe 1 til Gruppe 2. Så langt viser tallene at etter endringen i 2015, så er det betydelig færre brukere som får innvilget bil fra NAV, om man ser ordningen samlet.

Transportordningene i NAV har de senere årene i større og større grad blitt rettet inn mot arbeid og utdanning. Det argumenteres fra brukerne med at i utformingen av transportordningene må man i større grad se livet i en helhet, ikke bare arbeid og utdanning, men også fritid/et sosialt liv. Når det gjelder fritidsreiser innebærer endringene i 2015 at TT gjenstår som det eneste transportordningsalternativet for brukere som ikke kan dokumentere at de er i utdanning eller er i et arbeidsforhold.

I vår utredning settes det også spørsmålsteget ved grunnlaget for endringene i bilordningen fra 1.1.2015, hvor Gruppe 1 ble forbeholdt brukere med behov for reise til/fra arbeid og utdanning, brukere som allerede hadde tilgang til andre ordninger i NAV (bl.a. arbeids- og utdanningsreiser). Norge har undertegnet FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. En av konvensjonens målsettinger er at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder. Transport kan bidra til deltakelse på ulike arenaer, som for eksempel arbeid, skole og ulike fritids- og sosiale arenaer, og at deltakelse på slike arenaer skaper velferd. Grad av deltakelse i ulike aktiviteter utenfor hjemmet og grad av udekket behov kan brukes som indikatorer for velferd. Brukerne mener at Gruppe 1 ikke lenger dekker behovet for personer med nedsatt funksjonsevne som trenger bil for å bryte en sosialt isolert tilværelse. Å disponere bil er svært viktig for bevegelseshemmede, og ofte grunnleggende viktig for å oppnå samme mobilitet som andre. Når bil ikke defineres som hjelpemiddel tas det ikke hensyn til de barrierene funksjonshemmede opplever i hverdagen, barrierer som skyldes manglende universell utforming av kollektivtrafikk, gateunderlag, fortau osv.

Det å ikke kunne reise kollektivt kan bidra til isolasjon og lavere sosial deltagelse enn ønskelig. Det kan også bidra til økt avhengighet av andre, og en følelse av å være en belastning. I undersøkelsen til Sentio (referert til tidligere i rapporten) var det betydelig flere med nedsatt funksjonsevne som opplevde slike negative konsekvenser enn befolkningen for øvrig. Dette indikerer at manglende eller liten bruk av kollektivtransport kan få negative konsekvenser for personer med nedsatt funksjonsevne.

Samtidig er det en begrunnelse fra folketrygden at man kompenserer for ekstraavgifter, hvor man sammenligner med andre deler av befolkningen. En helt normal bil er vanlig, og sånn sett ikke noe hjelpemiddel og man skal dermed ikke få stønad gjennom folketrygden. Brukerorganisasjonene reagerte på denne endringen da en del uføre, som tidligere hadde fått bil, ikke fikk det lenger. Men som presisert blant våre informanter så er denne ordningen ikke ment som et sosialpolitisk virkemiddel, da det å ikke å ha råd til å kjøpe og holde bil vil gjelde mange, også ikke-funksjonshemmede.

Etter vår vurdering er økt fokus på Gruppe 2-bil og overføring av midler brukt på Gruppe 1-bil en riktig prioritering. Det er brukere av Gruppe 2-bil som har de største utfordringene og hvor bistandsbehovet er størst. Dette forutsetter imidlertid at det kan dokumenteres en reell omprioritering innenfor ordningen. Tallene for Gruppe 2 viser så langt ingen slik effekt. Vi anbefaler at det foretas en samlet gjennomgang av hele bilordningen når ettervirkningene av leveringsproblemene for Gruppe 2 biler i 2017 er tatt igjen. Ut fra de tilbakemeldingene vi har fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det grunn til å tro at 2020 blir et normalår i så henseende.

8.4.7.4 Overføring av TT-ordningen fra fylkeskommunene til NAV

En ren statlig modell for transportordningene er, som tidligere nevnt i rapporten, lansert i en rekke utredninger de siste årene. Den interdepartementale arbeidsgruppen (2005) pekte på at ved valg av en statlig modell forankret i NAV og folketrygden, ville en gjøre transportordninger for funksjonshemmede til en sosialpolitisk sak. Ved denne modellen ville fylkeskommunene, som ansvarlig myndighet i forhold til den lokale kollektivtransporten, ikke ha noe spesifikt ansvar når det gjaldt transport for funksjonshemmede, ut over tiltak for å øke tilgjengeligheten til den ordinære kollektivtransporten med tilhørende transportinfrastruktur.

Arbeidsgruppen mente at det som talte for en slik modell, var argumenter om rettighetsfesting og likebehandling, effektivisering av saksbehandling, samordning av ytelser, og tilgjengelighet. Man mente at modellen ville ha liten konsekvens for fylkeskommunens virksomhet i og med at TT-ordningen er en liten del av fylkeskommunes virksomhet, og en overføring av ansvaret til staten ville kun få marginale konsekvenser på fylkeskommunens oppgaveportefølje. Det arbeidsgruppen mente talte mot en slik modell var reduserte incitamentene til universell utforming, at modellen ville virke kostnadsdrivende, man ville miste nærheten til brukerne, og ville representere et brudd med målsettingen om desentralisering av oppgaver (fra stat til fylke/kommune).

Disse argumentene for og mot en statlig modell for transportordningene for funksjonshemmede, finner vi også igjen i vår datainnsamling. Men meningene er delte, både fylkeskommunene imellom og brukerorganisasjonene imellom. Vår utredning viser at hovedinnvendingen mot dagens TT-ordning (i særlig grad sett fra brukerorganisasjonene), er ulikhetene i hvordan fylkeskommunene har innrettet ordningene lokalt, og at ulikhetene gir seg utslag i hvem som får tilbud om TT og hvor mye man kan reise innenfor ordningen. Men her tar også enigheten slutt. På den ene siden argumenteres det for at fylkeskommunen godt kan ha ansvar for TT-ordningen så lenge det kommer tydeligere nasjonale føringer for hvordan ordningen skal rigges med hensyn til vilkårene for å få TT og reiseomfang. På den annen side argumenteres

det fra brukerorganisasjonene for betydningen av rettighetsfesting og likebehandling gjennom en forankring i NAV og folketrygdloven, med sterkere vekt på skreddersøm med individuell tilpasning, noe man mener NAV har erfaring med.

Dersom man definerer TT som et helserelatert velferdstilbud, mener vi det vil være logisk å overføre ansvaret for ordningen til NAV. En slik løsning vil gjøre det mulig å se brukerens samlede transportbehov, noe som også kan bidra til å minimere administrasjon rundt søknadsprosessen, samt sikre at søknadene blir behandlet basert på samme regelverk. På den annen side, kan en videreføring av det fylkeskommunale ansvaret være en aktuell løsning i og med at fylkeskommunen har ansvar for kollektivtransporten og universell utforming. Fylkeskommunen kan med en ansvarsoverføring til NAV miste noe av incentivet for tilrettelegging og samordning.

Som beskrevet nedenfor, kan det etter vår vurdering være et alternativ å splitte brukergruppen TT i henholdsvis personer med moderat funksjonshemming og ditto moderat behov for spesialordning, og en gruppe med betydelig funksjonshemming og stort behov for spesialordninger, og hvor ansvaret for førstnevnte videreføres som et fylkeskommunalt ansvar og hvor ansvaret for sistnevnte (brukere med stort behov for TT) overføres til staten (NAV). Konsekvenser av en slik delt løsning er det vanskelig å si noe nærmere om i og med at det vil avhenge av hvilke vilkår og føringer en legger til grunn for hva en mener med "betydelige funksjonshemming og stort behov".

Hvis man går inn for å overføre hele eller deler av "brukergruppen TT" til NAV, bør man i administrering (søknadsbehandling) av ordningen videreføre tenkningen som har preget arbeids- og velferdsetaten de senere årene, med vekt på økt spesialisering av fagområder og færre enheter. Som vist til i Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2015 har spesialiseringen innad i NAV ført til mer likhet i faglig praksis og saksbehandlingstid på tvers av geografiske områder. Denne spesialiseringen har gitt større fleksibilitet og mulighet til å utnytte produksjonskapasitet på tvers. Det finnes flere gode eksempler på vellykket spesialisering innen arbeids- og velferdsetaten: Ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser er lagt til NAV Tiltak Innlandet; ordningen med bil fra NAV Gruppe 1 og 2 er lagt til fem bilsentre; Grunn- og hjelpestønad til transport behandles av NAV Arbeid og ytelser Arendal og Sarpsborg; Tilleggsstønad for reiseutgifter behandles av NAV Arbeid og ytelser Romerike, Hamar, Karmøy, Lillehammer, Trondheim og Tønsberg. Denne formen for organisering og spesialisering bør også legges til grunn dersom TT-ordningen overføres fra fylkeskommunene til NAV.

8.4.7.5 En todelt modell for TT-ordningen; transport for personer med betydelige behov og varig funksjonshemming overføres til NAV, mens transport for personer med moderat funksjonshemming videreføres i fylkeskommunene

Denne modellen er en variant at den som ble forslått ovenfor, men hvor vi her foreslår et delt ansvar mellom NAV og fylkeskommunene, for henholdsvis brukere med betydelige behov for tilrettelagt transport og brukere med moderate funksjonshemminger (noe redusert bevegelsesevne).

I statusrapporten for TT-ordningen i 2015 (Solvoll og Hanssen 2015) ble det referert til en undersøkelse fra 2001 om brukerkategorier. Undersøkelsen viste at hovedtyngden (70 %) av TT-brukerne ble regnet som bevegelseshemmede. I denne hovedgruppen var det de som ikke er avhengig av rullestol som dominerte. De orienteringshemmede utgjorde samlet 20 %, og andre årsaker til forflytningshemminger 10 %. I 2015 var det knapt 113 000 godkjente TT-brukere i Norge. Dette var omlag samme brukerantall som i 2012.

I vår utredning har vi satt søkelys på argumenter for og mot å overføre ansvaret for TT-ordningen til NAV. En slik samling av alle transportordningene ble drøftet av den interdepartementale arbeidsgruppen i 2005. En tilsvarende ordning ble også drøftet i SINTEFs rapport fra 2015 hvor man bl.a. foreslo en bilstønad med tilhørende antall AU-reiser. I tillegg ville yrkesaktive brukere av AU-ordningen og bilstønad gis et minimum antall fritidsreiser (dagens TT-reiser).

Basert på data i vår utredning mener vi man bør drøfte og utrede nærmere en modell med en splitting av "brukergruppen TT" i henholdsvis personer med moderat funksjonshemming og ditto moderat behov for spesialordning transport, og en gruppe med betydelig funksjonshemming og stort behov for spesialordninger. Ansvaret for førstnevnte videreføres som et fylkeskommunalt ansvar og hvor ansvaret for sistnevnte overføres til NAV.

Denne modellen vil sikre rettighetsfesting og likebehandling gjennom en forankring i NAV og folketrygdloven for brukere med størst behov, og med sterkere vekt på skreddersøm med individuell tilpasning, noe man mener NAV har erfaring med. En flytting av ansvar for TT til NAV vil gjøre det mulig å se disse brukernes samlede transportbehov, og også i sammenheng med andre ytelser fra NAV. For fylkeskommunene videreføres ansvaret for tilrettelegging og universell utforming av kollektivtransporten innrettet mot brukere med moderat funksjonshemming eller bevegelseshemming. Administrative og økonomiske konsekvenser av en slik modell vil avhenge av hvordan man definerer vilkårene for hva man legger i "betydelige funksjonshemming og stort behov".

8.4.7.6 En modell for samordning av Bilordningen og Grunnstønad transport

Grunnstønad til transport skal ut fra sitt formål virke utjevnende på mobilitet ved å dekke ekstrautgifter til bilkostnader og andre ekstrautgifter til transport som følge av nedsatt funksjonsevne. Gjennom bilstønadsordningen gis det støtte til anskaffelse av bil. Anskaffelse, tilpasning, vedlikehold og reparasjon av ekstrautstyr dekkes fullt ut. Gjennom bilstønaden gis det ikke stønad til drift av bilen, men det kan søkes Grunnstønad til drift av bil.

Vår utredning har vist at det kan være hensiktsmessig å vurdere stønad til anskaffelse av og drift av bil samlet. Søknader om Bil fra NAV behandles av bilsentrene, mens Grunnstønad transport behandles av NAV Arbeid og ytelser i Arendal og Sarpsborg. Brukere som får bil fra NAV må med andre ord enten selv kjenne til muligheten til å søke Grunnstønad med begrunnelse i ekstrautgifter, eller informeres om denne muligheten av bilsentrene eller av NAV Kontaktsenter eller av sitt lokale NAV-kontor. Bilsentrene kan med andre ord ikke innvilge Grunnstønad, men informere bruker om at det er mulighet for å søke. Dette er en ordning som rent umiddelbart kan virke tungvint for bruker.

Argumenter som taler mot å knytte Grunnstønad transport til ordningen med Bil fra NAV, er at Grunnstønad dekker mer enn transport, at samme person kan få Grunnstønad til flere formål, og at disse formålene bør sees i sammenheng. Utviklingen når det gjelder Grunnstønad, er nærmere beskrevet i en artikkel i Arbeid og velferd i 2017 (Helde, 2017). I artikkelen så en nærmere på fordelingen av innvilgningsårsaker for de Grunnstønadmottakerne, og fant at færre ble innvilget Grunnstønad transport etter endringer i 2005 og 2015. Endringene i 2005 innebar at Grunnstønad til drift av egen bil bare kunne innvilges dersom bilen faktisk er en ekstrautgift. I tillegg ble ordningen med støtte til kjøp av bil i Gruppe 1 strammet inn fra 2015, ved at det for søknader etter dette tidspunkt kun gis stønad til kjøp av biler til bruk i arbeid og utdanning og ikke lenger til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet. Færre enn tidligere fikk etter disse endringene innvilget Grunnstønad til transport. I artikkelen ble det også vist til at utviklingen hadde bidratt til at det var relativt store fylkesvise forskjeller i bruken av Grunnstønad. For Grunnstønad til transportformål hadde

bosettingsmønster og tilgang til kollektivtransport betydning, og bidro trolig til den lave bruken i Oslo sammenliknet med mer spredtbygde fylker.

Vårt forslag er at de fem bilsentrene gis ansvaret for å behandle søknader om Grunnstønad transport i tillegg til søknader om bil Gruppe 1 og 2, en ordning som, etter det vi er informert om, ble praktisert tidligere. I henhold til våre tall (Tabell 1) er antallet søkere Grunnstønad transport så få at det ville kunne håndteres med de ressursene bilsentrene har i dag.

