

Samfunnsøkonomiske virkninger av styrket tilgang til varer og tjenester

Samfunnsøkonomiske virkninger av styrket tilgang til varer og tjenester

Utarbeidet for Barne-, likestillings-
og inkluderingsdepartementet

Forord

Rapporten inneholder en analyse av de samfunnsøkonomiske virkningene av å styrke diskrimineringsvernet ved å lovfeste at alle ha tilgang til varer og tjenester. En slik lovendring vil føre til at mange virksomheter må tilpasse seg slik at også personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til virksomhetens tilbud.

Prosjektet ble ledet av Audun Gleinsvik ved Proba samfunnsanalyse og gjennomført sammen med John Magne Skjelvik, Vista Analyse AS. Einar Bowitz fra ECON Pöyry var kvalitetssikrer.

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Gjeldende rett og foreslått endring	4
2 METODE.....	6
2.1 Hovedutfordringer	6
2.2 Metodevalg	6
3 TIDLIGERE STUDIER AV NYTTE OG KOSTNADER.....	14
4 EKSEMPELSTUDIER - KOSTNADER	18
4.1 Informasjon om virksomheten	18
4.2 Avtale og bestilling	21
4.3 Betaling	22
4.4 Dagligvarehandelen.....	26
4.5 Transport	31
4.5.1 Krav om universell utforming	31
4.5.2 Mulige ytterligere tiltak for å sikre bedre tilgang.....	33
4.6 Teater og kino.....	37
4.7 Bank og forsikring.....	41
4.8 Offentlig sektor og helsevesenet	42
4.8.1 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	42
4.8.2 Skatteetaten	44
4.8.3 Kommuner.....	45
4.8.4 Legekontorer	45
4.8.5 Oppsummering offentlig sektor og helsetjenester.....	47
4.9 Kostnader til opplæring av personell	47
5 KOSTNADER FOR HELE ØKONOMIEN	50
6 NYTTEVURDERINGER AV TILTAKENE	55
6.1 Antall personer i målgruppen.....	56
6.2 Nytte for målgruppen av de ulike tiltakene	56
6.3 Virkning for andre grupper	59
7 NYTTE SAMMENHOLDT MED KOSTNADER.....	60

Sammendrag og konklusjoner

I denne rapporten anslår vi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å lovfeste at alle skal ha tilgang til varer og tjenester. En slik lovendring vil utløse tiltak for å fjerne barrierer som personer med nedsatt funksjonsevne opplever. Det er svært usikkert hvor store disse kostnadene vil bli. Vi har anslått kostnadene til mellom 91 og 1587 millioner kroner per år. Mye av spriket mellom anslagene skyldes usikkerhet om hvor lovens grense for "uforholdsmessig byrde" vil trekkes. Hvis man lar være å stille krav om tiltak uten klart dokumentert nytte, bør kostnadene kunne nærme seg den nedre grense i intervallet.

En del av tiltakene som inngår i kostnadsberegningen vil ha begrenset nytte. Dette gjelder særlig opplæring av ansatte som kommer i kontakt med brukere eller kunder med nedsatt funksjonsevne.

Flere av tiltakene medfører at alle med publikumsrettet virksomhet må etablere ulike former for elektronisk samhandling i form av nettside og nettbaserte systemer for avtale, bestilling og betaling. Slike tiltak vil normalt gi en effektivisering og betydelige fordeler og for personer uten nedsatt funksjonsevne.

Mye av spriket mellom høyeste og laveste kostnadsanslag kan tilskrives at de er basert på ulike forutsetninger om hvilke tiltak lovendringen eventuelt vil føre til. I tillegg kommer betydelig usikkerhet om tiltak i form av økt elektronisk samhandling faktisk vil gi høyere samlede kostnader i virksomhetene. En stor del av kostnadene vil komme når lovens krav trer i kraft, men enkelte tiltak vil også gi økte driftskostnader.

I rapporten drøfter vi også nytten ved tiltakene, men ser ikke grunnlag for å sammenligne nytteeffektene med kostnadene og kan dermed heller ikke konkludere om lovendringen vil være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Bakgrunn

En interdepartemental arbeidsgruppe utreder en mulig styrking av diskrimineringsvernet for å sikre alle tilgang til varer og tjenester. Som et element i dette arbeidet har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) bestilt denne utredningen.

Problemstilling

Hvor mye vil det koste å gjennomføre de tiltak som vil kreves hvis det lovfestes at alle skal sikres tilgang til varer og tjenester? Hvilke nytteeffekter vil disse tiltakene ha for målgruppen, og hvilke positive og negative virkninger vil de ha for andre? Hvor usikre er anslagene?

Konklusjoner og tilrådinger

Det er allerede lovfestet at bygg, anlegg og IKT skal gis universell utforming. Disse lovbestemmelsene finnes i blant annet diskriminerings- og tilgjengelighetsloven samt plan og bygningsloven. Vi har i hovedsak forutsatt at disse lovbestemmelsene vil være fullt ut gjennomført før eller samtidig med at alles rett til tilgang til varer og tjenester skal være gjennomført. Vedtatte regler om universell utforming vil fjerne mange av de barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter i dag i forbindelse med tilgang til varer og tjenester.

Forslaget til styrking av diskrimineringsvernet innebærer at virksomheter ikke skal måtte gjennomføre tiltak som vil utgjøre en "uforholdsmessig byrde". Både nytten og kostnadene ved tiltaket samt virksomhetens ressurser vil trekkes inn i vurdering av uforholdsmessighet. Usikkerhet om hvor grensen vil trekkes for uforholdsmessighet bidrar vesentlig til sprik mellom våre laveste og høyeste kostnadsanslag.

Når allerede vedtatte lovbestemmelser om universell utforming av bygg, anlegg og IKT er gjennomført fullt ut, vil mange av problemene knyttet til informasjon, avtale, bestilling og betaling fjernes. Hvis det vedtas å styrke diskrimineringsvernet for å sikre tilgang til varer og tjenester også for personer med nedsatt funksjonsevne, vil dette kunne framtvinge elektronisk samhandling med brukere/kunder i alle publikumsrettede virksomheter. For de fleste virksomheter vil dette kunne gi lavere kostnadsnivå. Derfor vil elektronisk samhandling sannsynligvis vokse sterkt selv om ikke diskrimineringsvern skulle påskynde dette. En slik utvikling vil gi bedre tilgjengelighet til disse virksomhetene også for kunder og brukere som ikke har nedsatt funksjonsevne. I våre beregninger har vi ikke tatt hensyn til noen av disse positive virkningene av økt elektronisk samhandling. Vi har anslått at tiltak for å sikre alle tilgang til informasjon, bestilling, avtaler og betalinger vil kunne gi kostnadsøkninger på mellom 16 og 468 millioner kroner. Usikkerheten i anslaget skyldes både usikkerhet om fortolkning av "uforholdsmessighet", enhetskostnadene for tiltakene og omfanget av rasjonaliseringsgevinster knyttet til tiltakene.

Lovendringen vil kunne gjøre at teatre, kinoer, m.v. forpliktes til å tilby synstolking og teksting. Kostnadene vil avhenge sterkt av hvor stor andel av forestillingene som må tilpasses. Vi anslått kostnadene til 33-340 millioner kroner.

I deler av transportsektoren er det innført forpliktelser til å assistere personer som trenger det. Flere aktører i sektoren gjennomfører opplæringsprogrammer for ansatte. Vi er imidlertid skeptiske til om ytterligere opplæringstiltak er nødvendig for å oppfylle kravene. Mulige kostnader til opplæring er anslått til 42-779 millioner kroner. Dersom opplæring er nødvendig vil omfanget og kostnadene sannsynligvis ligge i nærheten av det lave anslaget.

Tabell: Anslag på årskostnader for tiltakene. Millioner kroner

Tiltak	Lav	Høy	Gjennomsnitt
Alle må ha hjemmeside	16	16	16
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	0	153	76
Pålegg om opplegg for online bestilling	0	159	80
Alle må tilby efaktura	0	140	70
Synstolking og teksting i teater og kino	33	340	187
Sum	49	808	429
Opplæring for personlig assistanse	42	779	412
- Dagligvarehandelen	14	259	137
- Transportsektoren	2	37	20
- Øvrige sektorer med publikumsrettet aktivitet	26	483	255
Totalt	91	1 587	841

Kilde: Egne anslag

I dette prosjektet er det ikke samlet inn nye data for å vurdere nytten av ulike tiltak. Vi har likevel vurdert nytten basert på spredt informasjon og egne vurderinger. Nytten er ikke verdsatt slik at det er grunnlag for å konkludere om de ulike tiltakene er lønnsomme ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Vi har imidlertid rangert tiltakene ved å sammenholde rangering av nytten og anslaget på kostnadene. Tiltakene som gir økt elektronisk samhandling framstår som mest effektive selv om vi ikke har tatt hensyn til de positive virkningene i form av bedre tilgjengeligheten også for personer uten nedsatt funksjonsevne. Også opplæring for bedre

assistanse i transportsektoren kommer godt ut, men det gjør ikke opplæring i andre sektorer. Synstolking og teksting på teater og kino vil kunne være effektivt hvis tiltaket begrenses i omfang, men ikke hvis alle forestillinger skal tolkes/tekstes.

Vi har studert kostnadene knyttet til gjennomføringen av en beslektet lovendring i Storbritannia. Der ble kostnadene ved tiltak som ligner på d som er aktuelle i Norge anslått til om lag 100 kroner per år per ansatt i de berørte virksomhetene. Dette ligger nær den nedre grensen i intervallet vi har anslått for kostnadene i Norge.

1 Innledning

Regjeringen har igangsatt et utredningsarbeid under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) om tilgangen til varer og tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne. Utredningen ble startet i 2008 og skulle vært avsluttet 1. juli 2009, men ferdigstilling er utsatt. Ett av utredningstemaene som gjenstår er tallfesting av nytte- og kostnadseffekter. Denne rapporten omhandler tallfesting av nytte- og kostnadseffekter av ulike tiltak for å bedre tilgangen på varer og tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne.

1.1 Bakgrunn

I 2008 ble Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) vedtatt. Forut for vedtaket, hadde to offentlige utvalg utredet hvilke barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter i forbindelse med deltakelse i ulike samfunnsaktiviteter, hva som kan gjøres for bygge ned barrierene og hvilke konsekvenser tiltakene ville ha.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven inneholder bestemmelser om at bygg, anlegg og IKT-løsninger som er rettet mot allmennheten skal gis universell utforming. Tilpasning av disse strukturene vil ikke alltid være tilstrekkelig til at personer med nedsatt funksjonsevne kan få tilgang til de aktiviteter, varer og tjenester som ulike virksomheter tilbyr. Regjeringen varslet derfor i forbindelse med forslaget om diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne*) at den ville sette i gang en utredning av tilgang til varer og tjenester, herunder informasjon, for personer med nedsatt funksjonsevne. BLD startet et interdepartementalt utredningsarbeid høsten 2008. Det er gjennomført en kartlegging av problemer med tilgang til varer, tjenester og informasjon for personer med nedsatt funksjonsevne innenfor ulike sektorer. Det er også gjennomført en utredning av i hvilken grad diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har gitt/vil gi bedre tilgang til varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten.