8.4.7.7 Bedre informasjon om og oppskalering av ordningen med arbeids- og utdanningsreiser

Basert på vårt datamateriale, er vår konklusjon at dagens ordning med arbeids- og utdanningsreiser er ubyråkratisk og enkel å administrere for brukerne. Kritikken mot ordningen har vært mangel på fleksibilitet når det gjelder transportbehov ut over hjem-arbeid/utdanning-hjem. Samtidig ser vi betydningen av strenge vilkår for ordningen for å holde kontroll med at den ikke blir misbrukt. Etter vår vurdering handler dette om hva man legger i begrepet fleksibilitet. Ordningen med AU-reiser dekker to reiser pr dag for at bruker, i utgangspunktet, skal komme seg til og fra arbeid/utdanning. Men om bruker velger å bruke "hjemreisen" fra arbeid og til f.eks. butikk, apotek, behandling eller annet, så står det han/henne fritt å gjøre dette, men da må reisen hjem dekkes på annet vis. Med brukernes etterlysning av større grad av fleksibilitet vil det bety at det må tildeles flere enn to turer pr dag og at turene brukes til noe annet enn arbeid og utdanning. AU-ordningen vil dermed også bli en fritidsreiseordning, med overlapp mot TT-ordningen.

Når det gjelder behovet for mer fleksibilitet, viser vi til bl.a. forslaget nedenfor om bedre samordning av AU-reiser og bilordningen.

Vår utredning har avdekket at ordningen med arbeids- og utdanningsreiser er lite kjent, både blant brukere og i NAV (ca 800 brukere i høsten 2019). Behovet for mer informasjon synes å være åpenbart, for en ordning som brukerne gir mange positive tilbakemeldinger om. Hvilke konsekvenser mer informasjon om ordningen med arbeids- og utdanningsreiser vil få, er vanskelig å anslå. Det er grunn til å anta at bedre informasjon kan gi en viss økt pågang av brukere, samtidig som tallene referert til ovenfor kan tyde på en generell redusert etterspørsel etter transportordningene blant funksjonshemmede.

8.4.7.8 En modell for samordning av Bilordningen og Arbeids- og utdanningsreiser

Følgende brukerhistorie illustrerer behovet for å vurdere en samlet tilnærming til disse to ordningene, som begge retter seg mot arbeid og utdanning:

En bruker søkte om Gruppe 1 bil til arbeid og utdanning, men for å kunne stå i arbeid mens søknaden ble behandlet, fikk han innvilget arbeids- og utdanningsreiser, med det som resultat at NAV av slo søknad om Gruppe 1 med begrunnelsen at han hadde fått AU-reiser.

Bil Gruppe 1 og arbeids- og utdanningsreiser er begge ordninger som er ment å dekke reiser til og fra arbeid og utdanning. Basert på tilbakemeldingene i utredningen, mener vi det kan argumenteres for å legge ansvaret for de to ordningene til samme enhet i NAV. Spesielt for brukere som har et svakt forhold til arbeidslivet, kan det være risikabelt å motta stønad til bil som skal betales ned. Med en samordning av de to ordningene, ville bilsentrene kunne innvilge AU-reiser inntil videre, i stedet for som i dag, at bilsentrene bare kan råde bruker

til å søke et annet sted først (AU-søknad), og hvor bruker må sende en ny søknad, og da til NAV Tiltak Innlandet (som administrerer AU-ordningen).

Et annet perspektiv når det gjelder bil Gruppe 1 og arbeids- og utdanningsreiser, er at hvis man har bil fra NAV, så har man i utgangspunktet ikke rett på AU-reiser, da skal man bruke bilen til jobb og utdanning. Et unntak inntreer hvis bilen må til reparasjon i mer enn en uke. Da kan man få AU-reiser i den perioden. En innvending som er blitt nevnt når det gjelder unntaksbestemmelsene, er situasjoner hvor bil fra NAV er på verksted, la oss si fra mandag til fredag. Da har bruker ikke krav på AU-reiser, men må ordne seg på annen måte. Dette opplever brukerne som en utfordring, og det argumenteres for at tilbud om AU-reiser bør gjelde for alle verkstedsopphold.

Vi slutter oss derfor til forslaget som SINTEF la fram i sin utredning fra 2015 (Bjerkan m.fl. 2015), hvor det ble foreslått en bilstønadordning med tilhørende antall AU-reiser, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der bilen var på verksted, værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil. En slik ordning ville virke fleksibelt, og lette brukernes mulighet til å velge den transportordningen til/fra arbeid og utdanning som passet best ut fra gjeldende situasjon. Konsekvensene av denne modellen blir at arbeids- og utdanningsreiser inngår i bilsentrenes "verktøy- eller tiltakskasse", hvor behovet for AU-reiser kan vurderes i sammenheng med søknad om bil, noe som vil forenkle søknadsprosessen for brukerne og administrasjonen for NAV.

8.4.7.9 En nasjonal samordningsmodell for arbeids- og utdanningsreiser, TT-reise og bilstønad

Forslag til mer fleksibilitet og bedre samordning er utredet og foreslått tidligere (Bjerkan m.fl. 2015). Basert på vårt datamateriale, mener vi at forslaget til samordningsmodell som ble lagt fram i 2015 bør vurderes nærmere. Modellen besto av fem hovedelementer:

1. Felles nasjonale rettigheter for arbeids- og fritidsreiser for brukere i hele landet både for arbeidsreiser og fritidsreiser som vil gjøre det lettere å gjennomføre lengre arbeidsreiser og søke jobb.
2. Forenklet administrasjon skulle hovedsakelig skje gjennom forenkling og samordning av skjemaer, godkjennings- og differensieringskriterier, samt godkjennings- og klageordninger.
3. En AU-ordning med fleksible tidspunkt og fleksibelt oppmøtested som inkluderer reiser i arbeid ville gi brukerne større fleksibilitet.
4. Dette skulle også gjelde også bilstønad med tilhørende antall AU-reiser, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil.
5. I tillegg ville yrkesaktive brukere av AU-ordningen og bilstønad gis et minimum antall fritidsreiser (dagens TT-reiser). Dette ville legge til rette for å utføre ærend til/fra jobb eller delta på jobbrelaterte aktiviteter utenom arbeidstid.

8.4.7.10 En nærmere vurdering av honnørrabattordning for blinde og døvblinde

Vår utredning gir grunnlag for en nærmere gjennomgang av ordningen med honnørrabatt for blinde og døvblinde. Det at ordningen omfatter en relativt liten brukergruppe og oppfattes som positiv av dem det

gjelder er ikke argumenter i seg selv for å beholde ordningen. Det at en brukerorganisasjon er satt til å forvalte offentlige midler (innvilge søknad om honnørrabatt) må sies å være særegent. Videre kan det stilles spørsmål ved om hvorfor blinde og døvblinde skal ha en slik ordning, og ikke andre brukergrupper dersom dette er noe som skal tilkjennes blinde og døvblinde fordi de er blinde og døvblinde.

Honnørrabatten er i utgangspunktet knyttet til lav inntekt, ikke til funksjonsgrad. Derfor tildeles den pensjonister, eller mer spesifikt personer over 67 år, og varig uføre, mer spesifikt personer som mottar uførepensjon med uføregrad 50 prosent eller mer. I tillegg får også honnørreisendes ektefelle eller partner honnørrabatt. De blinde og døvblinde som er mer enn 50 % uføre, vil få honnørkortet fra NAV, og trenger med andre ord ikke få det fra NFB. Spørsmålet er hvorfor blinde og svaksynte, som er i jobb eller er mindre enn 50 % uføre skal betale mindre for kollektivreiser enn andre i samme økonomiske situasjon.

Vi mener derfor det er grunnlag for en nærmere gjennomgang av grunnlaget for ordningen med honnørrabatt for blinde og døvblinde.

8.4.7.11 Bestillingsruter

Evalueringen av TT-ordningen og bestillingsruter gjennomført av Rambøll i 2012, viste at bestillingsruter var spesielt benyttet av eldre som ikke var kvalifisert for TT-kort, men som fant det utfordrende å benytte ordinær kollektivtrafikk, siden bestillingstransporten var lagt til dagtid mellom skolebarnkjøring. Respondentene i Rambøll sin undersøkelse oppga at økt tilgjengelighet bidro til at eldre kom mer ut, ble mindre isolerte og fikk bedre helse, og at bestillingstransport bidro til at eldre kunne bo hjemme lenger. På den annen side viste evalueringen at få TT-brukere benyttet bestillingstilbudet selv om det var tilrettelagt og dør-til-dør. Sammenlignet med TT-ordningen var tilbudet mindre fleksibelt med hensyn til reisetidspunkt, reisetid, og å dele transportmidlet med andre. Samordningen hadde bidratt til større kollektivtilbud, men i liten grad besparelser i TT-transporten.

Som presentert tidligere i rapporten, viser tall fra SSB viser at *andelen* av befolkningen som tilhører de eldste aldersgruppene vil øke, med andre ord en økning i de aldersgruppene som faller utenfor målgruppen for flere av dagens transportordninger. Samtidig er det grunn til å tro at presset på TT-ordningen og øvrige transportordninger i kommunal og fylkeskommunal regi øker, da en antar at andelen år med moderate funksjonsnedsettelse eller mindre alvorlige lidelser vil øke. Hvilke konsekvenser dette vil få for bl.a. bestillingsruter er det vanskelig å si noe eksakt om i og med at tallene er basert på anslag og et forskningens spriker med hensyn til de eldres helsetilstand. Men uansett er det grunn til å anta behovet for bestillingstransport innen gruppen "moderate funksjonsnedsettelse" vil øke.

8.4.7.12 Utvidet TT-ordning

Staten har fra 2016 etablert en øremerket tilskuddsordning der fylkeskommunene kan søke om en statlig toppfinansiering som sammen med fylkeskommunenes egne TT-ordninger skal dekke 200 turer i året for TT-brukere med særlig behov (den utvidede TT-ordningen). Ordningen er et tilbud til rullestolbrukere og blinde/svaksynte. Ordningen omfatter høsten 2019, 13 fylker. Planen er at midler til utvidet TT-ordning skal inngå i rammetilskuddet til fylkeskommunene når samtlige fylker er med i ordningen. I og med at utvidet TT-ordning ikke er en nasjonal ordning på utredningstidspunktet, har vi i vår oppsummering kun presentert et utfordringsbilde basert på tilbakemeldinger fra fylkeskommuner som inngår i ordningen, og ikke kommet med konkrete forslag til endringer, da dette vil måtte gjøres til gjenstand til en egen utredning, basert på et bredere erfaringsgrunnlag:

Den utvidede TT-ordningen fungerer bra for de som kommer med, men skaper store forskjeller og misnøye blant brukerne. Ordningen oppleves som diskriminerende, fordi den prioriterer enkelte brukergrupper framfor andre. Hvis man er godkjent som TT-bruker, har man pr. definisjon behov for tilrettelagt transport, og det bør ikke skiller på rett til antall turer blant dem som er godkjent. Ordningen skaper et A og B lag av brukere, der utvalgte grupper får et betydelig høyere beløp enn det som er vanlig ellers i fylket. Det er funksjonshemmingen, blinde/sterkt svaksynte eller rullestolbrukere, som er styrende for å komme inn i ordningen, men retningslinjene sier ikke noe konkret utover dette. Grad av funksjonshemming er det som burde legges til grunn. Prioriteringsprinsipper i utvidet TT-ordning tar ikke hensyn til formålet med TT-tjenesten og prioriterer ikke de med tyngst funksjonsnedsettelse. Det settes spørsmålstegn ved lovligheten av et utvidet TT-tilbud til kun to kategorier av funksjonshemmede.

Det fleste fylkeskommunene (alle bortsett fra to) har et verdibasert system i sine TT-ordninger. Likevel har departementet besluttet at utvidet TT-ordning skal tilby minst 200 turer pr år. Hva en tur er, er ikke definert. Begrepene blinde/svaksynte og rullestolbrukere er heller ikke definert i retningslinjene til den nye ordningen. Dette gjør det utfordrende for fylkeskommuner med verdibasert system. Det har også ført til at brukere ikke får 200 egendefinerte turer i året. Etter innføring av ordningen har reiselengde, reisefrekvens og kostnader for disse brukerne økt betydelig. Det er snakk om betydelige tildelinger til den enkelte bruker for at det skal oppnås 200 turer.

Det finnes allerede statlige velferdsordninger som skal dekke funksjonshemmedes merkostnader til transport, som for eksempel Grunnstønad til transport. Det syntes derfor ikke hensiktsmessig å bygge opp to parallelle administrasjoner som skal vurdere det samme. Det offentlige bør ikke ha flere etater som vurderer de samme individuelle behovene.

Fylkeskommunene mener det er problematisk med en statlig ordning oppå den fylkeskommunale, blant annet i forbindelse med avregning av forbruk ved årsslutt. Med departementet sine retningslinjer for utregning av tilskuddsbehov, er det vanskelig å sikre at denne gruppen får 200 turer pr år, uten at det går ut over andre grupper. Ved innføring av en nasjonal ordning må fylkeskommunenes reelle kostnader ved utvidelse av TT-tilbudet dekkes. Rammene må økes vesentlig for å kunne tilby 200 turer, og det er stort behov for avklaringer. Med den utvidede TT-ordningen er all økonomisk risiko lagt på fylkeskommunene.

Staten har redusert tildelingsbeløpene fra 2019. Grunnen til dette var at fylkene la inn økonomisk buffere som førte til at det ble akkumulert opp ubrukte statlige midler samtidig som nye fylker ikke ble tatt inn i ordningen fordi det ikke var midler til det. Staten valgte å legge inn en betydelig mindre buffer og henviste til at fylkene hadde anledning til å kutte i tilbudet dersom tildelingen ikke var tilstrekkelig.

9 Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet (2005): Transport for funksjonshemmede. Gjennomgang av og forslag til bedre målretting av de offentlige transportstøtteordninger som er ment å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger. Arbeids- og sosialdepartementet.

Anvik, C. H. (2006): *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. NF-rapport nr. 17/2006 Nordlandsforskning

Bezyak, J.L., Sabella, S.A., Gattis, R.H.: (2017) Public transportation: an investigation of barriers for people with disabilities. *J. Disabil. Policy Stud.* 28(1), 52–60 (2017)

Bjerkan, K. Y. (2009): *Funksjonshemmende kollektivtransport? Transportbruk og transportvansker blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA Notat 2/09 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Bjerkan, K. Y. (2010a): *Selvstendighet og sykefravær*. Søkelys på arbeidslivet, 27 (1/2), s. 19-30.

Bjerkan, K. Y. (2010b): *Tilgjengelighet og deltakelse. Barrierer i kollektivtransporten*. NOVA Notat 7/2010 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Bjerkan, K. Y., M. Nordtømme og A.-M. Kummeneje (2013): *Transport to employment*. *ScandiNAVian Journal of Disability Research*, 15 (4), s. 342-360.

Bjerkan, K.Y., L. Øvstedal, M.E. Nordtømme, A-M. Kummeneje & G. Solvoll (2015): Transportordninger og deltakelse. SINTEF Rapport A27047

Bjerkan, K.Y. & L.R. Øvstedal (2018): Functional Requirements for inclusive transport. *Transportation*. Doi: 10.1007/s11116-018-9939-7

Bjørshol, Einar (2008). Levekårskundersøkelse blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007. Dokumentasjonsrapport. Notater 2008/65 Oslo: Statistisk sentralbyrå

Borg, E. (2008): *Funksjonshemming og arbeidsmarkedet. Om betydningen av utdanning for yrkesaktivitet*. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 11 (2), s. 83-95.

Bråthen, Magne og Kristoffer Vetvik, 2011. Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de? Arbeid og velferd 1

Deka, D., Feeley, C., Lubin, A.: (2016) Travel patterns, needs, and barriers of adults with autism spectrum disorder. *Transp. Res. Rec.: J. Transp. Res. Board* 2542, 9–16 (2016). <https://doi.org/10.3141/2542-02>

Delbosc, A., Currie, G.: (2011) Transport problems that matter—social and psychological links to transport disadvantage. *J. Transp. Geogr.* 19(1), 170–178 (2011). <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2010.01.003>

Falkmer, M., Barnett, T., Horlin, C., Falkmer, O., Siljehav, J., Fristedt, S., Lee, H.C., Chee, D.Y., Wretstrand, A.,

Falkmer, T.: (2015) Viewpoints of adults with and without Autism Spectrum Disorders on public transport. *Transp. Res. Part A: Policy Pract.* 80, 163–183 (2015). <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.07.019>

Fleten Nielsen, A. og K. Skollerud (2018) Universell utforming av transportsystemer for grupper med nedsatt psykisk funksjonsevne», rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI). Rapport 1615/2018

Grut, L. og M. H. Kvam (2001): *De sier du skal ha det tilnærma likt et annet liv, men det er jo slettes ikke det. En kvalitativ intervjuundersøkelse om funksjonshemmedes opplevelse av deltakelse og hindringer i dagliglivets aktiviteter.* SINTEF rapport A6692 SINTEF

Hansen, I. L. S. og J. Svalund (2007): *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet.* Fafo-notat 2004:04 FAFO helde, I (2917) Grunnstønad i endring: Økte utgifter, færre mottakere. *Arbeid og velferd* 2/2017

Kvale, S., Brinkman, S., Anderssen, T.M. mfl. (2015). Det kvalitative forskningsintervju: learning the craft of qualitative research interviewing. Gyldendal Akademisk.

Lie, I. (1898) Rehabilitering: prinsipper og praktisk organisering. Oslo

Lodden, U.B.: *Simplifying (2001) Public Transport. Barriers Against Using Public Transport and Measures to Make Public Transport Easier.* Transportøkonomisk institutt, Oslo

Malterud K. (2003) Kvalitative metoder i medisinsk forskning – en innføring. Oslo: Universitetsforlaget.

Malterud, K. (2012). Fokusgruppe som forskningsmetode for medisin og helsefag. Universitetsforlaget.

Molden, T. H., C. Wendelborg og J. Tøssebro (2009): *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne. Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF).* NTNU Samfunnsforskning

Molden, Thomas Hugaas og Tøssebro(2012). Yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1 973.2010. In *Funksjonshemming - definisjoner, operasjonaliseringer og konsekvenser i empirisk forskning*, edited by T. H. Molden. Trondheim: NTNU

Nordbakke, S., T. Assum, K. S. Eriksen og T. Grunnan (2007): *Forsøk med alkoholås i Sverige. Evaluering av forsøksordningen med betinget førerkortinndragning ved promillekjøring.* TØI-rapport 905/2007 Transportøkonomisk Institutt

Nordbakke, S., Hansson, L.: (2009) *Mobility and Welfare Among People with Physical Disabilities—The Role of the Car.* Transportøkonomisk institutt, Oslo

Nordbakke, S.: (2011) *Persons with Physical Impediments to Travelling. Extent, Characteristics, Activity Pattern, and Barriers.* Transportøkonomisk Insitutt, Oslo

Nordbakke, S og K. Skollerud (2016) *Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne.* TØI-rapport 1465/2016

Norvoll, Reidun og Knut Fossetøl(2010). Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus. AFInotat 13/2 010.

Opinion AS (2019) Tilgjengelighetsinformasjon fra et brukerperspektiv. Rapport.

Rambøll (2012): Evaluering av prøveprosjekt med samordning av bestillingstransport og TT-transport 2009-2011:

Rosenbloom, G.: (2007) Transportation patterns and problems of people with disabilities. In: Field, M.J., Jette, A.M. (eds.) The Future of Disability in America. National Academies Press, Washington DC

Sentio (2017) Bruk av kollektivtransport i befolkningen og blant personer med nedsatt funksjonsevne. Rapport fra Sentio Research på vegne av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Solvoll, G. og C. H. Anvik (2012): Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede. Erfaringer etter 10 år. SIB-rapport nr. 1-2012 Handelshøgskolen i Bodø, Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi, SIB AS.

Solvoll, G. og C. Høy-Anvik (2012): Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede. Erfaringer etter 10 år. SIB-rapport nr.1-2012 Handelshøgskolen i Bodø/Universitetet i Nordland/Nordlandsforskning

Solvoll, G og Thor-Erik Sandberg Hanssen (2015) Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen) Status 2015

Spjelkavik, Ø., Børing, P., Frøyland, K. og I. Skarpaas (2012): Behovet for tilrettelagt arbeid. AFI-rapport 14/2012

Tjora A. (2010) Kvalitative forskningsmetoder i praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Tronstad, K. R. (2010): Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte. Fafo-rapport 2010:39 Fafo

Vedeler, J. S. og S. Mossige (2009): "Barriere for karriere", i Tøssebro, J. (red.): Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv, Oslo: Universitetsforlaget, s. 119-131

Voorhees, A. M. og E. J. Bloustein (2005): Meeting the Employment Transportation Needs of People with Disabilities in New Jersey. Final Report for the New Jersey Department of Human Services The State University of New Jersey

Wixey, S., Jones, P., Lucas, K., Aldridge, M (2005): Measuring accessibility as experienced by different socially disadvantaged groups. University of Westminster, Transport Studies Group, London (2005)

10 Vedlegg 1 Studier om transportordninger – noen eksempler

Gjennomgang av og forslag til bedre målretting av de offentlige transportstøtteordninger som er ment å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger. 1. juni 2005

Regjeringen la i juni 2003 frem St.meld. nr. 40 (2002-2003), *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. I stortingsmeldingen ble det varslet at det vil bli nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal gjennomgå offentlige ordninger og stønader som skal bidra til å dekke funksjonshemmedes transportbehov, utover det tilbud som gis gjennom ordinær kollektivtransport. Formålet var å foreslå endringer som sikrer funksjonshemmede et godt transporttilbud, og som bidrar til at ordningene fungerer helhetlig, samordnet og rasjonelt. Meldingen ble behandlet av Stortinget våren 2004. I arbeidsgruppens mandat het det at arbeidsgruppen skulle kartlegge de ulike transportordningene og analysere hvordan disse ordningene fungerer i sammenheng. Det skulle legges vekt på å vurdere eventuelle gråsoner og overlappinger mellom dagens ordninger. Viktig blir det også å belyse forholdet mellom behovet for spesialordninger opp mot en videre utvikling av tilgjengeligheten innenfor det ordinære kollektivtilbudet. Videre skulle arbeidsgruppen utarbeide alternative forslag som kunne gjøre de individuelt baserte transportordningene mer målrettet.

Hovedmodeller for organisatorisk forankring

I sin utredning la arbeidsgruppen til grunn at transportordningene kan organiseres på ett av to forvaltningsnivå, eller videreføres på to nivå som i dag, noe som i prinsippet ga tre modeller:

- Statlig modell (som en del av folketrygden).
- Fylkeskommunal modell (som en del av den ordinære kollektivtrafikken).
- Blandingsmodell (både som en del av folketrygden og den ordinære kollektivtrafikken).

I alle modellene forutsatte arbeidsgruppen at forsøksordningen med arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede (AU-reiser) ble gjort om til en permanent transportordning.

Statlig modell

Arbeidsgruppen viset til at en mulig modell ville være at *alle* transportordninger for funksjonshemmede ble et rent statlig ansvar. All transportstøtte kunne da bli gitt som en del av Grunnstøtnadsordningen (Grunnstøtnad til transport), eller det kunne etableres en egen transportordning der både arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) og fritidsreiser (dagens TT-reiser) inngikk. Arbeidsgruppen mente at det mest praktiske ville være å utforme et eget transportkapittel i Grunnstøtnadsordningen med tilhørende regelverk, der en skilte mellom tre støtteformål; bilstøtnad, støtnad til fritidsreiser og støtnad til arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser).

Transportstøtten kunne enten gis som en ren pengeytelse eller som et reisebevis som ga rett til å reise for et gitt beløp eller å foreta et visst antall reiser som ble avgrenset geografisk eller i forhold til reiselengde. Reisebeløp kunne knyttes opp mot faste satser slik som ved dagens Grunnstøtnad, der satsene kunne differensieres i større grad slik at sprangene mellom trinnene ble mindre. For å målrette støtten bedre kunne ytelsene gis i form av et kjørekort eller transportkort som ble ladet opp med det beløpet brukeren hadde krav på. På denne måten ville ytelsene ikke kunne benyttes til andre formål enn transport, og det ville bli enkelt å registrere reiseaktiviteten til brukerne, for derigjennom å kunne si noe om behovet for ordningen. Beløp som ikke ble benyttet i løpet av tildelingsåret, ville bli slettet ved årsskiftet. Arbeidsgruppen mente at fastsettelse av egenandeler ville bli en utfordring. Ved en statlig modell måtte det legges opp til lik egenandel.

Arbeidsgruppen pekte på at ved valg av en statlig modell forankret i trygdeetaten, ville en gjøre transportordninger for funksjonshemmede til en rent *sosialpolitisk* sak, slik at transportstøtte var å betrakte som en hvilken som helst annen trygdeytelse. Ved denne modellen ville fylkeskommunene, som ansvarlig myndighet i forhold til den lokale kollektivtransporten, ikke ha noe spesifikt ansvar når det gjaldt transport for funksjonshemmede, ut over tiltak for å øke tilgjengeligheten til den ordinære kollektivtransporten med tilhørende transportinfrastruktur. Kommunene ville imidlertid fortsatt fritt kunne etablere egenfinansierte kommunale transportordninger som et supplement til de statlige ordningene.

Arbeidsgruppen trakk fram følgende argumenter for å velge en statlig modell:

- *Rettighetsfesting og likebehandling.* For brukerne ville en statlig modell forankret i trygdesystemet innebære en større grad av likebehandling både med hensyn til brukergodkjenning og ytelser. Transportstøtte ble en rettighet.
- *Effektivisering av saksbehandling.* Godkjenning av brukere kunne skje i et allerede etablert system, da de som behandlet søknader om Grunnstønad til transport ville få alle søknader, også fra TT-brukerne. Dette ville kunne effektivisere saksbehandlingen; ikke på grunn av at statlig administrasjon nødvendigvis var mer effektiv enn kommunal/fylkeskommunal administrering, men at ansvaret for beslektede ordninger ble samlet ett sted.
- *Samordning av ytelser.* Eventuelle problemer knyttet til overkompensasjon pga. at noen brukere mottok ikke-samordnede ytelser fra både stat og fylkeskommune ville elimineres, da saksbehandlerne i trygdeetaten ville ha full oversikt over hvilke trygdeytelser søkerne mottok.
- *Tilgjengelighet.* Brukerne ville kun behøve å henvende seg på ett sted for å få tilgang til de transportytelser og eventuelt andre trygdeytelser de måtte ha krav på.
- *Arbeidsgruppen la til grunn at AU-reiser ble forankret i staten,* som ville bli en fordel siden den eventuelle trygdemessige gevinsten ved at funksjonshemmede i større grad kunne delta i arbeidslivet ville tilfalle staten som har ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og som vil få gevinsten av økt arbeidsdeltakelse gjennom lavere trygdeutbetalinger.
- *Liten konsekvens for fylkeskommunens virksomhet.* TT-ordningen er en liten del av fylkeskommunes virksomhet, og en overføring av ansvaret til staten ville kun få marginale konsekvenser på fylkeskommunens oppgaveportefølje.

Argumenter mot å velge en statlig modell:

- *Reduserte incitament til universell utforming.* Når fylkeskommunene mistet TT-ordningen, fikk de samtidig mindre incitament til bedre tilrettelegging av den ordinære kollektivtransporten, siden eventuelle gevinster i form av redusert behov for TT ville tilfalle staten.
- *Kostnadsdrivende.* En rettighetsfesting av TT-ordningen, ville virke kostnadsdrivende, da søkere som oppfylte kriteriene for transportstøtte ikke kunne avvises av budsjettmessige eller kvotemessige årsaker. Dette kunne betraktes som en ulempe for det offentlige (staten), samtidig som det ville øke nytten for brukerne.
- *Nærhet til brukerne.* En overføring av saksbehandling av TT-saker fra kommunene til trygdeetaten ville gjøre lokale tilpasninger vanskeligere da saksbehandlerne på trygdekontorene (NAV) ville bli bundet av et rigid nasjonalt regelverk.
- *Transportytelser blir en ren sosial sak.* Ved en statlig trygdemodell, ville transportstøtte til forflytningshemmede bli å anse som en ren sosialpolitisk sak og ikke et transportanliggende, spesielt dersom ytelsene ble utbetalt i ikke øremerkede penger.

- *Politikk for desentralisering.* Desentralisering av oppgaver er en viktig målsetting for Regjeringen. En overføring oppgaver fra fylkeskommunene/kommunene til staten ville være et brudd med denne målsettingen.

Fylkeskommunal modell

Arbeidsgruppen viste til at et annet ytterpunkt ville være at transportordninger for funksjonshemmede ble et rent fylkeskommunalt ansvar på linje med eksisterende ansvarsforhold innenfor den lokale kollektivtrafikken. Med en fylkeskommunal modell mente arbeidsgruppen at alle transporttjenester for funksjonshemmede i prinsippet ble organisert slik som den eksisterende TT-ordningen, med brukergodkjenning og saksbehandling i kommunene og budsjettansvar hos fylkeskommunen. En fylkeskommunal modell ville innebære en styrking av TT-ordningen, gjennom at Grunnstønadmottakere som ikke mottok TT ville bli overført til TT-ordningen. Ved en permanent AU-reiseordning ville også brukere som ble godkjent til denne ordningen bli en del av TT-ordningen. Det samme ville også gjelde bilstønadmottakerne, ved at administreringen av bilstønadsordningen ble et fylkeskommunalt ansvar.