Med dette som utgangspunkt er det utredet et forslag om å endre diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne bedre tilgang til varer, tjenester og informasjon (eventuelt å innføre en slik bestemmelse i ny samlet diskrimineringslov). I tillegg er ulike ikke-rettslige tiltak utredet. Denne rapporten inneholder anslag på de samfunnsøkonomiske virkningene av lovforslaget.

I 2009 gjorde Oxford Research AS i samarbeid med Vista Utredning AS en første vurdering av konsekvensene av forslaget om lovendring. Etter Oxford Researchs vurdering var det vanskelig å tallfeste nytte og kostnader knyttet til forslaget. BLD igangsatte derfor et prosjekt for å få tallfestet de samfunnsøkonomiske virkningene. Proba samfunnsanalyse fikk oppdraget i samarbeid med Vista Analyse.

1.2 Gjeldende rett og foreslått endring

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven definerer en plikt til universell utforming av hovedløsningen i de fysiske forhold i strukturer rettet mot allmennheten. Plikten gjelder altså ikke strukturer som brukes til privat virksomhet, men strukturer som brukes i salg og leveranse av varer og tjenester til kunder og brukere samt aktiviteter i frivillige organisasjoner.

Loven inneholder en bestemmelse om at tilpasninger ikke er påkrevet hvis de medfører en "uforholdsmessig byrde" for virksomheten. Om en byrde er å anse som uforholdsmessig å baseres på skjønn. Følgende kriterier vil være de viktigste i den skjønnsmessige vurderingen:

- Nytteeffektene av tilpasningen
- Kostnader ved tilpasningen
- Kostnadene relativt til pliktsubjektets (institusjonens, virksomhetens, organisasjonens) ressurser

Loven inneholder enkelte overgangsbestemmelser. Faktisk frist for oppfyllelse av kravene avhenger på enkelte områder dessuten av forskrifter som foreløpig ikke er vedtatt. Hovedpunktene i faktiske frister for tilpasning er som følger:

- For nye IKT-løsninger og nye bygg og anlegg er fristen for tilpasning satt til 2011, men faktiske ikrafttredelse avhenger av forskrifter som foreløpig ikke foreligger
- For eksisterende IKT-løsninger er fristen satt til 2021, men for utskiftninger er det 2011 som gjelder
- Eksisterende bygg og anlegg er i prinsippet omfattet, men det antas at større tilpasninger oftest vil karakteriseres som uforholdsmessige. I praksis antas det derfor at loven på kort sikt vil føre til små endringer som for eksempel adgang til bygg, merking av trapper og glassflater, m.v. I tillegg vil større ombygginger vanligvis måtte ta hensyn til kravene i plan og bygningsloven.

Arbeidsliv og utdanning var allerede omfattet av lovbestemmelser med plikt til å sikre muligheter for deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Reformen gjaldt siktet mot å sikre at alle kunne få tilgang til vare og tjenesteleveranser fra private eller offentlige virksomheter samt å delta i fritidsaktiviteter.

Denne rapporten omhandler virkningene av å innarbeide en ny bestemmelse i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven om proaktiv plikt til tilrettelegging av tilgang til varer og tjenester. Plikten skal pålegge offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten. Slike virksomheter skal iverksette egnede tilretteleggingstiltak for å sikre tilgang til varer og tjenester. Virksomheten skal vurdere følgende tiltak, alene eller i kombinasjon:

- organisatoriske tiltak
- tilrettelegging av informasjon
- innføring av alternative kommunikasjonskanaler
- personlig service

På samme måte som for gjeldende regler om universell utforming av bygg, anlegg og IKT, avgrenses plikten av en uforholdsmessighetsvurdering. Der hvor uforholdsmessighetsvurderingen griper inn, skal virksomheten iverksette den mest inkluderende alternative løsningen innenfor rammene av hva som er forholdsmessig. Brudd på tilretteleggingsplikten skal regnes som diskriminering.

2 Metode

2.1 Hovedutfordringer

Målet for prosjektet er å anslå kostnadene og nytten ved å styrke diskrimineringsvernet gjennom å lovfeste alles rett til tilgang til varer og tjenester. Det er et stort spenn i de samfunnsområder som omfattes. For eksempel vil den foreslåtte lovendringen omfatte alle virksomheter som omsetter varer og tjenester, alle offentlige tjenester (utenom utdanning) og all virksomhet i frivillige organisasjoner.

En hovedutfordring i prosjektet er at det i praksis ikke er mulig å lage detaljerte anslag for kostnader og nytte knyttet til hver enkelt virksomhet som omfattes. Særlig tallfesting av nytteeffektene av styrket diskrimineringsvern vanskeliggjøres av mangel på data. I prosjektet er det ikke avsatt ressurser til innhenting av data for nytteeffekter.

En annen utfordring er avgrensingsproblemer knyttet til diskrimineringsvernet i lovverket. Universell utforming av bygg, anlegg og IKT vil fjerne mange barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne. Imidlertid har bestemmelsene om universell utforming ennå ikke blitt iverksatt. Tolkningsspørsmål i dette lovverket, særlig når det gjelder grensen for "uforholdsmessig" er derfor i liten grad blitt prøvet.

Uforholdsmessighetskravet medfører ikke bare tolkningsproblemer i forbindelse med vedtatte regler, men også i forbindelse med det foreslåtte prosjektet omhandler.

2.2 Metodevalg

Bruk av eksempelstudier ("case")

Vi valgte i utgangspunktet å basere tallfestingen på åtte ulike typer tilpasning. Siden har vi utvidet med ytterligere to typer. Disse tilpasningene antas å representere "typiske" for visse typer virksomheter. Dermed kan man anslå virkningene på nasjonalt nivå ved aggregering fra typeeksemplene. Valget av eksempler var dels basert på tilsvarende valg i en tidligere utredning fra Oxford Research og Vista utredning, men vi byttet ut noen av eksemplene før vi startet prosjektet. I løpet av prosjektet har vi funnet to tilpasningstyper til – legekontorer og opplæring - som har pekt seg ut som viktige og som ikke kan sies å være dekket av de opprinnelige åtte delstudiene. Begrunnelsen for å erstatte en del av de virksomhetsspesifikke delstudiene i det tidligere prosjektet med virksomhetsnøytrale tilpasninger, var at for svært mange virksomheter vil eventuelle tilpasninger være knyttet til et begrenset antall funksjoner og systemer. Vi har derfor valgt å studere virkningene av å tilpasse disse funksjonene.

Analysen er basert på følgende case/delstudier:

1. Informasjon om virksomheten, kontaktinformasjon, og lignende
2. Avtale-/bestillingsfunksjon
3. Betaling
4. Bank og forsikring
5. Dagligvarehandel
6. Transport
7. Teater/kino
8. NAV

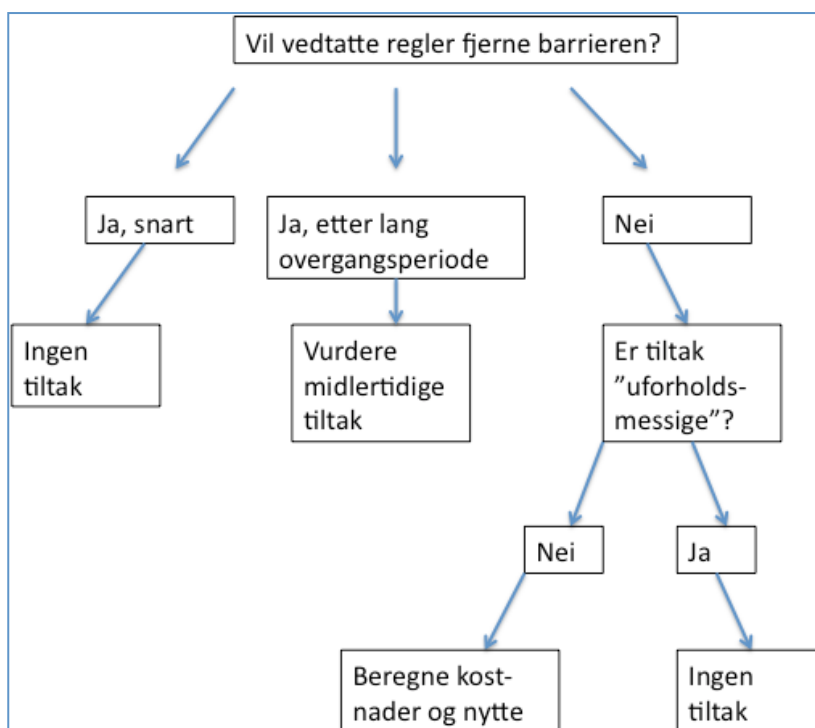
I tillegg kommer opplæring og legekontorer.

De tre første samt opplæring er virksomhetsnøytrale ("generiske") case, mens de fem siste pluss legekontorer er virksomhetsspesifikke. Også de fem siste omfatter til dels svært brede virksomhetsområder, som for eksempel "transport". Dessuten er NAV ment å representere offentlig tjenesteproduksjon.

Identifisering av tiltak

Identifiseringen medfører både data- og avgrensningsproblemer. Vi har brukt flere ulike kilder – både skriftlige og intervjuer – for å identifisere barrierer som hindrer personer med nedsatt funksjonsevne tilgang til varer, tjenester og deltagelse innenfor hvert av de åtte eksempelområdene. Vi har så vurdert hvilke av disse barrierene som vil fjernes når vedtatte regler om universell tilgang får virkning og når dette vil skje. For barrierer som relativt snart vil fjernes som følge av vedtatte regler, har vi antatt at forslaget om styrket diskrimineringsvern ikke vil lede til ytterligere tilpasning. For barrierer som ført vil fjernes etter en lengre overgangsperiode, har vi vurdert om det kan bli aktuelt med midlertidige tiltak i overgangsperioden. Dessuten har vi vurdert om noen av tiltakene som fjerner barrierer kan antas å utgjøre en "uforholdsmessig byrde". Prosessen med å identifisere tiltak er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Fra gjenstående barrierer til relevante tiltak



I en del tilfeller har vi identifisert mulige permanente tiltak som er relativt kostbare, noe som gir grunnlag for tvil om de vil anses som uforholdsmessige. Vi har stort sett tatt høyde for usikkerheten om lovfortolkningen ved å beregne en "høy" og "lav" tilpasningskostnad, men har i visse tilfeller forutsatt at enkelte tenkbare tiltak vil være å regne som uforholdsmessig byrde.

Identifikasjon av tiltak krever mye informasjon. De viktigste kildene som er brukt er

- En intern utredning kalt "Problembeskrivelse" fra BLD om gjenstående barrierer
- Oxford Research AS (2009)
- Ot.prp. nr. 44 (2007-08)
- Diverse materiale fra interesseorganisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne
- Intervjuer med en rekke selskap og organisasjoner

I tillegg har BLD kommet med mange nyttige tips og kommentarer underveis.

I en vedleggstabell er det en liste over organisasjoner og selskap som har bidratt med informasjon som er brukt direkte i rapporten. Vi har også vært i kontakt med mange andre som har gitt nyttige innspill.