Arbeidsgruppen pekte på at i prinsippet også kunne seg at transportordninger for funksjonshemmede ble et rent kommunalt ansvar, ved at kommunene fikk det budsjettmessige og praktiske ansvaret for ordningene. En slik ren kommunal modell ble diskutert i NOU 2000:22, "oppgavefordelingsutvalget", med utgangspunkt i framtidig organisering av TT-ordningen. Utvalget mente at ansvaret for TT-ordningen fortsatt burde ligge til ett folkevalgt nivå for å sikre best mulig lokale tilpasninger og lokalpolitisk behandling ved prioriteringer mellom ulike tjenestetilbud. Etter en samlet vurdering kom utvalget fram til at ansvaret for TT-ordningen burde overføres til kommunene, da en slik løsning ville bedre mulighetene til å se TT i sammenheng med resten av kommunens velferds- og omsorgstilbud samt gi bedre forutsetninger for koordinering i forhold til trygdeetatens stønadsordninger for transport til funksjonshemmede. I St.meld. nr. 31 (2000-2001), *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, anbefalte imidlertid Regjeringen at en slik endring i oppgavefordelingen ikke burde gjennomføres. Regjeringen mente at ansvaret for TT-ordningen fortsatt burde ligge til det forvaltningsnivå som har ansvaret for den lokale og regionale kollektivtransporten og fungere som et supplement til det ordinære kollektivtilbudet. Stortinget fulgte anbefalingen fra Regjeringen, slik at TT-ordningen og organiseringen av denne ikke ble endret.

Arbeidsgruppen mente at en rendyrket fylkeskommunal modell ville innebære at transportordninger for funksjonshemmede ble betraktet som et *transportpolitisk* anliggende. Funksjonshemmedes transporttilbud ville ut fra en slik modell måtte vurderes på linje med kollektivtilbudet til befolkningen generelt. Staten ville derfor ikke ha noe direkte ansvar for å dekke transportbehovene til funksjonshemmede, men kun et indirekte ansvar gjennom å tilføre økonomiske midler til kommunene og fylkeskommunene via inntektssystemet.

Argumenter for å velge en fylkeskommunal modell:

- *I tråd med gjeldende politikk.* Å delegere ansvaret for transportordningene fra staten til fylkeskommunene ville være i tråd med gjeldende forvaltningspolitikk, der det bar ønskelig å desentralisere oppgaver.
- *Kommunene har ansvaret for pleie- og omsorgstjenestene.* Disse tjenestene retter seg både inn mot eldre og funksjonshemmede. Transportordninger for funksjonshemmede er i stor grad rettet mot eldre personer. I og med at eldreomsorg og tjenester og tiltak for funksjonshemmede er en kommunal oppgave, mente arbeidsgruppen at det ikke var urimelig at transportordninger for disse gruppene også ble samlet på det kommunale nivå.

- *Samordning med ordinær kollektivtrafikk.* Fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtrafikken og således ville et fylkeskommunalt ansvar for transportordninger for funksjonshemmede kunne sees i sammenheng med utviklingen av det ordinære kollektivtilbudet.

Argumenter *mot* å velge en fylkeskommunal modell:

- *Eventuell rettighetsfesting blir vanskelig.* Et fylkeskommunalt ansvar ville innebære at tilgangen til transportordningene ville bli underlagt ordinær budsjettstyring, og således ville brukernes rettigheter bli underlagt begrensninger. Dette måtte oppfattes som en ulempe for brukerne.
- *Omstillingskostnader.* Arbeidsgruppen pekte på at det måtte overføres kompetanse på saksbehandling til kommunene, spesielt i forhold til administrering av bilstøtnadsordningen, der en hadde et velfungerende system i staten. En overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene ville innebære at eksisterende finansieringsordning måtte gjennomgås. En overføring av de trygdeforankrede transportordninger ville innebære at den nye ansvarsfordelingen måtte lovforankres. Dette ville sannsynligvis bety en gjennomgang av kommunehelsesloven, sosialtjenesteloven, folketrygdloven og yrkestransportloven.

Blandingsmodell

En mellomløsning i forhold til en rendyrket statlig eller fylkeskommunal modell, mente arbeidsgruppen ville være å utforme en eller annen form for blandingsmodell. Dette ville innebære at det ble lagt opp til en organisering der transportordningene var delt mellom staten og fylkeskommunene. Ved en permanent AU-reiseordning ville det måtte besluttes om AU-reiser skulle være en integrert del av TT-ordningen eller om tilrettelagte reiser til arbeid eller utdanning skulle organiseres gjennom trygdeetaten, rettighetsfestes, og inngå som en del av trygdeytelsene. Arbeidsgruppen menet det kunne skisseres flere alternative modeller med et delt ansvar mellom stat og fylkeskommuner/kommuner, men en valgte i utredningen å diskutere kun to modeller som en omtalte som:

Dagens modell

Dette var i praksis en videreføring av gjeldende organisering av transportordningene, og kunne således betraktes som et referansealternativ eller nullalternativ. Med en videreføring av AU-reiser som et permanent rettighetsfestet transporttilbud, ville en slik ordning forankres som en del av trygdesystemet.

Argumenter *for* å velge dagens modell:

- *Videreføring av en fungerende ordning.* Arbeidsgruppen pekte på at arbeidsdeling mellom staten og fylkeskommunene/kommunene var innarbeidet og fungerte, på tross av gråsoneproblematikken mellom TT og Grunnstønad til transport. Brukervennligheten vil kunne økes ved å etablere en førstelinjetjeneste for brukerkontakten.

Argumenter *mot* å velge dagens modell:

- *Fragmentering.* Transportordningene ville fortsatt bli delt på ulike forvaltningsnivå; TT ville forbli budsjettstyrt og tilbudet således forskjellig fylkene imellom, noe som i og for seg både kunne oppfattes som en fordel og en ulempe.

Formålsmodellen

Dette var en modell der arbeidsgruppen tenkte seg at transportordningene ble delt mellom stat og fylkeskommuner etter *formålet* med reisen, på den måten at transportstøtte til arbeids- og utdanningsreiser ble et statlig ansvar, mens støtte til resterende reiseformål ble et fylkeskommunalt ansvar, og således administrert av fylkeskommunen.

Argumenter for å velge en formålsmodell:

- *Arbeidsdeling i forhold til ansvarsområde.* Staten har ansvar for arbeidsmarkedspolitikken, og får i hovedsak gevinsten av at flere uføretrygdete kommer ut i arbeid. Fylkeskommunen har ansvaret for det lokale kollektivtransporttilbudet, og vil derfor kunne vurdere TT til fritidsreiser i sammenheng med tilbudsutviklingen i den ordinære kollektivtransporten.
- *Klarere skille mellom statlig og fylkeskommunalt ansvarsområde.* Arbeidsgruppen viste til at var gråsoner og overlapping mellom Grunnstønadsordningen og TT-ordningen, da disse ordningene til dels dekket merutgifter til samme formål. Ved at staten og kommunesektoren fikk et klarere ansvar for ulike transportformål, skulle i prinsippet slike gråsoner (og mulighet for dobbeltdekning av merutgifter) elimineres.

Argumenter mot å velge en formålsmodell:

- *Fragmentering.* Splitting på reiseformål kunne bety en komplisering av tildelingen av transportstøtte både i forhold til saksbehandlerne og søkerne. Brukervennligheten ville imidlertid økes ved å etablere en førstelinjetjeneste for brukerkontakten.
- *Administrering av trygdebilordningen.* Trygdefinansiert kjøretøy/bilstønad gis til personer med ulike reiseformål. En splitting på reiseformål ville således komplisere bilstønadsordningen unødig.

Evaluering av prøveprosjekt med samordning av bestillingstransport og TT-transport 2009-2011

Rambøll leverte i 2012 en rapport om evaluering av prøveprosjekt med samordning av bestillingstransport og TT-transport 2009-2011", et oppdrag gjennomført på oppdrag for Samferdselsdepartementet. Evalueringen viste at man hadde oppnådd et utvidet transporttilbud, både for TT-brukere og for befolkningen generelt, men da med overvekt av eldre ettersom de fleste bestillingsrutene var lagt til dagtid i tidspunkt mellom skolekjøring. Evalueringen viste at man gjennom prøveprosjektet har lyktes med å etablere bestillingsruter i alle deltakende fylker, men i noe varierende omfang. Fylkeskommunene la vekt på at de gjennom prøveprosjektet hadde etablert systemer og rutiner de kunne bygge videre på arbeidet med å utvikle kollektivtilbudet videre. Resultatene viste at man hadde fått et utvidet transporttilbud, både for dem med TT-kort og øvrige innbyggere. Det var oppnådd en betydelig økt tilgjengelighet for spesielt eldre som ikke kvalifiserte for TT-kort, noe som hadde gitt positive sosiale og folkehelsemessige effekter. Videre hadde man oppnådd en bred brukermedvirkning i fylkeskommunene.

Likevel viste evalueringen at man ikke hadde nådd alle målsettinger for prøveprosjektet. Dette ble begrunnet med flere årsaker. I et tidsbegrenset prøveprosjekt ville man ikke nødvendigvis se effekter med en gang. Det var også flere fylkeskommuner som kom sent i gang med oppstart av prøveprosjektet. Likevel ble det fra fylkeskommuner sagt at man hadde fått på plass systemer og rutiner, samt viktige læringserfaringer som man kunne bygge videre på i arbeidet med bestillingstransport og kollektivtransport. Evalueringen viste at TT-brukere i liten grad har tatt i bruk bestillingstransport, særlig blant de tyngste TT-brukerne. Dette ble begrunnet med at TT-kortet ga langt høyere grad av fleksibilitet. Også sosiale grunner, som at de tyngste brukerne ikke ønsket å dele bil og ikke ønsket å være en belastning for de øvrige brukerne ved at det tok mer tid å feste en rullestol enn det tok å stige på bussen for de øvrige passasjerene, ble oppgitt å ha betydning for brukeren. Samtidig hadde bestillingstransporten gitt en økt grad av mobilitet for de tyngste TT-brukerne som tok tilbudet i bruk.

Et av målene til prøveprosjektet var at gjennom en samordning av bestillingstransport og TT-transport ville midler fra TT-transport bli friggitt fra lettere brukere. Disse midlene var tenkt overført til tyngre brukere. Det var ingen av fylkeskommunene som hadde lyktes i dette. Begrunnelsen var at de brukerne som etter nye TT-regler ikke lenger fikk tildelt TT-kort generelt hadde et underforbruk av tildelt TT-beløp, mens de tyngste brukerne brukte hele beløpet de fikk tildelt. I tillegg hadde TT-kostnadene over tid vært stadig stigende, blant annet som følge av at befolkningen blir stadig eldre og har større behov for tilrettelagt transport. Samtidig ble det oppgitt at de nye TT-reglene, i de fylkeskommunene som hadde gjennomført endringer, kun hadde vært virksomme i en kort periode, og i de fleste tilfeller kun virksomme for nye TT-brukere. I de fylkene man hadde gjort endringer i TT-regelverket, så man at antall TT-brukere hadde blitt redusert til dels betydelig, og innsparingseffektene fra disse innstramningene ville i større grad vise seg når reglene hadde fått virke over en lengre periode.

Selv om kostnadsnivået ikke var redusert, viste evalueringen at fylkeskommunene var samstemte om at bestillingstransport er en kostnadseffektiv måte å drive kollektivtransport på da man kun betaler for de turene som kjøres. Dette i motsetning til ordinær rutegående kollektivtrafikk der betalingen er uavhengig av etterspørsel og faktisk bruk. Man fikk slik sett mer transport for pengene med bestillingstransport. Det ble også pekt på at man så et innsparingspotensial i fremtiden ved å innføre bestillingstransport i områder der kundegrunnlaget bar for lavt til å opprettholde ordinære bussruter. Prøveprosjektet hadde dermed bidratt til å skape en bevisstgjøring omkring bruk av bestillingstransport, både hos fylkeskommuner, kommuner og brukere. I tillegg hadde prøveprosjektet bidratt til å skape strukturer og systemer for hvordan man kunne arbeide med denne type omlegging av kollektivtilbudet.

Arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser)

Transportordningen med tilrettelagte arbeids- eller utdanningsreiser (AU-reiseordningen) ble etablert av Samferdselsdepartementet og Sosial- og Helsedepartementet i 2001 som et tilbud til personer som falt utenfor eksisterende ordninger, slik at disse ikke skulle behøve å takke nei til arbeid eller utdanning på grunn av manglende transportmuligheter. Et forsøk med AU-reiser (2001-2013) ble opprinnelig organisert i to ulike modeller. I fylkene Oppland, Hedmark, Rogaland, Møre og Romsdal, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder og Troms ble transporttjenesten organisert gjennom trygdeetaten (NAV). I de øvrige fylkene; Østfold, Akershus, Buskerud, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark ble TT-ordningen utvidet til også å omfatte arbeids- og utdanningsreiser

For å bli godkjent som bruker av forsøksordningen måtte søkeren kunne dokumentere et arbeids- eller utdanningsforhold samt forflytningsvansker av minst ett års varighet som medførte at bruk av offentlige kommunikasjonsmidler var umulig eller svært vanskelig. Videre kunne brukeren ikke motta stønad til arbeids- og utdanningsreiser fra andre offentlige instanser. Dersom brukerne hadde Grunnstønad til arbeids-/ utdanningsreiser som ikke ga full dekning kunne man få dekket resterende beløp gjennom forsøket. Alternativt kunne man frasi seg Grunnstønaden. Brukerne måtte også betale en egenandel. I perioden 2002-2003 ble ordningen evaluert, og resultatene fra evalueringen er dokumentert i Amundsveen og Solvoll (2003) samt kort gjengitt i Solvoll og Amundsveen (2004). Forsøksperioden hadde vært forlenget flere ganger, sist ved behandlingen av Statsbudsjettet for 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Forsøket ble i St.prp. nr. 1 (2007-2008) på ny forslått forlenget, og ansvaret for hele forsøket ble foreslått lagt til NAV fra 2008. Denne endringen ble vedtatt av Stortinget, og iverksatt fra 1. januar 2008.

Evalueringen viste at AU-reiseordningen førte til at flere personer med funksjonsnedsettelse kom ut i arbeid eller utdanning. Hvis AU-reiseordningen ble fjernet, ville mange av brukere måtte slutte i arbeidslivet/utdanningsløpet eller redusere sin arbeidsinnsats. Ordningen bidro også til at personer med funksjonsnedsettelse kunne arbeide mer og lengre enn de ellers hadde kunnet gjøre. Ordningen var viktig både for å komme seg til jobben og som en forutsetning for å kunne stå i jobb. Med utgangspunkt i offentlige utgifter til AU-reiseordningen, egenandeler betalt av brukerne og rimelige forutsetninger knyttet til transportordningens betydning for arbeidsdeltakelse, reduserte utbetalinger av uføretrygd og økte skatteinntekter, ble det anslått at AU-reiseordningen i tillegg til å være samfunnsøkonomisk lønnsom, også virket positivt inn på offentlige budsjetter (økte skatteinntekter og reduserte trygdeutbetalinger var større enn kostnadene ved ordningen). På bakgrunn av dette ble det konkludert med at det var rimelig at AU-reiseordningen ble videreført og etablert som et permanent transporttilbud til personer med funksjonsnedsettelse som oppfylte kriteriene for å kunne innvilges AU-reiser.