Forutsetninger om tilgang til og kompetanse på bruk av IKT

Mange av de barrierene som personer med nedsatt funksjonsevne møter i dag vil kunne fjernes eller reduseres gjennom tilpasninger i og bruk av IKT. Blant annet finnes det i dag løsninger som gjør at skriftlige dokumenter i elektronisk format kan tolkes til tale av PC'er. Tilsvarende kan PC'er omforme tale til tekst og man kan gi muntlige kommandoer til PC'er og en del type husholdningsutstyr som kan styres ved elektroniske løsninger. Ved hjelp av disse teknologiske løsningene kan syns- og hørselshemmede få og gi informasjon i formater de behersker. Disse løsningene krever tilpassede teknologiske løsninger. Bruken av disse løsningene krever vanligvis at brukeren har PC og kompetanse på bruk av særlig tilpasset programvare. I andre tilfeller (f.eks. ved bruk av lyduttak på minibanker og andre automater), vil brukeren måtte medbringe hodetelefoner eller ørepropper.

Ikke alle har PC eller kompetanse på bruk av PC. Vi har imidlertid forutsatt at der bruk av PC eller annet tilpasset teknologi kan fjerne barrierer, vil syns- og hørselshemmede bruke slike løsninger. Dette er ikke en uproblematisk forutsetning. I mange andre tilfeller, særlig ved utforming av tilgjengelighet for offentlige tjenester, forutsetter man ikke at alle brukere har tilgang til og kompetanse på bruk av PC (jf. for eksempel søknader til Statens lånekasse for utdanning eller begrunnelsen for Postens forpliktelse til å tilby banktjenester gjennom sitt kontornett). Alternative tiltak (utenom bruk av IKT) er stort sett svært kostbare, og når de fleste vil velge IKT-løsningen vil innføring av alternative i tillegg til IKT-basert løsning trolig måtte regnes som uforholdsmessig byrde. Dette gjør at forutsetningen om det ikke vil kreves ytterligere tiltak der bruk av IKT vil være hovedløsningen, er realistisk.

Beregning av kostnader i det enkelte case

I dette prosjektet medfører beregning av kostnader av tiltak innenfor det enkelte case betydelige dataproblemer, men i hovedsak ikke spesielle metodiske problemer. Aggregering fra case til hele sektorer og videre til nasjonalt nivå, medfører ytterligere store dataproblemer. Mangel på data gir usikkerhet i anslagene.

Vi anslår kostnadene til flere tiltak som innebærer økt bruk av elektronisk samhandling, dvs. hjemmesider, portaler, elektroniske faktura, m.v. Slike tiltak vil ofte medføre økte investeringer, men også reduserte driftskostnader knyttet til andre former for samhandling (telefon, brev, m.v.) med brukere og kunder. Reduksjonen i andre driftskostnader skal inngå som et negativt element i kostnaden for slike tiltak. Vi mangler data for å gjøre slike fradrag for den enkelte virksomhet, og må derfor gjøre skissepregede forutsetninger om kostnadsbesparelsene.

I en del av kostnadsanslagene har vi brukt pris på abonnement på elektroniske tjenester. Den samfunnsøkonomiske kostnaden skal reflektere realressursene (arbeidskraft, kapital og innvarer) som brukes. For leverandørene av disse elektroniske tjenestene, vil en ny abonnent innebære en investeringspreget kostnad ved etablering av abonnementet, men en ganske lav løpende driftskostnad. I tillegg vil en ny abonnent gjerne betale lisensavgift for et produkt som kan mangfoldiggjøres nærmest kostnadsfritt. Avgiften for et nytt abonnement på en veletablert elektronisk tjeneste vil derfor ofte ligge høyere enn verdien av de realressursene som kreves for å oppfylle leverandørens forpliktelse overfor den nye kunden. Når vi bruker abonnementsprisen som indikator for den samfunnsøkonomiske kostnaden på slike tjenester, vil vi normalt overdrive kostnaden.

Kostnadene knyttet til økt elektronisk samhandling er basert på dagens omfang av slik samhandling på dagens priser på relaterte tjenester. Elektronisk samhandling er i vekst og prisene er fallende. Hvis disse trendene fortsetter, noe som er sannsynlig, vil vår metode innebære en overdrivelse av kostnadene ved slike tiltak både når det gjelder antall virksomheter som må tilpasse seg og kostnadene for hver av disse.

Lovendringen kan medføre at virksomheter må bygge opp kapasitet som gir "rimelig" ventetid på svar på henvendelser på telefon eller i andre former. De virksomhetene som dette prosjektet omhandler, retter ikke sin virksomhet spesielt inn mot personer med nedsatt funksjonsevne. Hvis responstiden bedres i disse virksomhetene, vil mesteparten av nytten tilfalle personer som

ikke har nedsatt funksjonsevne fordi denne gruppen er i flertall. Vi har ikke grunnlag for anslå mulige kostnader og nytte knyttet til eventuelle tiltak for å sikre rimelig responstid. Hvis loven faktisk vil utløse en forpliktelse når det gjelder responstid, vil kostnadene og nytten knyttet til dette komme i tillegg til de virkningene vi har anslått.

Vi har i rapporten beregnet samfunnsøkonomiske årskostnader. Investeringer og tiltak i form av opplæring av eksisterende personell er omregnet til årskostnader ved hjelp av en kalkulasjonsrente på 4 prosent. Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2005) anbefaler at det tas utgangspunkt i en risikofri realrente på 2 prosent, med et risikotillegg avhengig av prosjektets systematiske risiko (dvs. den risikoen som er avhengig av hvordan det går i økonomien for øvrig). Ulike offentlige tiltak vil ha ulik systematisk risiko og dermed ulike risikotillegg. Ettersom vi her ser på tiltak i en rekke ulike sektorer har vi tatt utgangspunkt i et avkastningskrav som i rimelig grad passer for en stor gruppe offentlige prosjekter. I følge Finansdepartementet (2005) skal en benytte en realrente på 4 prosent for et normalt offentlig tiltak. For tiltak med høy grad av konjunkturfølsomhet i etterspørselen og/eller stor grad av faste kostnader kan imidlertid dette rentenivået være for lavt, men vi har ikke gått nærmere inn på dette.

Mulige konkurransevidringer

I vurderingen av om et tiltak vil være "uforholdsmessig" skal det tas hensyn til den aktuelle virksomhetens ("pliktsubjektets") ressurser. Dette vil for eksempel kunne innebære at små virksomheter vil kunne slippe å gjennomføre tiltak som pålegges store virksomheter. Små virksomheter vil dermed få en konkurransefordel framfor store. Dette vil eventuelt innebære en hindring for utvikling av en effektiv struktur i den aktuelle bransjen. Virkningen på bransjestrukturen vil isolert sett innebære en samfunnsøkonomisk kostnad som vi ikke har tatt inn i våre anslag.

I våre beregninger har vi forutsatt at enten alle eller ingen publikumsrettede virksomheter i de aktuelle bransjen/sektorer må gjennomføre tiltakene. Dermed oppstår det ikke konkurransevidringer mellom små og store virksomheter.

Aggregering

På basis av åtte eksempler, har vi laget anslag for kostnadene av den foreslåtte reformen. Aggregeringen medfører stor usikkerhet. For en del sektorer/bransjer finnes det presis statistikk for antall foretak, antall enheter (for eksempel butikker, busser, m.v.) og antall ansatte, men det er betydelig heterogenitet innenfor hver gruppe som skal representeres av ulike case. Enkelte typer virksomheter (for eksempel restauranter, eiendomsめklere, politikamre, kirker og foreninger) kan ikke sies å være representert blant eksemplene. Disse virksomhetene antas kun å omfattes av virksomhetsnøytrale tilpasninger.

Med unntak for teater og film, er aggregeringen basert på data fra SSB. Det er benyttet data for foretak, bedrifter og sysselsatte. SSB har næringsfordelte tall for disse tre kategoriene.

Foretak omfatter kun næringsvirksomhet og ikke offentlig forvaltning. Tilpasninger i form av IKT-løsninger (for eksempel hjemmeside og efaktura) vil gjennomføres på foretaksnivå.

Bedrifter omfatter også offentlig forvaltning. Vi har antatt at en del tiltak som for eksempel bestillingssystemer vil gjennomføres på bedriftsnivå i offentlig sektor. Dette innebærer en viss overdrivelse av kostnadene fordi tiltakene i realiteten ofte vil kunne gjennomføres av flere bedrifter i fellesskap (for eksempel av alle institusjoner i én kommune eller av alle lokalkontorene til én statsetat).

Opplæringskostnader er beregnet på grunnlag av antall sysselsatte.

En betydelig usikkerhet i våre beregninger har sammenheng med at det ikke finnes data for hvor mange bedrifter og foretak som er rettet mot publikum. Mange virksomheter retter sin virksomhet kun mot selskaper og organisasjoner. Disse virksomhetene vil ikke måtte gjennomføre tiltak. Tilsvarende gjelder også at vi ikke har data for hvor stor andel av de

sysselsatte som har publikumsrettede funksjoner og som derfor kan ha behov for opplæring i bruker-/kundekontakt med personer med nedsatt funksjonsevne. Vi har gjort forutsetninger om andel ”publikumsrettede” ut fra vår kunnskap om de aktuelle bransjene og sektorene.

Ved aggregering av tiltak som på virksomhetsnivå, har vi tatt utgangspunkt i antall bedrifter i 2009 i henhold til SSBs bedriftsstatistikk. Statistikken viser næringsfordelingen av bedriftene. Vi har så gjort forutsetninger om andel publikumsrettede bedrifter i hver næring for å kunne beregne antall virksomheter som må gjennomføre tiltak. Forutsetningene og antall bedrifter i hver næring er gjengitt i

Tabell 2.1.

Vi har forutsatt at bedrifter i primærnæringene (landbruk, skogbruk og fiske) og industrien ikke er publikumsrettede. Disse næringene er derfor heller ikke med i tabellen.

En bedrift er et produksjonssted. Et foretak eller en offentlig forvaltningsinstitusjon kan bestå av flere bedrifter. Flere av de tiltakene som vi beregner kostnader for, vil trolig gjennomføres på foretaksnivå og ikke på bedriftsnivå. Dette gjelder for eksempel tiltak knyttet til nettbasert informasjons-, bestillings- og avtalefunksjon samt fakturering. Når vi bruker antall bedrifter som grunnlag for anslag på kostnader knyttet til de nevnte funksjonene, gir dette en overvurdering av kostnadene. I visse tilfeller vil imidlertid tiltakene gjennomføres på foretaks-/organisasjonsnivå, og det vil derfor innebære en undervurdering av kostnadene hvis man bruker antall foretak som grunnlag.

Holder man offentlig forvaltning utenfor, har vi forutsatt at det finnes ca. 195 000 publikumsrettede bedrifter. Med de samme forutsetningene om andel publikumsrettede enheter i hver næring, får vi at det er om lag 150 000 publikumsrettede foretak. Hadde vi basert oss på antall foretak, ville vi dermed fått en reduksjon i kostnadsanslagene på om lag 30 prosent for en del av tiltakene.

Under halvparten av bedriftene har ingen ansatte. Flertallet av disse er eiet av selvstendig næringsdrivende, men mange er også uten selvstendig produksjon. For mange i den sistnevnte gruppen er det neppe aktuelt med tiltak både i disse og andre bedrifter i samme foretak/organisasjon.

I anslag for kostnader til opplæring har vi brukt forutsetninger om antall ansatte med publikumsrettede funksjoner. Forutsetningene om hvor mange som har slike funksjoner er gjengitt i Tabell 2.3.