I Prop 1 S (2012-2013) fra Arbeidsdepartementet ble det vist til at forslaget i Prop. 1 LS (2011-2012) med at særfradraget for store sykdomsutgifter skulle utfases over tre år, muliggjorde en styrking av AU-reiseordningen. På bakgrunn av evalueringen av ordningen, jf. Solvoll og Høy Anvik (2012), der det fremkom at AU-reiseordningen hadde bidratt til at flere personer med funksjonsnedsettelse hadde kommet i arbeid og kunne arbeide mer og lenger enn de ellers hadde kunnet gjøre, foreslo Regjeringen at forsøksordningen ble avsluttet og omgjort til en permanent landsdekkende ordning i 2013 basert på de samme inngangskriteriene og vilkår for øvrig som i forsøksordningen. Forsøket hadde omfattet brukere fra alle fylker unntatt Oslo, begrunnet ut fra at hovedstaden hadde en egen kommunal AU-reiseordning. Forslaget om en permanent landsdekkende ordning i 2013 innebar at den statlige ordningen ble utvidet til også å omfatte brukere i Oslo. Det ble imidlertid ikke godkjent AU-reisebrukere i Oslo før 1. september 2014. Ordningen administreres i 2015 i sin helhet fra NAV Tiltak Oppland.

Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo. Transportøkonomisk Institutt 2014

Temaet for denne rapporten var mulighetene for samordning av offentlig betalte transporttjenester, hvilke gevinster og ulemper dette kunne gi både med tanke på økonomiske aspekter og tilbudsutvikling, samt hvordan en samordning av slike tjenester kunne organiseres. Rapporten ble skrevet på oppdrag for Ruter AS, som hadde ønsket en vurdering av muligheten for å samordne offentlig betalte transporttjenester, slik at spesialtransport og kollektivtilbudet kan sees i sammenheng. Vi har nedenfor hentet fram noen sentrale punkter fra rapporten.

Hva er fordelene og ulempene ved både et lukket tilbud for de som har spesiell reiserett og et åpent tilbud for alle reisende?

Lukkede og åpne tilbud har ulike fordeler og ulemper. En fordel ved åpne tilbud er at det gir et tilbud til flere enn kun skyssberettigede. Erfaringer fra bestillingstransport i Hedmark viser at slike åpne spesialtilbud er svært populært både blant eldre og yngre brukere, og at fritidsaktiviteter har tilpasset seg rutetidene til den åpne bestillingstransporten. Til forskjell er lukkede tilbud i større grad tilpasset individuelle behov enn åpen transport. Individuelle behov blant sårbare brukere begrenser potensialet for samkjøring og dermed mulighetene for å åpne lukkede tilbud. Mens noen reisende synes samkjøring er bra fordi det er sosialt, og samkjøring synes å være populært i forbindelse med skoleskyss, er ikke dette oppfattet som like positivt blant TT-brukere. Årsaker som oppgis er at det føles utrygt for enkelte grupper funksjonshemmede å sitte sammen med andre grupper og, når det gjelder arbeids- og utdanningsreiser, en utrygghet i forhold til å måtte tilpasse seg et transporttilbud som oppleves mer uforutsigbart og kan gjøre det vanskeligere å komme til jobb (på grunn av for eksempel forsinkelser). Videre vil økt samkjøring ved å åpne tilbudet for alle reisende i mange tilfeller føre til et "stivere" tilbud, som ligner mer på et ordinært kollektivtransportsystem, hvor brukerne må tilpasse seg når transporten går og ikke omvendt. Motstand mot å måtte tilpasse seg et slik tilbud kommer til uttrykk blant brukere, som i dag har individuell transport og som på grunn av nedsatt funksjonsevne føler seg uheldig stilt i utgangspunktet. Å gjøre grep som oppfattes som en forverring av dagens tilbud for eksisterende brukere er politisk vanskelig. For eksempel gir samordning muligheter for å se spesialtjenester og ordinær kollektivtransport i sammenheng. Det kan bety mer kjøring til for eksempel T-bane og jernbanestasjoner med hjelp til å komme ombord, i stedet for dør-til-dør-transport i en og samme bil. For passasjerer som i dag slipper omstigninger kan dette oppleves som en kvalitetsforverring.

Hvilke konsekvenser vil samordning av offentlig betalte transportere kunne få for kollektivtilbudet i bynære områder og i distriktene?

Samordning av offentlig betalte transportere vil ha ulike konsekvenser i bynære og landlige områder. I byene vil det være lettere å fylle kjøretøyene med passasjerer, da det er sannsynlig at flere ønskede reiser ligger i nærheten av hverandre og avstandene er kortere. Imidlertid er muligheten til å åpne spesialtransport for alle reisende interessant i landlige områder, da dette kan innebære å gå fra et ikke-eksisterende tilbud til et tilbud – noe som kan gi velferdseffekter. Erfaringer fra forsøk med bestillingstransport som er åpne for alle, for eksempel i landlige strøk i Hedmark, viser at slike tilbud har blitt svært populært. Samordning kan også ha implikasjoner på en annen side av kollektivtransporttilbudet: markedsgrunnlaget til drosjenæringen. Ved samordning kan det skje at kontraktskjøringen til drosjene går over til å bli kjørt av andre aktører (for eksempel minibuselskaper som opererer under andre betingelser), noe som gjør at grunnlaget for å drive drosje blir mindre. Dette er viktig fordi drosjenæringen med sin kjøreplikt sikrer en transportberedskap.

Imidlertid er drosjenæringen i stor grad avhengig av offentlig betalte transporttjenester for å kunne opprettholde et tilbud, hvor driftsgrunnlaget ellers ikke er stort.

Hvilke økonomiske fordeler vil en slik organisering kunne ha?

Analysene viser at det er gevinster å hente på en samordning av transporttjenestene. Av de statistiske dataene går det frem at det er ledig kapasitet i dagens kjøretøyflåte, både når det gjelder å kjøre flere passasjerer sammen i samme kjøretøy samtidig og når det gjelder å benytte kjøretøyene i større grad på ulike tidspunkter på dagen uavhengig av hvor mange passasjerer det er ombord. På grunn av passasjerhensyn og brukerrettigheter vil det ikke alltid være mulig med samkjøring eller økt samkjøring, men også i slike tilfeller vil det være en gevinst å hente på å utnytte en felles kjøretøypark. Etterspørselen etter transport i dag tydeliggjør at for eksempel dagsenterkjøring og pasientreiser i stor grad skjer på tidspunkter hvor det innenfor andre transporttjenester er ledig kapasitet. Det samme kjøretøyet kan derfor benyttes til ulike transporter utover dagen. Mens datamaterialet gir et bilde på kapasitet gitt dagens etterspørsel, vil en samordningsløsning gi muligheter for å se flere behov i sammenheng og dermed føre til en annen type kapasitet enn i dag. Erfaringer fra Danmark viser at kostnadsbesparelsene ved å innføre felles planlegging og innkjøp er betydelige, fordi de ulike markedene kan sees under ett og dermed gi større og mer attraktive anbudsutlysninger for transportleverandørene.

Hvordan kan en slik samordning organiseres?

Samordning kan organiseres ved å opprette et samordningsselskap, det vil si et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap hvor flere ansvarlige myndigheter går inn på eiersiden. På denne måten kan de ulike transporttjenestene drives i egenregi. Løsningen vil medføre at eiere, som i dag har delt opp eget ansvar på ulike avdelinger (for eksempel kommuner hvor en avdeling er ansvarlig for dagsenterkjøring, mens en annen har ansvaret for skoletransport) vil måtte koordinere seg internt før de koordinerer seg med andre eiere. Fordelen med et samordningsselskap er fleksibilitet i forhold til hvor mange eiere som vil slutte seg til en slik løsning. Dette er av betydning fordi samordning kan by på en rekke organisatoriske, politiske og juridiske utfordringer, blant annet på grunn av fragmentert ansvarsdeling, aktørers ulike interesser, styringsinstrumenter og beslutninger som allerede er tatt. Det er derfor lite sannsynlig at alle offentlige myndigheter, som er ansvarlige for ulike typer transporttjenester, vil slutte seg til et samordningsselskap.

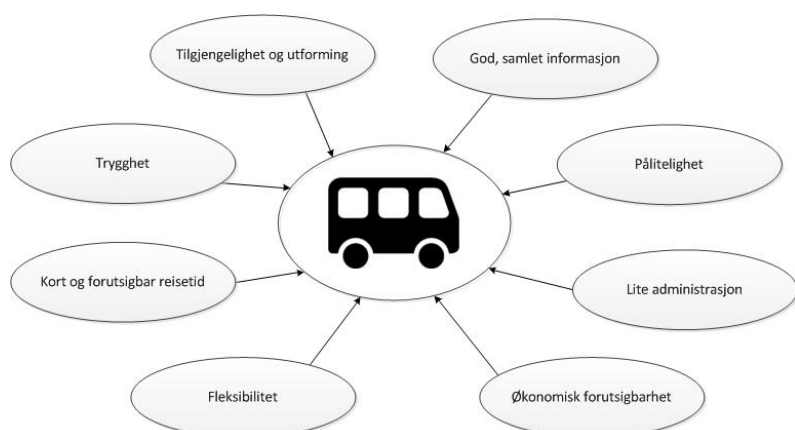
Transportordninger og arbeidsdeltakelse. Transport og arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne. SINTEF 2015.

I en rapport fra 2015 ble presentert resultatene fra prosjektet *Samordning av offentlige støtteordninger for transport*. Prosjektet var blitt gjennomført av SINTEF Teknologi og samfunn avd. Transportforskning, i samarbeid med Universitetet i Nordland, Handelshøgskolen i Bodø (UiN). Arbeidet var finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd. Den overordnede målsettingen med prosjektet var å utvikle og vurdere alternative modeller for samordning av støtteordninger for transport. Vi har nedenfor presentert konklusjonene fra rapporten ut fra de fire delmålene som var prosjektets utgangspunkt.

Delmål 1: Opparbeide kunnskap om samsvaret mellom dagens støtteordninger og målgruppens reelle behov

Funksjonskrav

I prosjektet oppsummerte man funksjonskrav transportløsninger for personer med nedsatt funksjonsevne i følgende figur:



I prosjektet ble det pekt på at å definere funksjonskrav for målgruppen for transportordningene ville være et viktig steg på veien til å etablere kriterier for å vurdere eksisterende støtteordninger, og kunne brukes som et verktøy for å vurdere hensiktsmessigheten til nye ordninger som ble foreslått. Funksjonskravene ble derfor benyttet som utgangspunkt når brukere av transportordninger vurderte hensiktsmessigheten til ordningene. En spørreundersøkelse som ble gjennomført som en del av prosjektet blant personer med nedsatt funksjonsevne viste at i hvilken grad ulike støtteordninger imøtekom ulike funksjonskrav varierte. Ikke minst varierte hvilke funksjonskrav støtteordningene oppfylte. Samlet sett var samsvaret mellom støtteordninger og behov minst når det gjaldt dekning av merutgifter til transport, administrasjon i søknadsfasen og tilpasning til den enkeltes behov. Videre hadde støtteordningene sine særskilte utfordringer. Brukere av *AU-ordningen* ga lav score på funksjonskrav knyttet til administrasjon, både i hverdagen og i søknadsfasen, og var usikre på om de fikk mulighet til å fortsette med ordningen. *TT-ordningen* skilte seg ut ved at behovet for å dekke merutgifter i liten grad i ble imøtekommet. Administrasjon i søknadsfasen var en utfordring, men det så likevel ut som brukerne hadde tilstrekkelig informasjon om selve ordningen. Når det gjaldt *bilstønad* var hovedutfordringen administrasjon i søknadsfasen, samtidig som brukerne ikke opplevde at ordningen dekket deres merutgifter.

For *økonomiske støtteordninger* var også mangelfull dekning av merutgifter tilbakevendende. Kostnader (merutgifter til transport) så generelt ut til å være en betydelig utfordring og ordningene så i liten grad ut til å dekke merutgifter til transport. Dette gjaldt særlig TT-ordningen, der 7 av 10 var uenig i at den dekket merutgifter.

Transportbehov og arbeid. Undersøkelsen viste at det var transportordningene som i størst grad oppfylte transportbehov knyttet til arbeidsdeltakelse. Mens bilstønad så ut til å være viktig for både reiser til/fra jobb og reiser i løpet av arbeidsdagen, dekket AU-ordningen hovedsakelig behov på reiser til/fra jobb. TT-ordningen var ikke like sentral for arbeidsreisen, men en viss andel opplevde også at den dekket behov ved reiser i arbeid. I den grad de økonomiske støtteordningene oppfylte transportbehov i tilknytning til arbeid var også dette først og fremst i forbindelse med reiser i arbeid.

Delmål 2: Opparbeide kunnskap om konsekvenser dagens støtteordninger har for målgruppens karriere og arbeidsdeltakelse

Betydningen av transport for arbeid og karriere

Mangelfull eller utilgjengelig transport var ikke den viktigste forklaringen på at personer med nedsatt funksjonsevne ikke var yrkesaktive eller jobbet deltid. Egen sykdom/helse og vansker knyttet til jobb eller arbeidsoppgaver var de viktigste årsakene til dette. Likevel kom det frem av spørreundersøkelsen at transport kunne ha vesentlig betydning for arbeid og karriere for enkeltpersoner. Dette gjaldt både forutsetninger for å være i arbeid, i å søke jobber og akseptere jobbtillbud.

Betydning av støtteordninger

Støtteordningenes betydning for arbeidsdeltakelse og karriere variert fra én ordning til en annen. Transportordningene så ut til å ha større betydning for arbeidsdeltakelse enn praktiske og økonomiske støtteordninger, og var for en betydelig andel avgjørende for om man kunne være i arbeid. Særlig AU-ordningen og TT-ordningen var avgjørende for karriere; at brukerne skulle kunne opprettholde stillingsandel og egne ambisjoner.

Delmål 3: Utvikle og vurdere alternative modeller for samordning av støtteordninger for transport

I prosjektet skulle man komme med et forslag til samordning av støtteordninger, og foreslo en nasjonal samordningsmodell for AU-reiser, TT-reiser og bilstønad. Modellen var tenkt å oppfylle funksjonskrav som var sentrale for arbeidsdeltakelse, og besto av fem hovedelementer:

Felles nasjonale rettigheter for arbeids og fritidsreiser for brukere i hele landet både for arbeidsreiser og fritidsreiser ville gjøre det lettere å gjennomføre lengre arbeidsreiser og søke jobb.

Forenklet administrasjon ville i hovedsakelig skje gjennom forenkling og samordning av skjemaer, godkjennings- og differensieringskriterier, samt godkjennings- og klageordninger.

En *AU-ordning* med fleksible tidspunkt og fleksibelt oppmøtested som inkluderte reiser i arbeid ville gi brukerne større fleksibilitet i dag.

Dette gjaldt også *bilstønad med tilhørende antall AU-reiser*, der AU-reiser som supplement til bil ville gi brukerne større valgmuligheter på dager der værforhold, arbeidsoppgaver eller egen helse ikke gjorde det mulig å kjøre bil.

I tillegg ville yrkesaktive brukere av AU-ordningen og bilstønad gis et *minimum antall fritidsreiser* (dagens TT-reiser). Dette ville legge til rette for å utføre ærend til/fra jobb eller delta på jobbrelaterte aktiviteter utenom arbeidstid.

Delmål 4: Vurdere samfunnsøkonomiske virkninger av alternative modeller for samordning

Resultater fra spørreundersøkelsen i prosjektet indikerte at en mer fleksibel transportordning sannsynligvis ville øke verdiskapingen til målgruppen både ved økt arbeidsdeltakelse, en lengre yrkeskarriere og bedre muligheter til karriereutvikling. Dette var positivt fra et samfunnsøkonomisk ståsted så fremt merkostnadene ved en bedre transportordning ikke oversteg merverdien for samfunnet av den økte verdiskapingen.

I rapporten pekte en på at utfordringen lå i å bestemme den kvaliteten på transportordningen som var samfunnsøkonomisk optimal ut fra en nytte-kostnadsbetraktning. Videre poengterte man at en arbeidsreiseordning kunne sees på som en nødvendig, men langt fra tilstrekkelig betingelse for økt arbeidsdeltakelse og dermed verdiskaping blant funksjonshemmede. Vel så viktig mente man var arbeidsgivernes vilje til å tilrettelegge arbeidsplassene for personer med forflytningshemninger, myndighetenes tiltak rettet mot tilrettelegging av offentlige arbeidsplasser for funksjonshemmede og den mer generelle politikken (blant annet universell utforming) for å gjøre samfunnet mer tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse.

Forslag til samordning

Funksjonskrav for støtteordninger som skal fremme karriere arbeidsdeltakelse

Gitte krav må oppfylles dersom en transportordning skal utgjøre et reelt alternativ for personer med nedsatt funksjonsevne. Ved utforming av en støtteordning som skal fremme arbeidsdeltakelse, er det viktig å ha i mente at disse kravene kan ha ulik betydning og innhold knyttet til ulike aspekter ved arbeidsdeltakelsen. I det følgende gis en oversikt over hva som kjennetegner funksjonskrav med tanke på jobbsøking, å være i jobb og å gjøre karriere. Felles for de fleste funksjonskravene er at manglende oppfyllelse av kravene medfører merarbeid, økt tidsbruk og tap av energi for den enkelte, noe som gjør det mer krevende å mestre karriere og arbeidsdeltakelse

Å søke jobb

For å søke arbeid er det behov for praktiske og økonomisk overkommelige løsninger for å oppsøke arbeidsgivere, offentlige kontorer, kursholdere og aktører med informasjon om arbeidsmarked og muligheter. Behovene kan være vesentlig forskjellige avhengig av om man søker jobb etter endt utdanning, er aktivt jobbsøkende som arbeidsledig, eller om man sporadisk søker på ledige stillinger mens man er i fast arbeid. I en aktiv jobbsøkefase kan omfang og kostnader være uforutsigbare, samtidig som økonomi kan være en vesentlig begrensning.

Dette er turer som krever fleksibilitet. Det kan være vanskelig å forutsi hvor mange turer det er behov for og når de skal gjennomføres. Turene vil ha ulike tidspunkt og målpunkt, og kan kreve at man tar raske avgjørelser. Noen respondenter peker på at det er viktig å få tilgang til transport som er tilpasset individuelle behov¹⁴ f.eks. knyttet til reisetid og komfort, fordi man må være opplagt til å gjennomføre de aktivitetene som er hensikten med reisen, som intervju eller opplæring.

¹⁴ For personer med sosial angst kan det være vesentlig å få være alene som passasjer i drosje.

En utfordring ved utforming av støtteordninger for reiser ved jobbsøking, kan være å avgjøre hva det er relevant for brukerne å søke om støtte til, dvs. å utforme gode kriterier for hva som er relevant for den enkelte jobbsøker, samt hvem som skal avgjøre dette.

Å være i jobb

Større fleksibilitet i hverdagen og mindre administrasjon er sentrale stikkord for å redusere gapet i premisser for å delta i arbeidslivet på lik linje med andre. Det bør være enkelt å planlegge og gjennomføre reisene. Ut fra de utfordringene i hverdagen som respondentene oppgir (se kapittel 3.2 og kapittel 4.4), er det viktig at reisene er enkle å planlegge, med liten kognitiv belastning og tidsbruk for den som benytter transportordningen, eksempelvis med ett sted for bestilling, uavhengig av reisehensikt.

En stabil og forutsigbar ordning for reiser til og fra jobb vil være vesentlig for å kunne delta i arbeidslivet. For at det skal være enkelt å reise, må transportordningen tilfredsstillende minimumskrav mht. pålitelighet, reisetid, tilgjengelighet, service og komfort, der strevsomme forflytninger unngås. Videre har en vesentlig del av funksjonshemmede behov for forutsigbarhet og trygghet. Dette kan være i motsetning til de som har behov for fleksibilitet, både mht. å kunne benytte ulike reisemåter og å kunne endre reisemåte og tidspunkt kort tid i forveien.

Det er behov for fleksibilitet mht. reisemåte, avreisetidspunkt, oppmøtested og kombinasjon av reisehensikter. For personer med bilstønad innebærer økt fleksibilitet blant annet at de bør kunne velge å benytte andre transportmuligheter ut fra egen dagsform, mulighet for parkering, reisehensikt og situasjon, med tilsvarende muligheter som andre bilførere. For brukere av andre ordninger innebærer økt fleksibilitet at det må være mulig å kombinere reise til/fra jobb med andre ærend. Dette vil bidra til å redusere gapet i premisser for å delta i arbeidslivet "på lik linje" med andre. Samlet tids- og energibruk på reiser for jobb og fritid vil påvirke både hvilken stillingsandel man kan ha og hvor lenge man blir i jobb.

Funksjonskrav knyttet til å søke jobb, være i jobb og gjøre karriere

Funksjonskrav	Å søke jobb	Å være i jobb	Å gjøre karriere
God, samlet informasjon	Bør være lett å finne informasjon om rettigheter og muligheter.	Bør være lett å finne informasjon om rettigheter og muligheter. Å lete frem utilgjengelig informasjon stjeler energi som kunne blitt bruk i arbeid	Bør være lett å finne informasjon om rettigheter og muligheter. Å lete frem utilgjengelig informasjon stjeler energi som kunne blitt brukt på å fremme egen karriere
Lite administrasjon		Lite administrasjon er vesentlig for å bli i jobb Mye administrasjon krever tid, og stjeler energi som kunne blitt brukt i arbeid	Mye administrasjon krever tid, og stjeler energi som kunne blitt brukt på å fremme egen karriere
Økonomisk forutsigbarhet	Økonomisk overkommelig	Uforutsigbarhet og usikkerhet krever mye energi	Økonomisk overkommelig
Pålitelighet	Pålitelighet transport som gjør at man kommer tidsnok og opplagt til jobbintervju etc.	Minstekrav til pålitelighet. Usikkerhet pga. upålitelighet eller stadige endringer krever mye energi.	Minstekrav til trygghet, pålitelighet og maks. reisetid.
Fleksibilitet	Behov for fleksibilitet mht. antall turer.	Antall turer tilpasset behovet. For å være i jobb på lik linje med andre er det behov for fleksibilitet mht. reisehensikter, valg av reisemåter, start- og målpunkt.	Antall turer tilpasset behovet. For å gjøre karriere på lik linje med andre er det behov for fleksibilitet mht. reisehensikter, valg av reisemåter, start- og målpunkt.
Kort og forutsigbar reisetid	Usikkerhet pga. uforutsigbar reisetid gjør det vanskelig å overholde forplikters og krever energi	Krav til maksimal reisetid. Usikkerhet pga. uforutsigbar reisetid gjør det vanskelig å overholde forplikters og krever energi	Krav til maksimal reisetid. Usikkerhet pga. uforutsigbar reisetid gjør det vanskelig å overholde forplikters og krever energi
Trygghet		Minstekrav til trygghet	Minstekrav til trygghet
Tilgjengelighet og utforming	Transport tilpasset individuelle behov slik at man er opplagt til jobbintervju etc. Godt kollektivtilbud og landsdekkende transportordninger.	Minstekrav til tilgjengelighet og komfort for å unngå slitasje. Å kunne parkere nær inngang er vesentlig for å ha godt utbytte av bilstønad. Godt kollektivtilbud og landsdekkende transportordninger.	Minstekrav til tilgjengelighet og komfort for å unngå slitasje. Å kunne parkere nær inngang er vesentlig for å ha godt utbytte av bilstønad. Godt kollektivtilbud og landsdekkende transportordninger.

Hvis målet er at flere personer med funksjonsnedsettelse kommer i jobb og blir lengre i jobb, bør én og samme transportordning dekke muligheten for ulike reisealternativ til/fra jobb både mht. transportmiddel, tidspunkt og oppmøtested, for reiser i løpet av jobbdagen, og for lengre arbeidsreiser (som reiser ut av egen region, med overnatting osv.). Dette berører både de som lar være å søke på jobber som de vet innebærer reiseaktivitet, de som har reiser i løpet av arbeidsdagen eller som har behov for noe fleksibilitet i de daglige arbeidsreisene. Utgangspunktet i dag er at arbeidsgiver skal dekke alle utgifter ved reiser i jobb. I praksis innebærer dette ofte at den ansatte selv tar belastningen når vedkommende har høyere transportutgifter enn "funksjonsfriske" kollegaer, enten ved å dekke evt. drosjeregninger av egen lomme eller ved å la være å reise. Det er derfor behov for å se muligheter for å dekke nødvendige utgifter ut over kollektivtakst. Det er behov for en ordning som inkluderer reiser i jobb og noen jobbrelaterte aktiviteter på fritida. Reisehensikter i grenseland mellom fritid og arbeid er eksempelvis møter, kurs og lignende utenom arbeidstid, og sosiale sammenkomster i forbindelse med jobb som kan være viktige for tilhørighet, faglig utvikling og nettverk. Det vil være hensiktsmessig å kunne velge reisemåte ut fra dagsform, oppmøtested og type sammenkomst.

Å gjøre karriere

For å ha overskudd til å ta på seg nye utfordringer, vurdere andre oppgaver og stillinger, må man kunne stole på at man får en stabil forutsigbar arbeidsreise som vil fungere i den nye hverdagen, samtidig som forventet fleksibilitet med hensyn til tidspunkt og oppmøtested, reiser i arbeidstida og lengre reiser vil ha betydning for arbeidskarriere. Noen vil oppleve at det er viktig å ha transportordninger som er fleksible nok til å dekke behovet for fleksible arbeidsdager og både korte og lange reiser i arbeid, for å gjøre seg aktuell for nye oppgaver eller stillinger, og for å kunne takke ja til et tilbud. Det kan være aktuelt å søke på stillinger med ujevne mellomrom, der informasjonsmøter, opplæring og intervju i forbindelse med jobbsøking vil kunne innebære korte eller lengre reiser. De samme kravene til forutsigbarhet, fleksibilitet og lite administrasjon som er viktige for å være i jobb, vil være viktige når man vurderer endringer i arbeidssituasjonen. Nasjonale AU- og TT-ordninger vil gi større fleksibilitet og forutsigbarhet, både ved reiser i arbeid og ved flytting i forbindelse med ny stilling. Ordningene bør fungere som tilbringertransport ved lengre kollektivreiser og for reiser ved målpunktet.

Funksjonskrav som kan innfris med administrative endringer

Én hensikt med dette prosjektet er å vurdere om dagens støtteordninger kan samordnes slik at personer med nedsatt funksjonsevne får en reisehverdag som gjør det lettere å søke jobb, være i jobb og gjøre karriere. Mange av funksjonskravene som er diskutert i denne rapporten, er betinget av selve gjennomføringen av transporten mer enn hvordan ordningen er administrativt utformet. Økonomisk forutsigbarhet er videre i stor grad knyttet til juridiske betingelser og rettigheter som ligger til grunn for bruk av de ulike ordningene. Det er også knyttet til forutsigbarhet i administrasjon og organisering av ordningene: hvorvidt ordningen inngår hos NAV eller er (fylkes)kommunalt ansvar, grad av endringer i regelverk og iverksettelse av politiske reformer. De funksjonskravene som således kan innfris med administrative endringer av støtteordninger, er dermed knyttet til informasjon, administrasjon og fleksibilitet.

Endringer som kan forenkle administrasjon og informasjon

For det første kan administrasjon forenkles betydelig med større samkjøring av kriterier for godkjenning og differensiering, og dersom man i større grad kan benytte felles skjema og prosedyrer for å søke, vurdere og påklage tildeling/ikke-tildeling av støtte. Dette kan f.eks. være samordning av eller felles godkjenningskriterier, legeerklæringskjema, differensieringskriterier, godkjenningsorgan, regler for

klagebehandling, regler for egenandel, standardisering av reisebevis. For eksempel bør én og samme godkjenningsordning kunne omfatte behov for type bil, hvorvidt den potensielle brukeren skal reise alene eller kan reise sammen med andre, om ledsager skal benyttes, honnørrabatt osv. Andre forhold kan fastsettes for hver ordning, f.eks. hvilke av de felles godkjenningskriteriene som gjelder for ordning A og fastsettelse av reiseomfang.

Administrasjon kan også forenkles ved å gi brukeren større bestemmelsesrett. Dersom én eller flere transportordninger gir ytelser i form av kontantbeløp f.eks. på et reisekort (verdikort), kan brukeren selv bestille transporten. I tillegg til at dette reduserer administrasjon både for brukeren og ansvarlig etat for ordningen, gir det brukeren større fleksibilitet og forutsigbarhet. Det kan knyttes betingelser til bruken av verdikortet, slik at offentlige etater kan innhente informasjon om reiseaktiviteten. Fordi det kan bli vanskelig å skaffe detaljert statistikk over reiseformål for hver tur, vil det også fordre nye løsninger for å fordele utgiftene på ulike offentlige regnskapsposter eller evt. forskjellige etaters regnskap. Utgiftene kan imidlertid fordeles etter samme forholdstall som ytelsene, noe som samsvarer med hensikten som er å gi brukeren medbestemmelse og fleksibilitet.