Tabell 2.1: Forutsetninger om antall publikumsrettede bedrifter

Næring	Antall bedrifter	Publikumsrettede	
		Andel	Antall
35 Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	1 455	100	1 455
36 Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	650	100	650
37 Oppsamling og behandling av avløpsvann	348	100	348
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	745	100	745
39 Miljørydding, miljørensing og lignende virksomhet	46	0	0
41 Oppføring av bygninger	22 169	50	11 085
42 Anleggsvirksomhet	1 528	50	764
43 Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	31 317	50	15 659
45 Handel med og reparasjon av motorvogner	9 735	100	9 735
46 Agentur- og engroshandel, unntatt med motorvogner	21 048	0	0
47 Detaljhandel, unntatt med motorvogner	38 728	100	38 728
49 Landtransport og rørtransport	17 936	20	3 587
50 Sjøfart	1 992	20	398
51 Lufttransport	174	10	17
52 Lagring og andre tjenester tilknyttet transport	2 844	0	0
53 Post og distribusjonsvirksomhet	2 149	10	215
55 Overnattingsvirksomhet	2 915	100	2 915
56 Serveringsvirksomhet	9 432	90	8 489
58 Forlagsvirksomhet	2 591	0	0
59 Film-, video- og fjernsynsprogramproduksjon, utgivelse av musikk- og lydopptak	2 995	0	0
60 Radio- og fjernsynskringkasting	266	100	266
61 Telekommunikasjon	983	20	197
62 Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi	9 815	10	982
63 Informasjonstjenester	1 642	10	164
64 Finansieringsvirksomhet	2 916	20	583
65 Forsikringsvirksomhet og pensjonskasser, unntatt trygdeordninger	428	50	214
66 Tjenester tilknyttet finansierings- og forsikringsvirksomhet	1 039	0	0
68 Omsetning og drift av fast eiendom	43 410	5	2 171
69 Juridisk og regnskapsmessig tjenesteyting	8 096	20	1 619
70 Hovedkontortjenester, administrativ rådgivning	9 804	0	0
71 Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse	12 428	10	1 243
72 Forskning og utviklingsarbeid	702	0	0
73 Annonse- og reklamevirksomhet og markedsundersøkelser	2 924	0	0
74 Annen faglig, vitenskapelig og teknisk virksomhet	10 853	0	0
75 Veterinærtjenester	1 259	50	630
77 Utleie- og leasingvirksomhet	3 252	0	0
78 Arbeidskrafttjenester	2 142	50	1 071
79 Reisebyrå- og reisearrangørvirksomhet og tilknyttede tjenester	2 482	50	1 241
80 Vaktjeneste og etterforskning	560	50	280
81 Tjenester tilknyttet eiendomsdrift	7 188	0	0
82 Annen forretningsmessig tjenesteyting	5 246	50	2 623
84 Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	5 767	50	2 884
85 Undervisning	12 632	100	12 632
86 Helsetjenester	24 456	100	24 456
87 Pleie- og omsorgstjenester i institusjon	3 408	100	3 408
88 Sosiale omsorgstjenester uten botilbud	14 360	100	14 360
90 Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet	11 565	90	10 409
91 Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet	924	100	924
92 Lotteri og totalisatorspill	274	100	274
93 Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøyelsestabilisementer	3 425	100	3 425
94 Aktiviteter i medlemsorganisasjoner	4 334	100	4 334
95 Reparasjon av datamaskiner, husholdningsvarer og varer til personlig bruk	1 444	90	1 300
96 Annen personlig tjenesteyting	10 986	100	10 986
97 Lønnet arbeid i private husholdninger	72	100	72
Totalt	481 720		197 627

Kilde: SSB (antall bedrifter) og Proba/Vista (andel publikumsrettede)

Tabell 2.3: Antall ansatte i ulike næringer og forutsetninger om antall med publikumsrettede funksjoner.

	Antall sysselsatte	Andel med publikumsrettede funksjoner (%)	Antall med publikumsrettede funksjoner
40 Kraftforsyning	14 258	5	713
41 Vannforsyning	1 659	5	83
45 Bygge- og anleggsvirksomhet	185 775	5	9 289
50 Motorkjøretøytjenester	59 577	5	2 979
51 Agentur- og engroshandel	113 514	5	5 676
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	205 168	25	51 292
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	81 011	25	20 253
60 Landtransport og rørtransport	61 872	50	30 936
61 Sjøtransport	23 957	25	5 989
62 Lufttransport	6 881	25	1 720
63 Tjenester tilknyttet transport	35 270	25	8 818
64 Post og telekommunikasjoner	36 474	5	1 824
65 Finansiell tjenesteyting	31 235	10	3 124
66 Forsikring og pensjonsfond	10 596	10	1 060
67 Hjelpevirks.finansiell tj.yting	8 916	0	0
70 Eiendomsdrift	34 092	5	1 705
71 Utleievirksomhet, mask. og utstyr	6 286	5	314
72 Databehandlingsvirksomhet	44 511	5	2 226
73 Forskning og utviklingsarbeid	13 873	0	0
74 Annen forretningsm. tjenesteyting	204 011	25	51 003
75 Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	156 755	25	39 189
80 Undervisning	192 982	0	0
85 Helse- og sosialtjenester	480 832	75	360 624
90 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	8 859	5	443
91 Interesseorganisasjoner	23 583	25	5 896
92 Kulturell tjenesteyting og sport	46 738	50	23 369
93 Annen personlig tjenesteyting	26 257	50	13 129
95 Lønnet husarbeid	719	100	719
Totalt	2 525 000		642 369

Kilde: SSB (antall sysselsatte) og Proba/Vista (andel publikumsrettede)

Nytteeffekter

Innenfor rammen av prosjektet har det ikke vært rom for systematisk innsamling av data om nytteeffekter av lovforslaget. Det ville også vært vanskelig å anslå en del av nytteeffektene selv med gode data.

Nytteeffektene kan deles inn i:

- Praktiske konsekvenser for målgruppen (bedre tilgjengelighet til varer og tjenester)
- Nytte gjennom tilfredshet med å være selvhjulpen
- Bedre tilgjengelighet for personer utenfor målgruppen
- Redusert behov for assistanse fra profesjonell personlig assistent, familie, venner, m.v.

I prinsippet kan alle disse nytteeffektene tallfestes, men det finnes flere mulige metoder som ofte gir ulike svar, noe som innebærer en usikkerhet om virkningene. Særlig vanskelig ville det vært å tallfeste verdien av økt selvhjulpenhet. De to første effektene kan tallfestes enten gjennom å spørre de relevante personene hvor høyt de verdsetter økt tilgjengelighet og selvhjulpenhet eller man kan finne situasjoner hvor de har hatt muligheter til å oppnå slike positive effekter mot å betale eller å gjøre andre ofre. Ved å studere slike valgsituasjoner kan man anslå betalingsviljen og dermed verdien av de positive virkningene. Vi har ikke relevante data, og ofte vil det være umulig å samle inn slike data med god kvalitet.

Ettersom vi ikke systematisk har samlet inn data for beregning av nytteeffekter, har vi begrenset oss til å drøfte slike effekter, trekke fram indikasjoner på omfanget der det finnes samt systematisert informasjon fra intervjuene og våre egne vurderinger ved den såkalte ”+/-

metoden”. Denne metoden innebærer en vekting av ulike tiltaks betydning etter hvor viktig tilpasningen er for dem som berøres og hvor mange som berøres. Vi mangler i hovedsak data som er egnet til å rangere tiltakene etter deres betydning og er derfor for en stor overlatt til å bruke egne vurderinger.

3 Tidligere studier av nytte og kostnader

I Norge ble det gjennomført enkelte studier omkring nytte og kostnader som følge av lovpålegg om universell utforming av bygg, anlegg og IKT. I tillegg gjennomførte Oxford Research og Vista Utredning en analyse av effektene av det samme lovforslaget som vi vurderer (jf. Oxford Research (2009)). Den sistnevnte studien drøfter hva slags tilpasninger som vil måtte skje som en følge av lovendringen, men inneholder ikke faktiske kostnadsanslag.

Storbritannia har innført et diskrimineringsvern som krever universell utforming av fysiske strukturer samt generell tilgang til varer og tjenester. I hovedsak er lovverket i Storbritannia på linje med det Norge vil få hvis diskrimineringsvernet styrkes ved at forslaget om generell tilgang til varer og tjenester vedtas. I Storbritannia har det vært gjennomført en del studier av nytte og kostnader. Til forskjell fra vår analyse, er de britiske studiene i hovedsak tilbakeskuende, dvs. de kartlegger nytte og kostnader etter at loven har trådt i kraft. En tilbakeskuende analyse bør normalt gi bedre anslag enn en framoverskuende analyse.

I Department of Works (2002) gjengis resultatene av en større studie som ble gjennomført av virkningene av å innføre en plikt til å sikre alle tilgang til varer og tjenester. Da forpliktelsen ble innført, hadde Storbritannia ikke lovpålagt universell utforming av de fysiske strukturene, og reformen var derfor langt mer omfattende enn den lovendringen vår studie omhandler. Den britiske studien var basert på telefonintervjuer med 1000 virksomheter samt 50 eksempelstudier. Blant funnene kan nevnes at 78 prosent av virksomheten oppga at de hadde personer med nedsatt funksjonsevne blant sine kunder eller brukere. I følge rapporten må den faktiske andelen ligge høyere, men utrederne mener at enkelte funksjonsnedsettelse ikke oppdages av folk flest. 40 prosent av virksomhetene hadde gjort tilpasninger for å bedre tilgangen. Andelen steg med virksomhetens størrelse. Blant de største virksomhetene hadde 75 prosent gjennomført tilpasninger.

Den britiske studien omfatter også tiltak som faller innenfor vedtatte bestemmelser om universell utforming i Norge. Dette skulle tilsi at andelen som vil måtte gjøre tilpasninger i Norge, vil være lavere enn 40 prosent. I tillegg kommer at flertallet av virksomhetene som hadde gjort tilpasninger oppga andre motiver enn lovlydighet og risiko for erstatningskrav som begrunnelse for tiltakene. De vanligste motivene som ble oppgitt var sosialsamvittighet og lignende, bedring i tilgang for alle brukere/kunder og ønsket om å holde på/tiltrekke seg kunder med nedsatt funksjonsevne. Av de tiltakene som omtales i den britiske studien og som også kan bli påkrevd som følge av lovforslaget i Norge, var de vanligste ”opplæring” (28 prosent av virksomhetene), ”spesiell assistanse” (25 prosent) og utarbeidelse av dokumenter med forenklet tekst (21 prosent). Se flere tiltak i Tabell 3.1.

Tabell 3.1: De mest vanlige tiltak i Storbritannia¹

<i>Tiltak</i>	<i>Andel</i>
Opplæring	28 %
Assistanse	25 %
Dokumenter med forenklet tekst	21 %
Øremerket stab	20 %
Materiale i store typer	18 %
Elektroniske dokumenter	15 %
Hjemmelevering	10 %
Tegnspråk	9 %
Lydbånd	8 %
Materiale i braille	8 %
Tekstet video	3 %

Kilde: Department for Work and Pensions

Virksomhetene er også blitt spurt om nytten og kostnadene ved tiltakene. Det skilles mellom oppstarts- og driftskostnader. Resultatene er oppgitt som gjennomsnittstall for alle virksomheter. Vi har omregnet kostnadene til norske kroner ved hjelp av gjennomsnittskursen mot britiske pund for 2002 (11,94 NOK/GBP) og omregnet til dagens prisnivå ved å forutsette en årlig prisvekst på 2 prosent. Vi har ikke forsøkt å ta hensyn til at prisnivået er høyere i Norge enn i Storbritannia.