En slik løsning vil gi mindre grunnlag for å kontrollere bruken av verdikortet og hvor mye som brukes på ulike reisehensikter. Men om man aksepterer at det er grunnlaget for hver bevilgning som er avgjørende for kostnadsfordelingen, vil dette spare både transportør (drosjesjåfør), drosjeselskap og det offentlige mye tidkrevende administrasjon og papirarbeid.

Den største utfordringen knyttet til forenkling av administrasjon skyldes at ulike ordninger i dag administreres av både NAV og fylkeskommunene. De fleste ordningene i NAV er rettighetsstyrt. Hvis man oppfyller visse vilkår, har man rett til visse ytelser. Imidlertid kan det ytes skjønn i tildelingen av størrelsen på ytelsen (beløpet).

Fylkeskommunen har sektoransvar for kollektivtransporten og tilbyr et best mulig transporttilbud til innbyggerne innenfor sine årlige budsjetter. TT-reiser er ikke en rettighet, men et tilbud til godkjente brukere der tilbudet tilpasses de årlige budsjettene. Dersom godkjenningsordningen for TT-reiser samordnes med rettighetsstyrte ordninger, vil ikke fylkeskommunene ha samme frihet som i dag til å påvirke hvem og hvor mange som tildeles ordningen, eller tildelingen i ulike brukerkategorier (differensiering). De årlige budsjettene vil imidlertid bestemme størrelsen på ytelsen, og fylkeskommunen kan påvirke fordelingen mellom ulike grupper brukere (hvor mye de som får mest skal ha i forhold til de som får en mindre ytelse).

Endringer som kan fremme fleksibilitet

Større fleksibilitet for brukeren handler i stor grad om sømløs kombinasjon av eller overgang mellom ordninger eller ordningenes administrative områder. I dag har brukere av støtteordninger i liten grad mulighet til å kombinere ulike ordninger når reisen de foretar er sammensatt. F.eks. kan man med AU-reiser ikke delta på jobberelaterte sammenkomster utenfor arbeidstid eller arbeidssted. Ordningen er også lite fleksibel om man ønsker å utføre ærender på vei til eller fra jobb (hente/levere barn i barnehage/SFO, handle mat). Ved behov for faste stopp underveis, for eksempel stopp for å levere barn i barnehage, må det gis særskilt vedtak om dette. Merknadene for eventuelle stopp skal inngå i beregningen av egenandelen.

Én måte å fremme fleksibilitet for brukeren på er å la brukeren selv bestemme endepunkt for reisen. Endepunkt for reisen, f.eks. hjem fra jobb, kan variere fra dag til dag, alt etter hvilke ansvar og ærender man har. Det betyr ikke at brukeren vil få dekket flere reiser (f.eks. først til barnehage, så til hjemmet), men at start- og/eller endepunkt blir fleksibelt. Siste del av reisen (f.eks. fra barnehage til hjemmet) vil da måtte dekkes utenfor AU-ordningen. Videre er det viktig for den enkeltes fleksibilitet at en ordning kan benyttes uavhengig av hvor man skal reise. Fordi mange arbeidsreiser foretas på tvers av fylkesgrenser, er det viktig at AU-ordningen også kan benyttes til tilbringertransport og reiser til/fra oppmøtested på lengre jobbreiser.

Denne og tidligere studier viser at bilen er sentral for personer med nedsatt funksjonsevne, og at støtte til bil derfor er viktig. Likevel har personer som kjører bil med støtte fra NAV av og til behov for å reise på andre måter (pga. f.eks. reisehensikt, reisemål, vær og føre, varierende dagsform). De kan derfor ha sporadisk behov for å benytte AU- og/eller TT-ordningen selv om bilen er deres viktigste daglige transportmiddel. I dag er det mulig å benytte andre transportordninger når bilen er på verksted i mer enn en uke, hvis værforhold eller parkeringsforhold gjør det vanskelig å benytte egen bil eller pga. helsemessige forhold. En ordning som åpner for et mindre antall turer også når bilen er disponibel, vil bidra til større fleksibilitet og selvstendighet.

Det er flere utfordringer knyttet til å fremme fleksibilitet i transportordningene. En forutsetning for fleksibilitet er at brukerens behov vurderes samlet, på tvers av administrasjonsnivå (NAV, fylkeskommune). Det kan være krevende å tilrettelegge større samhandling mellom disse nivåene, både med tanke på regelverk, systemer, praktisk samarbeid og at tilgang til ordninger styres av ulike mekanismer (rettigheter eller budsjett). For eksempel er TT-ordningen budsjettstyrt, noe som gir forskjellig tilbud til brukeren, avhengig av bosted. Flere forhold ved TT-ordningen kan i større grad samkjøres på tvers av kommunegrenser, noe som vil oppleves mer rettferdig og forutsigbart (f.eks. ved skifte av studie- og jobbsted). En landsdekkende TT-ordning som kan benyttes ved lengre reiser, og arbeids- og studieopphold utenfor egen kommune vil bidra ytterligere til dette. Man kan imidlertid anta at dette fordrer sterke sentrale føringer som setter rammer for hvordan fylkeskommunene skal organisere TT-ordningen.

En nasjonal samordningsmodell av AU-reiser, TT-reiser og bilstønad

Ovenfor har vi argumentert for en rekke forhold som i større grad kan gjøre at transportordninger fremmer arbeidsdeltakelse blant personer i yrkesaktiv alder. I det følgende presenteres elementer av eksisterende ordninger som kan samordnes eller kombineres i større grad enn i dag, og som kan bidra til større oppfyllelse av funksjonskrav for transportordninger.

Hovedelementer i nasjonal samordningsmodell

I en nasjonal samordning av disse transportordningene bør brukere som tildeles arbeids- og utdanningsreiser samtidig tildeles et minimum antall fritidsreiser for å kunne utføre ærend til/fra jobb eller delta på jobbrelevante aktiviteter utenom arbeidstid. Behov for flere fritidsreiser utover et minimumsantall vurderes individuelt. Fritidsreiser viser her i stor grad til de samme reisehensiktene som i dag faller inn under TT-ordningen. Begrepet "fritidsreiser" gir et bedre bilde på hva TT-ordningen faktisk er rettet mot.

Videre bør yrkesaktive brukere som får bilstønad, samtidig tildeles et minimum antall AU-reiser og fritidsreiser for å kunne velge ulike reisemåter til/fra jobb, ved ærend til/fra jobb og for å delta på jobbrelevante aktiviteter utenom arbeidstid. Disse AU-reisene vil komme i tillegg til dagens ordning der AU-

reiser kan benyttes når bilen er mer enn en uke på verksted, bilen ikke kan benyttes pga. vanskelige vær- eller parkeringsforhold eller av helsemessige årsaker.

Fordi AU-ordningen står særlig sentralt med tanke på arbeidsdeltakelse, er det også viktig å vurdere hvordan *AU-ordningen* i seg selv kan oppfylle sentrale funksjonskrav. AU-ordningen bør i større grad enn i dag være fleksibel med hensyn til tidspunkt og oppmøtesteder. I tillegg bør AU-ordningen omfatte en løsning for reiser i arbeid. Dette kan f.eks. gjøres ved at arbeidsgiver betaler egenandelen, mens kostnader utover dette dekkes av det offentlige.

En nasjonal samordning vil videre forutsette *felles rettigheter* for brukere i hele landet, både for arbeidsreiser og fritidsreiser. Dette vil gjøre det lettere for brukere å ta på seg arbeidsoppgaver som innebærer lengre reiser, samt å søke nye jobber andre steder. I dag gjelder dette allerede rettighetsbaserte ytelser hos NAV, men det kan være ulike godkjenningskriterier, differensieringskriterier og ytelser hos fylkeskommunene.

For å redusere og *forenkle administrasjonen* for brukeren og for det offentlige, anbefales det å gå igjennom organiseringen av transportordningene for å samordne og forenkle skjemaer, godkjennings- og differensieringskriterier, samt godkjennings- og klageordninger. Samordning av transportordninger *med utgangspunkt i brukeren* (fremfor administrasjonsnivå) vil kunne forenkle administrasjonen av ordningene, både for brukeren og det offentlige. Vi anbefaler å sette ned et utvalg som kan se på samordning og forenkling av en rekke administrative forhold. Ett forhold utvalget bør vurdere er om det er nødvendig å dokumentere reisehensikter ved bruk av transportordningene. I dag har slik dokumentasjon som hovedhensikt å fordele utgifter på mellom administrative nivåer og enheter, innhente statistikk og føre kontroll over hvordan virkemidler brukes.

For å forenkle administrasjon for både bruker og det offentlige, bør det om brukeren selv ikke pålegges å skille mellom reisehensikter, men at den samlede støtten brukeren mottar fordeles på ulike utgiftsposter etter brøk basert på hvor stor andel av kostnadene som skal dekke ulike reisehensikter.

Utelatte elementer

En nasjonal samordning som beskrevet over, er forventet å bidra til en noe mer fleksibel arbeidshverdag med mulighet for fleksibel arbeidstid, ulike oppmøtesteder og reiser i jobb. Det vil fremdeles kunne være vanskelig å ta høyde for økt reisebehov og kostnader som kan oppstå i perioder, f.eks. knyttet til jobbsøking, langvarige kurs, eller at arbeidet for en periode utføres på et annet sted enn vanlig. Videre ville ikke en ordning som beskrevet her dekke behovet for personer som ikke er i jobb, men som er aktive jobbsøkere. Dette bør dekkes av ordninger spesielt rettet mot denne gruppen.

Organisering av nasjonal samordningsmodell

Dette prosjektet har hatt til hensikt å foreslå en modell for samordning av transportordning som i større grad ivaretar brukerens behov og som fremmer den enkeltes mulighet for arbeid og karriere. Prosjektet har ikke omfattet grundig gjennomgang av hvordan en slik samordningsmodell bør administreres i praksis, men i det følgende gis to korte eksempler på mulig organisering. Tilbudet kan organiseres ved samordning hos NAV, og at NAV dermed også overtar deler av ansvaret for TT-ordningen. F.eks. kan NAV være ansvar for TT-reiser blant personer i yrkesaktiv alder, eller for yrkesaktive som allerede har bilstønad eller AU-reiser. Dette vil

imidlertid medføre store organisatoriske endringer og betydelig overføring av ansvarsoppgaver og tilhørende budsjettposter mellom administrative nivåer. Videre vil dette i stor grad være et politisk spørsmål, og kan derfor ikke anses som en nærliggende løsning. Som et alternativ kan nasjonal samordning skje gjennom frivillig samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene. Et frivillig samarbeid består kort i at NAV med utgangspunkt i generelle retningslinjer anbefaler at personer i jobb med bilstønad og/eller AU-ordning får tildelt et gitt antall TT-reiser. Det vil imidlertid fremdeles være den enkelte kommune/fylkeskommune som tildeler og organiserer reisene.

Mulige forenklinger i administrasjon av transportordninger som bør vurderes

Forenkling	Kommentar
Felles legeerklæringsskjema	Utgangspunktet bør være brukerens samlede behov for støtte til transport. Skjema og krav til fornying kan samordnes for bilstønad, AU-reiser og TT-reiser. Brukeren slipper å fylle inn samme informasjon flere steder, og tema grupperes slik at brukeren bare fyller ut relevant informasjon.
Felles godkjenningskriterier og differensieringskriterier (for grupper som får ulikt støttenivå, f.eks. ulike stønadssatser, antall turer, o.l.):	Der det er hensiktsmessig, harmoneres godkjennings- og differensieringskriterier. Der det er nødvendig opprettholdes imidlertid særegne kriterier for den enkelte transportordning/reisehensikt. Det må vurderes om det er nødvendig at transportordningene skiller mellom reisehensikter, som i dag har som hovedhensikt å fordele utgifter på mellom administrative nivåer og enheter, innhente statistikk og føre kontroll over hvordan virkemidler brukes. For å forenkle administrasjon for både bruker og det offentlige bør det derfor vurderes om brukeren selv ikke pålegges å skille mellom reisehensikter, men at den samlede støtten brukeren mottar fordeles på ulike utgiftsposter etter brøk basert på hvor stor andel av kostandene som skal dekke ulike reisehensikter.
Felles godkjenningsorgan	Søknader for AU-reiser, TT-reiser og bilstønad for yrkesaktive sendes til ett organ, med samme godkjenningsperioder. Det vil være en fordel å se brukerens behov for ytelser til transport i sammenheng. Det vil kunne bidra til mer rettferdige ordning med større likhet uavhengig av bosted og ved reiser i andre deler av landet. Et utvalg bør søke å belyse om lokalkunnskap for å vurdere brukerens behov bør veie tyngre enn fordelene med et felles organ, eller om lokalkunnskap kan hentes inn også med en felles ordning.
Felles klageordning med felles klageorgan og felles regler for klagebehandling	En felles ordning der alle behov og ytelser til transport blir vurdert samlet, har grunnlag for å bli en mer rettferdig ordning. Hvordan den håndheves avgjør om det blir en "strammere" ordning for brukerne, eller om man søker å kompensere for faktiske begrensinger i hverdagen. En slik ordning vil være svært tidsbesparende for brukeren som slipper å henvende seg mange steder og gjennomføre en rekke ulike søknadsprosesser. Utfordringen vil være de som får avslag på alle ytelser, og som da ikke vil ha noen flere muligheter for å prøve sin sak.
Standardisering av reisebevis	Felles reisebevis for flere ordninger. Det samme kortet kan vise at vedkommende har rett til AU-ordning, TT-ordning, honnørrabatt, ledsager mv., samt gyldig periode for hver ordning.
Fastsettelse av egenandel	Tidligere studier peker på at felles regler for egenandel kan bidra til mindre misbruk av transportordninger til andre reisehensikter. Dette har betydning for hvordan utgifter fordeles mellom ulike offentlige regnskapskonti, og statistikkgrunnlag for å følge utviklingen.

Forslag og anbefalinger: oppsummering

Det anbefales å utrede muligheten for en nasjonal samordning av bilstønad, AU-reiser og TT-reiser særlig rettet mot yrkesaktive og personer i yrkesaktiv alder. Målet med samordningen vil være å gi bedre fleksibilitet i valg av reisemåte, reisetidspunkt, hvor man reiser til/fra, reisehensikter og kombinasjoner av reisehensikter. Transportordningen bør være nasjonal, slik at rettighetene (og mulighetene) er forutsigbare ved reiser på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og ved skifte av jobb og bosted.

Det anbefales videre å utrede muligheten for å inkludere reiser i arbeid. Dagens ordning, der arbeidsgiver betaler alle utgifter til reiser i arbeid, overlater i praksis mange utfordringer til brukeren som kan ende med å velge bort reiser eller selv betale ekstrautgifter transporten medfører.

Videre bør det vurderes om det er mulig å forenkle og samordne administrative regler og kriterier for de ulike ordningene som er basert på ulike reisehensikter.

Til sist anbefales det å gi TT-ordningen et NAVn som tydeliggjør hensikten med ordningen, eksempelvis tilrettelagte fritidsreiser.

En utregning av en mulig nasjonal samordning må ta hensyn til at fullt utbytte av noen støtteordninger fordrer samvirkende tiltak. For eksempel vil parkering nær inngang med god tilgjengelighet ha betydning for bruk av egen bil i jobb og til møter i løpet av arbeidsdagen. Flere virkemidler kan være aktuelle for å oppnå god tilrettelegging, både fysisk tilrettelegging av parkeringsplasser og sanntidsinformasjon om hvilke plasser som er ledige. Det kan være behov for god informasjon til arbeidsgivere, og dette vektlegges spesielt for IA-bedrifter. Som et ledd i å bevisstgjøre arbeidsgivere, kan noen forhold ved arbeidsreiser og parkering i en periode inngå som spesifikke punkt i rapporteringsplikten. Det er derfor viktig å ha en helhetlig tilnærming til transportbehov og reisekjeder i utredning og utforming av transportordninger som skal fremme arbeidsdeltakelse.

Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen) Status 2015. Gisle Solvoll og Thor-Erik Sandberg Hanssen. UiN-rapport nr. 5/2015

Dette er den siste statusrapporten om TT-ordningen som foreligger høsten 2019. Samferdselsdepartementet har initiert en ny statusrapport som skal foreligge ultimo 2019. Vi har nedenfor hentet ut noen sentrale resultater av utredningen fra 2015.

Utredningen i 2015 viste at TT-ordningen normalt sett var organisert slik at fylkeskommunene utarbeider regelverk og fastsetter brukerkvoter, bestemmer hvordan midlene skal fordeles mellom ulike brukerkategorier (med et par unntak) samt har ansvar for budsjettoppfølging og kontroll av ordningen. Selskapet som leverer kortløsningen har normalt sett ansvar for å få produsert og distribuert verdikort/turkort til brukerne og gjennomføre det økonomiske oppgjøret med transportør. Kommunene forestår brukergodkjenningen mens behandling av klager er et fylkeskommunalt ansvar i noen fylker og et kommunalt ansvar i andre fylker.

For å bli godkjent som TT-bruker må søkeren ha en varig forflytningshemming som gjør at han eller hun ikke, eller kun med betydelige anstrengelser, kan benytte det ordinære kollektivtilbudet. Alle fylkene, med unntak av Nordland og Vestfold, godkjenner brukere selv om de mottar Grunnstønning til transport fra NAV. Når det gjelder godkjenningssaks for søkere som har bil fra NAV eller bor på institusjon, varierer praksis mye mellom fylkene. De fleste fylkene godkjenner også brukere selv om de bor sammen med en person som har og kan kjøre bil. Godkjenningens varighet er vanligvis fra ett til tre år, men i praksis «evig» dersom funksjonshemmingen ikke opphører, eller fylkeskommunen ikke reduserer ressursbruken til ordningen eller endrer regelverket slik at noen brukere må tas ut.

Tildelt reisebeløp/turer til godkjente brukere differensieres normalt ut fra brukerkategori og/eller avstand mellom brukerens bosted og nærmeste service/kommunesenter. Prioriterte brukerkategorier er vanligvis blinde/svaksynte, varige rullestolbrukere og psykisk utviklingshemmede. I noen fylker gir en større ytelse til «unge» enn til eldre.

18 fylker hadde per 1. januar 2016 elektroniske betalingskort for TT-brukerne, med Rogaland Taxi som den dominerende leverandøren av dataløsning. 14 fylker benytter verdikort (hver bruker får tildelt et gitt pengebeløp), 5 fylker har turbaserte kort (hver bruker får tildelt et gitt antall turer). Fylkene som opererer med turkort har normalt sett begrensninger knyttet til turlengde. I Oslo er det imidlertid ingen begrensning på turlengde (i egen kommune). I Nord- og Sør-Trøndelag er maksimal turlengde 30 km. Vest-Agder har ingen begrensning på turlengde, men egenandelen øker mye med turlengden. Det kreves en egenandel for transporten i 13 fylker. For de fylkene som har et fast beløp per tur varierer egenandelen fra 15 kr i Østfold til minimum 67 kr i Vest-Agder. I fylkene som opererer med en prosentsats av turprisen, varierer egenandelen fra 10 % av turpris i Troms og Nordland til 30 % av turpris i Sør-Trøndelag.

TT-kortet skal kun benyttes til fritidsreiser, men noen benytter kortet til pasientreiser som skal betales av Helseforetakene. Oppfatningen blant de TT-ansvarlige er at bevisst misbruk av TT-kortet til pasientreiser er lite utbredt, men noen mener at feilbruk er relativt omfattende.

I 2015 er det knapt 113 000 godkjente TT-brukere i Norge. Dette er omlag samme brukerantall som i 2012. Av de godkjente brukerne er ca. 91 500 (80 %) «aktive» (har reist minst en tur i 2014). Andel aktive brukere varierer mellom fylkene. Årsaker til dette kan være forverret helse, dødsfall, godkjenning av brukere kun i kraft av høy alder og ikke transportbehov og at TT-kort i noen kommuner oppfattes som en «rettighet» når

man blir gammel. Brukerandelen (antall brukere per 1 000 innbyggere) varierer fra 0,9 % i Østfold til 3,8 % i Sogn og Fjordane. For landet som helhet er brukerandelen 2,2 %.

I 2014 brukte fylkeskommunene 489 mill. 2015 -kr på TT-ordningen. Dette er en reell nedgang på vel 26 mill. kr fra 2012. Antall tilbudte årlige turer i 2015 for en ordinær TT-bruker varierer fra 150 (70 for personer over 67 år) i Oslo til 14 i Østfold og Møre og Romsdal. Antall gjennomførte turer per «aktive» TT-bruker i 2014 varierer fra 55 i hovedstaden til under 12 i Vestfold, Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark. Gjennomsnittlig antall gjennomførte turer per «aktive» TT-bruker i 2014 er ca. 24.

Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Østfold har fra 1. juli 2012 – 31. desember 2015 deltatt i en forsøksordning for å bedre TT-ordningen for brukere med «tyngre» funksjonshemming; rullestolbrukere og blinde/sterkt svaksynte. I Østfold bestod tilbudet i etablering av en servicelinje i 2 kommuner mens de to andre fylkene økte reisebeløp/antall turer for målgruppen i til sammen 14 kommuner. Ordningen førte til økt nytte for målgruppen gjennom forbedrede reisemuligheter.

Jo bedre de ordinære bussrutene er tilrettelagt for personer med forflytningshemninger, desto flere TT-brukere kan benytte seg av rutetilbudet. Med utgangspunkt i data fra 18 fylker, fant man at 52 % av bussene har lavgulv-/laventreløsning, 74 % har plass til å ta med rullestol, 40 % har heis eller rampe mens 44 % har holdeplassannonsering. 10 % av bussene har ingen særskilt tilrettelegging. Alle bussene i Østfold, Akershus, Oslo, Aust-Agder og Finnmark kan ta med rullestol, mens kun 8 % av bussene i Hedmark har denne muligheten. Holdeplassannonsering fant man i alle bussene i Oslo, Akershus, Aust-Agder, Rogaland og Finnmark (fra 1/1 2016), mens kun 3% av bussene i Oppland har denne fasiliteten. Samferdselsdepartementet har fra 2009 gjennom forskrift stilte krav om at alle nye busser som blir registrert etter 1. januar 2010 skal være universelt utformet.

Mer fleksible kollektivtilbud i form av serviceruter eller rent etterspørselsstyrte tilbud basert på forhåndsbestilling, vil også være et aktuelt transporttilbud for noen TT-brukere; spesielt dem med lettere funksjonshemninger. 3 fylker (Oslo, Vestfold og Nordland) oppgir å ikke ha service- eller bestillingsruter. Av de 15 fylkene som har slike ruter, er det 3 fylker (Akershus, Vest-Agder og Nord-Trøndelag), som oppgir at disse rutene gir TT-brukerne i områdene rutene går reduserte TT-ytelser eller bortfall av individuelle TT-rettigheter. I de andre fylkene er disse rutene et supplement til den individuelt baserte TT-ordningen.

En samlet vurdering av den kollektive transportstandarden til personer med forflytningshemninger i fylkene i 2014, der kvaliteten på TT-ordningen (ytelser og brukerandel) veies sammen med graden av universell utforming av bussene og tilstedeværelsen av service- og bestillingsruter, indikerer at transportstandarden er klart best i Oslo. Holder vi hovedstaden utenfor kommer Vest-Agder best ut og Hedmark dårligst ut. Situasjonen var mye den samme i 2012, men avstanden mellom Oslo og mange av de andre fylkene er blitt mindre. Da TT-ytelsene målt i penger eller antall turer jevnt over er lavere i 2014 enn i 2012, trekker dette isolert sett i retning av et dårligere tilbud, selv om det er forskjeller mellom fylkene.

I utredningen ble det vist til at man de seneste 5-6 år har sett en utvikling i retning av at færre TT-brukere godkjennes og at andelen «aktive» brukere øker. Dette viser at kommunene har klart å målrette godkjenningen i større grad enn tidligere. Denne positive utviklingen når det gjelder målretting ser ut til å ha fått et lite tilbakeslag ved at andelen «aktive» brukere er redusert noe fra 2012. Da 1 av 5 godkjente TT-brukere ikke benytter TT-kortet er det ennå en jobb å gjøre hos de som godkjenner brukere og følger opp brukerlistene slik at de midlene som fylkespolitikkerne bevilger til ordningen omsettes i turer. Etter at man på 2000-tallet stort sett har kunnet observere en økning i gjennomsnittlige ytelser per TT-bruker som har holdt

tritt med utviklingen i konsumprisindeksen, ser man en reell nedgang i ytelsene fra 2012 til 2014. Dette betyr at TT-brukerne i flere fylker tilbys færre turer i 2014 enn i 2012.

Service- og bestillingsruter er etablert i 15 fylker, og i 3 av fylkene (Akershus, Vest-Agder og Nord-Trøndelag) gir disse rutene TT-brukerne i områdene rutene går reduserte TT-ytelser eller bortfall av individuelle TT-rettigheter. Slike ruter vil være et viktig supplement til den drosjebaserte TT-kjøringen slik at denne i sterkere grad kan rettes inn mot de brukergruppene som er mest avhengige av individuelle transportløsninger. Det er fremdeles viktig at fylkeskommunene i sitt arbeid med å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger i større grad bruker universelle løsninger som service- og bestillingsruter og tilrettelegging av transportmidler og transportinfrastrukturen, heller enn selektive løsninger (som TT-ordningen). Økt bruk av bestillingsruter kan gi bedre driftsøkonomi samtidig som et «åpent» transporttilbud vil bidra til å svare på utfordringer knyttet til en aldrende befolkning. Tilrettelegging av den ordinære kollektivtrafikken og etablering av etterspørselsstyrte transporttilbud (bestillingsruter) er, sammen med en sterkere målretting av TT-ordningen, nødvendige tiltak for at det skal kunne frigjøres midler som kan benyttes til å gi TT-brukerne med de tyngste funksjonsnedsettelsene et bedre TT-tilbud.

Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne. TØI 2016

Basert på data fra to landsdekkende utvalgsundersøkelser ble det i studien gjort en sammenlikning av transportressurser, transportmiddelbruk, deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet og udekket aktivitetsbehov blant henholdsvis personer med nedsatt bevegelsesevne og befolkningen generelt. Mobilitet – det å kunne forflytte seg i det geografiske rommet – er sentralt for å kunne delta på aktiviteter utenfor hjemmet som skaper velferd. I Norge finnes det lite forskning om tilgang til transportressurser og hvilke transportmidler denne gruppen bruker i hverdagen. Videre finnes det lite forskning på i hvilken grad personer med nedsatt bevegelsesevne har et udekket aktivitetsbehov – dvs. i hvilken grad de får gjort de aktivitetene de ønsker. Det primære målet i prosjektet var å få mer kunnskap om transportressurser, transportmiddelbruk, barrierer for transport, deltakelse i aktiviteter og grad av udekket reise- og aktivitetsbehov blant personer med nedsatt bevegelsesevne. Et annet mål var å undersøke i hvilken grad det er forskjeller mellom personer med nedsatt bevegelsesevne og befolkningen generelt i spørsmål knyttet til transport og aktivitetsdeltakelse.

Et utgangspunkt for studien var at transport kan bidra til deltakelse på ulike arenaer, som for eksempel arbeid, skole og ulike fritids- og sosiale arenaer, og at deltakelse på slike arenaer skaper velferd. Grad av deltakelse i ulike aktiviteter utenfor hjemmet og grad av udekket behov kan brukes som indikatorer for velferd. I studien ble det antatt å være en sammenheng mellom deltakelse i ulike aktiviteter utenfor hjemmet (og udekket aktivitetsbehov) og hvilke muligheter man har for å kunne reise. Hvilke muligheter man har for å foreta en reise avhenger av samspillet mellom en persons individuelle ressurser og egenskaper og omgivelsesfaktorer knyttet til en forflytning. Individuelle ressurser og egenskaper ble i prosjektet definert som fysiske egenskaper og materielle, sosiale og tidsmessige ressurser en person har. Videre var omgivelsesfaktorer definert som både sosiale, tidsmessige og rommelige kjennetegn ved en situasjon (selve reisen eller ved aktiviteten man ønsker å delta i utenfor hjemmet) som kan hindre eller fremme en persons mobilitet.

Resultatene viste at det var et udekket behov for transporttjeneste for funksjonshemmede (TT-tjeneste) blant personer med nedsatt bevegelsesevne, og at mange opplevde det å måtte bli kjørt privat som begrensende. Videre var det store forskjeller i hvilke transportmidler som ble benyttet i hverdagen mellom de med og uten nedsatt bevegelsesevne. To tredjedeler av de med nedsatt bevegelsesevne oppga å ha fysiske problemer som begrenset deres mulighet til å bruke kollektivtransport. Videre viste resultatene at personer med nedsatt bevegelsesevne i mindre grad deltok i aktiviteter utenfor hjemmet som kunne bidra til velferd og at det udekkede behovet for slike aktiviteter var større blant personer med nedsatt bevegelsesevne enn i befolkningen generelt. I rapporten ble det pekt på at funnene i studien tilsa at det var nødvendig å bruke et hele-reisen-perspektiv for å forstå utfordringer knyttet til transport og udekkede aktivitetsbehov blant personer med nedsatt bevegelsesevne.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no