Videre har vi anslått årskostnader ved å forutsette at oppstartskostnadene har finansiert en investering med økonomisk levetid på fem år. Det er brukt en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

Ved tolkning av kostnadstallene må man ta hensyn til at mange av virksomhetene oppgir at det ikke er noen kostnader forbundet med tiltakene de har gjennomført. I gjennomsnitt oppgir 28 prosent av dem som har gjennomført tiltak som er med i Tabell 3.2 at det ikke var noen kostnader i forbindelse med tiltakene.

Det er ganske mange som ikke har besvart spørsmål om kostnader, og Tabell 3.2 er derfor basert på relativt få svar. Kostnadene knyttet til en del av tiltakene er trolig sterkt avhengig av virksomhetens størrelse. Dermed kan også gjennomsnittstallene være følsomme for størrelsen på de virksomhetene som har besvart spørsmålene.

¹ Gjelder kun tiltak som kan bli påkrevd som følge av den foreslåtte lovendringen i Norge. Tabellen er utarbeidet på grunnlag av tabell 3.12 i Department of Works (2002)

Tabell 3.2: Faste og løpende kostnader ved ulike tiltak i Storbritannia² samt anslåtte årskostnader. Gjennomsnitt per virksomhet blant dem som har gjennomført tiltaket. Omregnet til norske kroner og 2010-priser.

	Virksomheter som har gjennomført tiltaket			Årskostnader for alle virksomheter
	Oppstarts-kostnader	Årlige drifts-kostnader	Anslåtte årskostnader	
Opplæring	1 886		336	92
Assistanse	0	2 534	2 534	621
Dokumenter med forenklet tekst	2 477	720	1 161	245
Øremerket stab	1 512	1 066	1 335	272
Materiale i store typer	547	0	97	17
Elektroniske dokumenter	2 462	1 267	1 706	247
Hjemmelevering	0	8 482	8 482	874
Tegnspråk	86	14	30	3
Lydbånd	187	302	336	28
Materiale i braille	14	0	3	0
Tekstet video	-	-		0

Kilde: Department for Work and Pensions, bearbeidet av Proba samfunnsanalyse

En del av anslagene kan kommenteres i lys av vår egen analyse:

- Enkelte anslag virker overraskende lave. Dette gjelder særlig tilbud om tegnspråk og materiale i braille. Dette er imidlertid eksempler på tiltak vi regner som lite aktuelle i forbindelse med den foreslåtte reformen i Norge.
- Vi forventer ikke at styrking av diskrimineringsvernet i Norge kan utløse krav om økt bruk av hjemmelevering. Dette er det aller dyreste av tiltakene i tabellen.
- Produksjon og distribusjon av elektroniske dokumenter framstår som dyrt. Dette er overraskende, men kan kanskje forklares med at tiltakene i den britiske studien ble gjennomført for lang tid siden. Kostnadsnivået for informasjonsteknologi har falt sterkt i perioden.

Når man veier kostnadstallene med andelen av virksomheten som har gjennomført de ulike tiltakene, utgjør årskostnaden for tiltakene i tabellen kr. 2 400 per virksomhet eller rundt regnet kr. 200 per ansatt³. Holder man hjemmelevering, tegnspråk og produksjon av elektroniske dokumenter utenom, faller kostnaden til kr. 1 276 per virksomhet eller rundt regnet kr. 100 per ansatt.

Virksomhetene ble også spurt om nytteeffektene og om nytten var større eller mindre enn kostnadene. "Nytte" må her ikke tolkes slik det gjøres i samfunnsøkonomiske analyser: I den britiske undersøkelsen spørres virksomhetene om nytten for virksomheten. Nytten for samfunnet kan avvike betydelig fra nytten for virksomheten. F.eks. vil en virksomhet kunne

² Laget på grunnlag av tabell 3.11 og 3.4 i Department of Works (2000)

³ I rapporten oppgis ikke nøyaktig antall ansatte i virksomhetene i utvalget. Vi har laget anslag basert på tall for fordelingen av virksomhetene i ulike størrelsesintervaller. Vi finner at det er ca. 12 ansatte per virksomhet.

oppleve økt omsetning som følge av at tilgjengeligheten bedres. Virkning på omsetningen er ikke en samfunnsøkonomisk effekt. På den andre siden vil tiltakene særlig kunne ha nytte for personer med nedsatt funksjonsevne. Slike virkninger inngår ikke direkte i nytten for virksomhetene. Det er ikke grunnlag for å avgjøre om nytten for virksomhetene er større eller mindre enn nytten for samfunnet.

Tabell 3.3: Sammenligning av nytte og kostnader for virksomhetene ved ulike tiltak. Prosent

	Nytte større enn kostnader	Om lag likt	Nytte mindre enn kostnader
Opplæring	71	23	7
Assistanse	71	29	0
Dokumenter med forenklet tekst	70	29	1
Øremerket stab	72	28	0
Materiale i store typer	43	49	7
Elektroniske dokumenter	57	42	1
Hjemmelevering	53	47	0
Tegnspråk	81	19	0
Lydbånd	67	33	0
Materiale i braille	49	7	45
Tekstet video	29	71	0

Kilde: Department for Work and Pensions, bearbeidet av Proba samfunnsanalyse

Flertallet av virksomhetene oppga at nytten oversteg kostnadene for 9 av de 12 tiltakene i tabellen. Det er materiale i store typer og braille samt teksting av video som kommer ut med relativt lav nytte for virksomhetene. Vi regner de to første av disse tiltakene som lite aktuelle, men mener at teksting av TV-programmer og filmer kan være et aktuelt tiltak i Norge.

4 Eksempelstudier - kostnader

I dette kapitlet vil vi gå gjennom de enkelte eksemplene, drøfte hvilke tilpasninger som vil være aktuelle og gjengi beregninger av kostnadene knyttet til ulike tiltak. For de eksemplene angir vi både et svakt (lite ambisiøst) og et sterkt krav til tiltak. Dette valget har sammenheng med at lovforslaget vil medføre at tiltak vil underlegges en vurdering av om de vil være "uforholdsmessige". Vi er usikre på hvilke tiltak som vil kunne vurderes som uforholdsmessige og intervallet mellom "svakt" og "sterkt" tiltak vil reflektere dette. I andre eksempler er vi usikre på hvor kostnadskreven et gitt tiltak vil være. Også i disse tilfellene har vi angitt et intervall for kostnadene.

4.1 Informasjon om virksomheten

Kunder og brukere av selskap og institusjoner har behov for informasjon om virksomhetens navn og lokalisering, hva de tilbyr, betingelsene knyttet til tilbudene, m.v. Slik informasjon kan tilbys gjennom en rekke ulike kanaler:

- Muntlig ved personlig frammøte
- Muntlig på telefon
- Skriftlig i form brev, brosjyrer, oppslag, m.v.
- På nettsted
- E-post

De fleste selskap, institusjoner og andre organisasjoner tilbyr informasjon gjennom flere kanaler. Organisasjoner må ha en forretningsadresse og en ansvarlig leder som man kan kontakte per post. De aller fleste vil også oppgi et telefonnummer man kan ringe. Dermed har både syns- og hørselshemmede en kanal de kan bruke for å skaffe seg informasjon om virksomhetene.

Vi kjenner ikke til noen kartlegging av status for tilgjengeligheten til informasjon for syns- og hørselshemmede for alle typer virksomheter, men i følge Hovik (2008) utga 7 prosent av kommunene og 29 prosent av fylkeskommunene informasjon tilrettelagt for blinde. Det er usikkert om hvordan tilsvarende andeler er i andre sektorer og i hvilken grad informasjonstilgangen er tilpasset personer med andre typer funksjonsnedsettelse.

Vi antar at alle publikumsrettede offentlige institusjoner har hjemmesider. SSB samler inn data for kommunenes IKT-bruk. I 2005 la 95 prosent av kommunene referater fra kommunestyremøter ut på sin hjemmeside. Trolig har andelen økt siden da.

Ikke alle bedrifter har hjemmeside. I undersøkelsen "Bruk av IKT (Informasjons- og kommunikasjonsteknologi) i næringslivet, 2009" fant SSB at 75 prosent av alle foretak hadde hjemmeside.

Den foreslåtte lovendringen har et klart praktisk siktemål. Det mener vi må innebære at det ikke er tilstrekkelig at en virksomhet *har* kommunikasjonskanaler alle skal kunne bruke, men at disse kanalene også har en kapasitet som gjør at de er praktisk anvendbare. Hvis en virksomhet for eksempel har svært lang ventetid på telefon, men har velfungerende internettsider som ikke er universelt utformet, kan dette oppfattes som at bare seende har god tilgang på informasjon om virksomheten. Tilsvarende vil en virksomhet med god kapasitet til å besvare telefonhenvendelser, men uten gode nettsider og med liten eller ingen kapasitet på besvarelser av e-post kunne sies å være lite tilgjengelige for hørselshemmede.

Forbrukerrådet offentliggjorde i 2010 en undersøkelse av tilgjengelighet til teknisk etat i 150 kommuner. Konklusjonen er at en tredel har tilfredsstillende tilgjengelighet ved at de svarer på telefon og/eller e-post i de fleste av tilfellene og har tilfredsstillende kvalitet på hjemmesider.

Det var også en tredel av kommunene som ikke svarte på telefon og en tredel som ikke svarte å epost. Undersøkelsen omfattet ikke om kanalene var universelt utformet.⁴

I forbindelse med prosjektet har vi snakket med NAV og Statens Lånekasse for Utdanning (Lånekassen) om hvor tilgjengelige de er via telefon og epost. De opplysningene vi har fått fra NAV, tyder på at de må sies å være tilgjengelig per telefon og epost, men at bruk av epost er begrenset til generell (ikke taushetsbelagt) informasjon (jf omtale i avsnitt 4.8). Lånekassen oppgir at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å besvare alle henvendelser i de periodene pågangen er størst.

Det kan ikke utelukkes at lovbestemmelsen vil kunne tolkes slik at virksomheter må sørge for at de er tilgjengelige på telefon og epost. En oppskalering av kapasiteten til å besvare alle telefoner og eposter innen rimelig tid kan påføre enkelte virksomheter svært store kostnader. Særlig vil dette gjelde virksomheter som har stor variasjon i pågangen og som eventuelt blir sittende med ledig kapasitet i periode med liten pågang. Hvis man utvider kapasiteten vil dette hovedsakelig komme andre grupper (dvs. de uten funksjonsnedsettelse) til gode. Som et tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne, vil generelle kapasitetsutvidelser kanskje i mange tilfeller måtte regnes som en uforholdsmessig byrde i lovens forstand. Et slikt tiltak vil derfor kanskje ikke kreves hvis det ikke i hovedsak kan forsvares ut fra hensynet til andre grupper.

Både fordi det ikke finnes data for ulike virksomheters tilgjengelighet, og fordi kapasitetsutvidelser neppe vil bli gjennomført som et tiltak for å ivareta behovene til personer med nedsatt funksjonsevne, har vi ikke forsøkt å anslå kostnader til et slikt tiltak.

Med universell utforming av IKT vil hjemmesider kunne fungere godt som kommunikasjonskanal for alle grupper. Hvis alle virksomheter ble forpliktet til å ha hjemmeside, ville dette bidra vesentlig til å gjøre virksomhetene mer tilgjengelige. Det blir stadig enklere og billigere å etablere en hjemmeside. Man kan utforme en hjemmeside ved hjelp av programvare som er fritt tilgjengelig på internett. Hvis tekster og annet materiale som skal vises på hjemmesiden foreligger på forhånd, kan en hjemmeside lages på få timeverk. Vi har anslått at kostnader ved etablering og vedlikehold av en hjemmeside kan være om lag kr. 1 000 per år. Da forutsettes det at virksomheten har tilgang til internett. Hvis en hjemmeside skal dekke det meste informasjonsbehovet til kunder/brukere, vil det for mange virksomheter kreves en langt mer omfattende innsats både for å etablere og oppdatere hjemmesiden. Hvis virksomheten, på den andre siden, kun legger basisinformasjon om kontaktinformasjon, navn på ledelse samt virksomhetens innretning, vil det sjelden være behov for oppdatering, og kostnaden blir da lavere enn kr. 1 000 per år.

⁴ Jf. http://forbrukerportalen.no/Tester/2010/stor_undersokelse_av_teknisk_etat_jan_10

Tabell 4.1: Barrierer og mulige tiltak knyttet til tilgang til informasjon om virksomheten

	Barriere	Løses av vedtatte lover?	Mulige midlertidige tiltak	Mulige varige tiltak	Antatt uforholdsmessig
Telefon	Virksomheten svarer ikke på telefonen	Nei	-	Økt kapasitet på svartjeneste	-
E-post	Virksomheten svarer ikke på epost	Nei	-	Omorganisering for å svare på e-post	
Kunden/brukeren kan ikke velge format på svar	Døve kan få telefon, blinde kan få brev	Telefon utformes universelt? Problem med brev løses ikke	-	En del store og viktige virksomheter etablerer "CRM-system" for å la kunder/brukere velge format	Alle virksomheter etablerer "CRM-system" for å la kunder/brukere velge format
Informasjonsmateriale på papir	Ubrukelig for synshemmede	Nei, men evt. hjemmeside blir universelt utformet	Rett til å velge braille	Alle virksomheter som informerer eksternt pålegges å ha hjemmeside.	Pålegg om infomateriell i braille

Kilde: Egne vurderinger

Hvis alle skal ha rett til å velge kommunikasjonsform med tjenesteleverandører, må leverandøren holde oversikt over hvilken kommunikasjonsform ulike brukere/kunder ønsker. Slike oversikter er vanlige for en del som selger tjenester på nett. Man får gjerne et valg om man vil ha nyheter tilsendt på epost, SMS, osv. Mange virksomheter har et kunde-/brukerregister med adresser, telefonnummer, m.v. I tillegg samler gjerne leverandøren informasjon om vedkommendes tidligere kjøp/mottatte tjenester i et kundebehandlingssystem (CRM-system), en journal, eller lignende. Også mange små virksomheter har behov for et slikt register i forbindelse med garantier for produktet, oversikt over forsendelser og betalinger, m.v. I et slikt system vil det vanligvis være mulig å spesifisere hvilken kommunikasjonsform den enkelte ønsker og kontaktdata for alternativ kommunikasjonsform. For de fleste virksomheter, vil informasjon kunne sendes ut enten i form av brev eller epost eller man kan ringe. I så all vil det finnes kanaler som er eget både for syns- og hørselshemmede. Dette innebærer at kostnaden ved å la kunden/brukeren velge kommunikasjonsform vil være knyttet til å det å holde oversikt over den enkeltes preferanser. Virksomheter som har et register med kontaktinformasjon bør tilnærmet kostnadsfritt kunne tilpasse dette slik at det angir ønsket kommunikasjonsform for nye kunder/brukere etter hvert som de registreres. Vi har innhentet informasjon om prisen på kundebehandlingssystemer (CRM-system) og fått oppgitt at den enkleste løsningen vil koste om lag kr. 2400 per kundebehandler per år. Et slikt system vil imidlertid ha en mye mer omfattende funksjonalitet enn det som kreves for å holde orden på den enkeltes kommunikasjonsform. Vi har likevel brukt prisen på CRM-system som utgangspunkt for å beregne maksimal kostnad knyttet til å la kunden/brukeren velge kommunikasjonsform. Den oppgitte prisen gjelder per bruker av systemet. I enkelte typer virksomheter vil svært mange ha direkte kontakt med brukere/kunder og registrere kontaktdata og annen informasjon om disse. Vi mener det vil være helt urealistisk at en virksomhet vil organisere seg slik at den må betale for et CRM-system for hver ansatt for å holde orden på kundenes/brukernes ønskede kommunikasjonsform. Vi har derfor på svært usikkert grunnlag forutsatt at maksimal kostnad vil tilsvare betaling for et CRM-system for hver publikumsrettet virksomhet.

Tabell 4.2: Tiltak og kostnader knyttet til tilgang til informasjon om virksomheten

Tiltak	Forutsetninger		Kommentar	Sum i mill.kr. per år
	Lav	Høy		
Kunde-/brukerregister med "ønsket kommunikasjonsform"	0	2400 kr. per år per virksomhet.	Gjelder bare publikumsrettede virksomheter. 30 prosent av virksomhetene har system. Hvis brev eller tlf er den vanlige formen, vil man spare porto og arbeid	0-153
Pålegg om å ha hjemmeside	Kr. 1000 per virksomhet	Kr. 1000 per virksomhet	De fleste har hjemmeside i dag. Kravet vil påvirke 25 prosent av private virksomheter	16

Kilde: Egne vurderinger

4.2 Avtale og bestilling

Delvis er det slik at barrierene knyttet til å skaffe seg informasjon, går igjen i forbindelse med å bestille eller gjøre avtaler. For å gjøre bestilling eller avtale, kreves det imidlertid alltid toveis kommunikasjon. Leverandøren kan også ha behov å forsikre seg om at bestilleren oppgitte identitet er korrekt.

For hørselshemmede vil nettbaserte systemer for bestilling være et godt alternativ til bestilling per telefon. Det finnes generiske bestillingssystemer gratis tilgjengelig på internett. De kan lastes ned og tilpasses virksomhetens tilbud. Nettbaserte systemer vil normalt ikke legge til rette for kommunikasjon i sanntid (uten tidsetterslep) mellom bruker/kunde og saksbehandler/selger. Men de vil for øvrig kunne representere et fullgodt alternativ både for virksomheten og for kunden/brukeren. For virksomheten vil det ofte kunne gi fordeler at bestilling gjennom nettbaserte løsninger gir en skriftlig form direkte istedenfor at en telefonisk beskjed må skrives ned. Det er imidlertid neppe noen vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til dette; Også ved nettbasert bestilling må informasjonen skrives ned. I sum blir ressursbruken om lag den samme.

Nettbaserte løsninger vil i en del tilfeller kunne fungere dårlig. Skal man for eksempel bestille en tjeneste som ikke er standardisert, og som kan være vanskelig for brukeren/kunden å spesifisere, kan det være behov for en dialog mellom bestiller og leverandør for å avklare bestillingen. For eksempel vil bestilling av håndverkstjenester kunne være dårlig egnet for bestilling uten kommunikasjon i sanntid. For virksomheter med få, men store bestillinger, vil også etablering av nettløsning framstå som ressurskrevende sammenlignet med nytten for de få personene som benytte tjenesten.

Brosjyrer og oppslag samt internettsider uten muligheter for toveiskommunikasjon kan brukes til å informere, men ikke til å gjøre bestillinger.

For å lage en fungerende bestillings- og avtalefunksjon, er det ikke bare grensesnittet mot kunden/brukeren som må tilpasses. I tillegg må man sørge for en kobling mellom systemet for bestilling og et system for å holde orden på virksomhetens leveringskapasitet. For eksempel kan et tannlegekontor la kundene bestille time over internett. For at dette skal fungere som en selvbetjeningsfunksjon, må grensesnittet mot kunden være knyttet opp mot tannlegens kalender slik at man sikrer at kundens ikke bestiller tid når tannlegen er opptatt. Dette er ikke et rent IKT-problem, men stiller også krav til hvordan tannlegekontoret organiserer sin arbeidsdag og -flyt.

I avsnitt 4.8 trekker vi fram en del erfaringer med systemer for bestillings- og avtalefunksjon i ulike typer virksomheter. Avsnittet omhandler både store offentlige virksomheter (NAV, Skatteetaten og kommuner) og mindre private virksomheter (legekontorer). Enkelte kommuner samt Skatteetaten er kommet langt i å bruke elektronisk samhandling. NAV har også planer om

utvidet elektronisk samhandling. Videre ser man sterk vekst i bruk av IKT i helsevesenet, herunder av legekontorer. Det koster lite å etablere de grunnleggende systemene for elektronisk samhandling. Leverandører av slike løsninger for legekontorer opererer med kostnader på opptil kr. 5 000 per år for legekontorer på opp til fem leger. Disse portalene gir mulighet for sikker elektronisk toveis kommunikasjon mellom pasient og lege. Det er lagt til rette for kommunikasjon utover det å gjøre timeavtale. For store virksomheter med mange produkter/ordninger som kunden/brukeren kan søke om (eks. NAV og kommuner) eller kjøpe produktet (eks. nettbank, reisebyrå) kreves det betydelige ressurser for å lage gode og brukervennlige løsninger. En styrking av diskrimineringsvernet vil ikke innebære en forpliktelse til å etablere slike løsninger. En eventuell reform vil utelukkende kreve at alle skal ha mulighet for tilsvarende tilgang som det som finnes for funksjonsfriske. I hovedsak er det tale om å finne alternativer til telefonkontakt og brev og annen skriftlig informasjon. Den funksjonalitet som ligger i løsningene som tilbys legekantorene vil ha mer enn tilstrekkelig funksjonalitet til å oppfylle kravene i et styrket diskrimineringsvern. Vi forutsetter da at portalene oppfyller kravene til universell utforming. Vi har derfor brukt prisene på portalene som tilbys legekantorer som utgangspunkt for å anslå kostnadene ved et påbud om at alle virksomheter skal ha alternativer til telefon og brev som kanal for bestilling og avtale. I tillegg til virksomhetenes kostnader, kommer kundens/brukerens ugifter til et elektronisk sertifikat (tilsvarende sikkerhetsløsning for nettbanktilgang). Vi regner med at alle i målgruppen for tiltakene (dvs. personer syns- og hørselshemmede) vil ha slike sertifikater og har derfor ikke inkludert kostnader til anskaffelse av sertifikater.

Virksomheter vil også kunne klare seg med epost, gitt at informasjonen ikke er av sensitiv art og at universell utforming er på plass. Ettersom etablering av epostkonto er gratis for alle med internetttilgang, kan minimumskostnaden settes til null.

For små virksomheter med få bestillinger, avtaler og transaksjoner vil krav om etablering av alternative kommunikasjonskanaler kunne oppfattes som uforholdsmessig. For eksempel vil små bedrifter innenfor håndverksvirksomhet være eksempler på dette. Vi har ikke forsøkt å trekke ut slike bedrifter, noe som taler for at vi overvurderer kostnadene..

I offentlig sektor tror vi det finnes få virksomheter hvor elektronisk samhandling generelt, og system for bestilling/avtale via internett, ikke vil gi lavere driftsutgifter for virksomheten. De fleste offentlige virksomheter har mange brukere, noe som øker lønnsomheten av denne typen investeringer.

Tabell 4.3: Kostnader ved tiltak for å sikre alle tilgang til systemer for avtaler og bestilling

Tiltak	Minimumskostnad	Maksimal kostnad	Kommentar	Sum
Pålegg om opplegg for online bestilling	0 (gjennom effektivisering)	5000 kr. per virksomhet. Gjelder bare publikumsrettede virksomheter.	Regner med at effektivisering dekker kostnadene i offentlig sektor. Trolig uforholdsmessig krav i små virksomheter med få henvendelser og oppdrag.	0 – 143 mill.kr. per år

Kilde: Egne vurderinger

4.3 Betaling

Det finnes mange måter å gjøre en betaling på. For vårt formål er det den praktiske handlingen knyttet til betalingen som er viktig. Betalingsformene er:

- Kontanter (sedler og mynt)
- Papirbasert giro
- Betalingskort, elektronisk
- Betalingskort, manuell (med underskrift)
- Nettbank – innbetaling eller giro
- Telefonbank

I tillegg kommer uttak av kontanter i

- minibank

Telefonbank gir foreløpig ikke noe fullgodt betalingstilbud.

For å delta i vanlige samfunnsaktiviteter, trenger man betalingsmetoder som dekker to ulike situasjoner:

- Betaling i butikk, restaurant, eller lignende samtidig med kjøp
- Betaling av tilsendte regninger eller på bakgrunn av annen avtale, gjerne utført fra eget hjem

Ved betaling på salgsstedet, er det kun kontanter og betalingskort som kan brukes. I Norge er det i all hovedsak elektronisk bruk av betalingskort (dvs. med kode) som benyttes og ikke manuell (med signatur).

Ved betaling hjemmefra, kan man alltid velge å få tilsendt en fysisk giroblankett som man kan ta med og betale i en bank, sende som brevgiro eller betale via nettbank.

Det er synshemmede og personer med nedsatte kognitive evner som kan møte problemer med å få utført betalinger uten hjelp.

Norske sedler og mynt er utformet slik at ingen seddel- eller myntverdier har samme størrelse, og synshemmede kan dermed bruke kontanter.

Personer som er født blinde har ikke egen signatur, og kan derfor ikke bruke papirbaserte giroer eller betalingstransaksjoner som krever signatur. Riktignok har de som er født blinde vanligvis et stempel som de kan bruke som signatur, men maskiner som brukes for å kontrollere giroer tolker ofte stemplede giroer som forfalskninger.

Blinde kan ikke, heller ikke ved hjelp av vanlig tilgjengelige hjelpemidler, lese papirbaserte giroer.

Det finnes i dag tilbud om utstyr som gjør at blinde og synshemmede kan gjøre betalinger gjennom nettbank.

Minibanker er i dag ikke universelt utformet. Blant annet må brukeren lese på automatens skjerm og det er vanskelig for synshemmede å finne ut hvor de ulike funksjonene er plassert. Minibanker omfattes av forpliktelsen til universell utforming, og når vedtatte bestemmelser om universell utforming er gjennomført fullt ut, vil ikke den foreslåtte styrkingen av retten til tilgang til varer og tjenester kreve ytterligere tiltak knyttet til minibankene.

Tabell 4.4: Betaling – barrierer og mulige tiltak

	Barriere	Løses av vedtatte lover?	Mulige midlertidige tiltak	Mulige varige tiltak	Antatt uforholdsmessig
Kontanter (sedler og mynt)	Nei	-	-	-	-
Papirbasert giro	Ja, for synshemmede	Nei	Krever assistanse	Kunden/betaleren kan velge elektronisk giro	Kunden/betaleren kan velge elektronisk giro
Betalingskort, elektronisk	Ja, for synshemmede	Ja.	Krever assistanse	-	
Betalingskort, manuell	Ja, for synshemmede	Nei	-	Ikke løsbart for blinde uten signatur?	
Nettbank – innbetaling eller giro	Ja, for synshemmede	Ja, umiddelbart	-	-	
Telefonbank	Ja, for hørselshemmede	Nei	-	-	Lite nytte: Nettbank godt alternativ
Minibank	Ja, for synshemmede	Ja	Krever assistanse	-	

Kilde: Egne vurderinger

På betalingsområdet vil universell utforming av IKT fjerne nesten alle barrierene. Unntaket er at synshemmede ikke kan håndtere papirbaserte fakturaer eller manuelle betalingskort, dvs. med signatur. I tillegg kan ikke sterkt hørselshemmede bruke telefonbank. Problemene som hørselshemmede har med å bruke telefonbank kan kanskje løses ved at denne gruppen får tilgang til telefoner som skrifttolker den tale som brukeren skal respondere på. På dette området framstår imidlertid nettbank som et meget godt alternativ. Vi mener at nytten av å tilpasse telefonbankløsninger er begrenset når det finnes såpass gode alternativer, og har derfor ikke studert denne mulighetene nærmere.

Der universell utforming på sikt vil fjerne barrierer, kan det være aktuelt med assistert tilgang som en overgangsordning. Trolig gis assistert tilgang allerede i dag, men ikke nødvendigvis av pliktsubjektet (salgssted eller tjenesteproducent). I forbindelse med betalinger som utføres hjemmefra, er det uaktuelt at betalingsmottaker skal gi assistanse.

Mulig løsning på problemet knyttet til papirbaserte giroer er at kunden/betaleren får rett til å velge elektronisk giro. Universell utforming av IKT vil sikre at alle kan håndtere en elektronisk giro, og barrieren vil dermed være fjernet. Dette tiltaket drøftes nærmere nedenfor.

Det finnes i dag elektroniske giroer i form av efaktura og autogiro. Autogiro krever en del administrasjon og er ikke egnet for enkeltstående betalinger, men for faste betalinger. Man kunne også tenkt seg at giroer kunne sendes som en elektronisk versjon av en papirbasert giro via epost. I dag finnes det ikke noe slikt format, bortsett fra i grafiske formater som er vanskelige å språktolke av hensyn til synshemmede.

Efaktura er enklere å etablere enn autogiro, men det kreves at salgsstedet etablerer en avtale om bruk av efaktura og at kunden oppgir sitt kontonummer ved kjøpet. Kunden vil så motta fakturaen elektronisk. Kunden slipper å legge inn kontonummer, beløp, kid-nummer eller melding når fakturaen betales. Et salgssted vil vanligvis ha en såkalt OCR-avtale hvis

virksomheten bruker papirbasert giro. Det er dessuten både årsgebyr og gebyr per transaksjon både for en OCR-avtale og ved bruk av efaktura. Prisene på de to betalingsformene er som følger:

Tabell 4.5: Prisstruktur for salgssteders bruk papirbasert giro og efaktura. Kroner

	Etableringsgebyr	Årsgebyr	Pris per transaksjon	Porto
Papirbasert giro (ORC-avtale)	700	500	1	8,50
Efaktura	5 000	6 000	2,50	0

Kilde: Bankenes Betalingssentral

Transaksjonskostnaden blir kr. 9,50 for papirbasert giro og kr. 2,50 for efaktura. Hvis et brukersted skal komme like godt ut ved å bruke bare efaktura i ett år som ved bruk av papirbasert giro, må virksomheten ha om lag 10 000 transaksjoner. Imidlertid gir efaktura andre effektiviseringsvirkninger ved at man slipper trykking og pakking.

Selv om mange virksomheter har et transaksjonsvolum som tilsier at efaktura ville kunne gi en innsparing, særlig hvis man tar hensyn til redusert arbeidsbyrde, er det få virksomheter som velger efaktura. Ved utgangen av 2009 var det bare 648 virksomheter som hadde inngått avtale om å sende ut efaktura. Samtidig fantes det over fem millioner avtaler om å motta efaktura eller nær 8 000 avtaler per virksomhet. Grunnen til at ikke flere velger efaktura, kan være at de ikke slipper unna papirbaserte giroer selv om de etablerer avtaler om efaktura. De vil alltid ha noen kunder som ikke ønsker efaktura (for eksempel fordi de ikke bruker nettbank).

Bruk av autogiro, avtalegiro eller efaktura krever bl.a. avtale med en bank. Ved utgangen av 2009 ble disse ordningene brukt av henholdsvis 1342, 11945 og 648 betalingsmottakere⁵. Dette innebærer at bare et lite mindretall av norske bedrifter og organisasjoner bruker disse tre ordningene for sine betalingskrav. Hvis man krever at alle skal ha rett til å motta betalingskrav i elektronisk format, må betalingsmottakerne enten opprette avtaler om utsendelse av betalingskrav i dette formatet eller de må sende ut sine betalingskrav gjennom et regnskapsbyrå som har den nødvendige programvaren. I tillegg må de etablere systemer for å holde orden på hvilke kunder som vil ha faktura i slike formater og hvilke som vil ha faktura på papir.

Vi har anslått de økonomiske virkningene av et pålegg om at alle virksomheter må tilby efaktura. Vi forutsetter at disse virksomhetene ikke kutter ut andre betalingsformer, men at efaktura kommer som et ekstra tilbud. Antall transaksjoner i andre formater vil selvfølgelig reduseres når det kommer tilbud om efaktura.

Tabell 4.5 viser at efakturaavtale koster kr. 6000 per år. I tillegg kommer etableringsgebyr som vi antar skal nedskrives over 5 år slik at faste kostnader blir nær kr. 7000 per virksomhet per år. I Norge var det i 2009 vel 481 000 foretak. De faste kostnadene ved at alle skulle tilbudt efaktura ville blitt om lag 2 503 mill.kr. Vi har imidlertid antatt at det er bare om lag 60 000 av foretakene som selger til husholdningssektoren. De faste kostnadene ved efaktura vil for disse foretakene utgjøre om lag 420 mill.kr.

I 2009 ble det betalt 477 millioner giroer i Norge. Det store flertallet ble betalt elektronisk, men trolig på bakgrunn av en papirbasert blankett⁶. Vi holder giroer betalt gjennom bedriftsterminaler og nettbankløsninger for bedriftskunder utenfor. Det gjenstår da 264 millioner overføringer. Vi forutsetter at disse er betalinger fra personkunder til andre sektorer, men i realiteten vil enkelte av disse transaksjonene være betalinger mellom individer.

Vi forutsetter at 75 prosent av fakturaene i utgangspunktet sendes ut på papir. I tillegg forutsetter vi - på svært usikkert grunnlag - at 30 prosent av papirfakturaene ville blitt sendt som

⁵ Jf. Norges Bank (2009): Årsrapport om betalingssystem 2008. Det finnes imidlertid 13,5 mill. avtaler om å motta slike betalingskrav.

⁶ BBS opplyste i sin årsrapport for 2008 at 75 prosent av alle fakturaer sendes ut på papir

efaktura hvis betaleren hadde fått tilbud om dette⁷. I så ville antall papirfakturaer blitt redusert med 59 millioner. Transaksjonskostnadene per giro ville falt med 7 kr. Innsparingen i transaksjonskostnader kan dermed anslås til 416 mill.kr., nesten nøyaktig like mye som økningen i faste kostnader. Netto kostnad for obligatorisk tilbud om efaktura fra alle virksomheter rettet mot personkundemarkedet, kan dermed anslås vel 1 mill.kr.

Anslaget bygger på flere usikre forutsetninger. Vi vil særlig nevne forutsetningen om hvor stor andel av foretakene som har virksomhet rettet mot personmarkedet samt forutsetningen om andelen av transaksjonene som ville blitt betalt med efaktura hvis alle tilbød denne formen. Hvis man forutsetter at andelen som velger efaktura ikke blir 30 prosent (se over), men 20 prosent, blir merkostnaden 140 mill.kr. istedenfor 1 mill. kr.

Beregningen tar ikke hensyn til reduserte i kostnader i forbindelse med trykking, utsendelse, m.v. av papirbaserte blanketter. Vi mener derfor at kostnadene er betydelig overdrevet.

Hvis man skjærer virksomheter med få transaksjoner fra forpliktelsen til å tilby efaktura, vil man med våre øvrige forutsetninger finne at efaktura er lønnsomt både for virksomhetene som forpliktes og for samfunnet forøvrig selv om man ikke tar hensyn til virkningene for synshemmede. Derfor vil nedre grense for kostnadene bli null.

Tabell 4.6: Kostnader ved at alle virksomheter forpliktes til å tilby efaktura til personkunder

	Svakt tiltak	Sterkt tiltak	Kostnad
Alle virksomheter må tilby efaktura	Alle med mer enn X fakturaer per år må tilby efaktura	Alle virksomheter må tilby efaktura	0 – 140 mill.kr.

Kilde: Egne vurderinger

4.4 Dagligvarehandelen

Krav til universell utforming

I følge utkast til rundskriv for lovens §9 skal en dagligvareforretning utformes universelt både når det gjelder parkeringsplass, ankomst, inngangsparti og selve lokalene. Men her må det i følge utkastet tolkes inn begrensninger for omfattende og gjennomgående bygningsmessige tiltak. De fysiske forholdene omfatter også utformingen og plasseringen av innredningen, slik som plassering av hyller, ferskvare, frukt- og grøntdisker samt kasseområder. I følge rundskrivsutkastet er det et spørsmål i hvilken grad utformingen av selve hyllene, diskene og handlekurver er omfattet av plikten til universell utforming. Med en vid tolkning av hva som menes med fysiske forhold vil det som nyttes til å oppbevare varene som selges, i den utstrekning dette er tilgjengelig for kundene, være omfattet av plikten til universell utforming.

Dersom butikken har køordningssystemer skal disse også være universelt utformet, se nedenfor. Alle automater for kjøp av varer skal også være universelt utformet.

Informasjon om selve varen i form av bruksanvisninger og omtale på pakningene m.v. er ikke omfattet av kravet om universell utforming. Kun informasjon som er en forutsetning for den fysiske tilgjengeligheten til lokaler eller fasiliteter hvor varen eller tjenesten leveres, samt IKT-basert informasjon er omfattet av kravet om universell utforming.

⁷ BBS opplyste i sin årsrapport for 2008 at 30 prosent av Aftenpostens abonnenter velger avtalegiro.

Mulige ytterligere tiltak for bedre tilgang på varer og tjenester

Et viktig gjenværende hinder for folk med bevegelseshemninger, bl.a. de som sitter i rullestol, vil være å få tak i varer som er lagret i hyller høyere enn sittehøyde. På bakgrunn av våre intervjuer med ulike aktører synes det å være bred enighet både i næringen og blant representanter for de funksjonshemmede om at en ikke ser for seg at butikker som ledd universell utforming skal få krav om at alle varer skal stå i sittehøyde. Dette vil kreve svært store butikkarealer og vil opplagt være svært kostnadskrevende i forhold til nytten noen relativt få vil ha av dette. Dette tiltaket må således kunne falle ut på bakgrunn av en uforholdsmessighetsvurdering. Alternativet vil da hovedsaklig være personlig assistanse.

Et annet potensielt tiltak er såkalt RF-ID-merking av varer, hvor info om varen sendes til et nettsted hvor brukerne via mobiltelefon kan få informasjon om varen. En kan visstnok også bruke mobilen som en strekkodeleser slik at man kan få fram denne informasjonen via nettstedet. Dette kan være et mulig tiltak. Men i følge flere av de funksjonshemmedes foreninger som vi har snakket med er et slikt tiltak lite aktuelt dersom butikken tilbyr personlig assistanse.

Info om varene på lydfil eller braille er ønsket av blinde. Dette vil etter vår vurdering også være svært kostnadskrevende, og sett i forhold til nytten relativt få vil ha av dette mener vi det må kunne falle bort av uforholdsmessighetshensyn. Alternativt tiltak er personlig assistanse.

Vi antar at en rekke små butikker helt eller delvis vil kunne slippe universell utforming av kostnadsmessige årsaker. Alternativ tilpasning vil da være å yte personlig assistanse. Men det kan også være at små butikker vil få mindre strenge krav til å yte assistanse, se nedenfor.

Tabell 4.7 Mulige tiltak i dagligvarehandelen.

Barriere	Løses ved universell utforming?	Mulig varig tiltak	Uforholdsmessig?
<i>Adgang til butikken</i>			
- Synshemmede	Ikke helt	Personlig assistanse	Evt. for små butikker
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ikke helt	Personlig assistanse	Evt. for små butikker
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Finne fram til varer</i>			
- Synshemmede	Ikke helt	Hyller med lett tilgjengelighet/ pers. ass.	Hyller i sitte høyde
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ikke helt	Hyller med lett tilgjengelighet/ pers. ass.	Hyller i sitte høyde
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Informasjon om varen</i>			
- Synshemmede	Ikke helt	Info på lydfil/braille eller pers. ass.	Info på lydfil/braille
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Personlig assistanse	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Personlig assistanse	
<i>Køsystemer</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Betaling</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	

Kilde: Egne vurderinger

Vi legger i den videre analysen til grunn at det kun er personlig assistanse som er aktuelt tiltak for universell tilgang til varer i butikker. Dette vil dekke de fleste behov som folk med alle typer funksjonsnedsettelser har.

Nærmere om personlig assistanse

Personlig assistanse framstår som et tiltak som kan ivareta behovene for folk med de fleste funksjonsnedsettelser. Det vil også være nyttig for en rekke andre personer, for eksempel eldre

og andre som kan ha vanskelig for å orientere seg i en jungel av skilt og annen informasjon. Dette kan gjelde dyslektikere, afatikere, velfungerende utviklingshemmede, personer med MS og Parkinsons sykdom, autister m.m. Personlig assistanse ytes av svært mange butikker i dag, men en må ofte vente for å få hjelp og hjelpen er ofte ikke tilpasset den enkeltes behov og er således mangelfull. De funksjonshemmedes organisasjoner peker på at servicenivået i dag er svært ujevnt og kan variere innenfor en og samme virksomhet. Mangel på retningslinjer og instruksjoner gjør at praksis blir personavhengig. Kunder opplever å måtte legitimere sine behov for assistanse når de kommer i butikkene, og å bli skjelt ut og stigmatisert fordi de ikke kan bruke køsystemer og orientere seg på egen hånd.

Gjennom et tiltak for økt personlig assistanse må butikkene være forberedt på å kunne betjene ulike kundegrupper med ulike løsningsbehov. Dette innebærer at butikkene må etablere retningslinjer og rutiner, og skolere sine ansatte i disse. Dette innebærer blant annet at man har retningslinjer og innarbeidet praksis for hvordan man går fram når for eksempel en kunde som er blind dukker opp i butikken. Representanter for de funksjonshemmede, bl.a. Stopp Diskrimineringen, legger vekt på at den personlige assistansen må være proaktiv, og sammenlignes med ”god gammeldags serviceinnstilling” hvor bl.a. krav om diskresjon gjelder.

Hvilke konkrete krav til assistanse er det rimelig å stille til en butikk? I følge organisasjonen Stopp Diskrimineringen må dette i tråd med uforholdsmessighetsbegrensningen tilpasses den enkelte virksomhet når det gjelder størrelse, antall ansatte, omsetning og totale ressurser. For eksempel må det stilles strengere krav til en større virksomhet som er en del av en kjede, slik praksis er bl.a. i USA. Stopp Diskrimineringen nevner i sitt innspill til BLD til utredning om varer, tjenester og informasjon rettet mot allmennheten en rekke eksempler på forhold hvor tilrettelegging eller personlig assistanse kan være nødvendig. Vi har nedenfor plukket ut de som synes mest relevante for butikker:

- Personlig service ved køsystem
- Bistand til å finne fram og orientere seg
- Finne fram til produkter eller annet
- Ta med varer ut til kunden om butikken er fysisk utilgjengelig
- Personlig service ved selvbetjeningssystemer
- Mulighet for hvile under venting og køståing
- Tolking av tale til tegnspråk og skrift
- Opplesing av skriftlig informasjon
- Tilgang på alternativ til allergifremkallende stoffer i mat

Fra en butikk i Tromsø som fikk Norges Blindeforbunds tilgjengelighetspris i 2008 nevnes følgende eksempel på en praktisk løsning på personlig assistanse som bidrar til at en kunde med behov for assistanse kan handle like fort og like spontant som øvrige kunder:

- Når kunden kommer inn i forretningen søker vedkommende mot kassen som alltid er betjent. Kunden får da beskjed om at man er observert og vil få hjelp
- Kunder får hjelp til å finne fram til og plukke ned de varene vedkommende vet han/hun trenger
- Kunden får informasjon om hovedgrupper av varer som passerer på veien. Man blir også informert om tilbud, også de en ikke passerer, likedan alternativer til den varen kunde kjøper. Kunden kan også be om å få ta på eller ”se” varen før den legges i handlekurven, noe som bidrar til at den gjenkjennes på pakningen når man kommer hjem.
- Den som hjelper fungerer også i praksis som ledsager.
- Ved kassen legges varene på båndet, kunden betaler, og i mens er varene lagt i handlenett av hjelperen.

Det vil være et krav om at tiltaket ikke skal være stigmatiserende for brukerne. I følge våre informanter vil for eksempel det å ha en kasse spesielt tilrettelagt for funksjonshemmede neppe bli sett på som stigmatiserende. Dersom betjeningen hele tiden er diskret og proaktiv når man yter personlig assistanse vil det ikke bli sett på som stigmatiserende.

Kostnader

Personlig service ytes i dag i de aller fleste butikker uoppfordret med unntak av dagligvarehandelen, kiosker og liknende butikker. Men også i disse butikkene vil man på forespørsel få assistanse til å finne fram varer etc. Det kan derfor argumenteres for at et krav om å yte personlig assistanse ikke vil føre til ekstrakostnader i form av flere ansatte til å ta seg av denne funksjonen. Det kan imidlertid hende at større butikker som tilbyr god assistanse av den typen som er skissert ovenfor får en så stor tilstrømming av nye kunder at man må ansette flere folk. I følge HSH kan det være aktuelt for større bedrifter å ansette en person til å ta seg av folk som trenger hjelp. Tilbud av ”god, gammeldags service” kan også tenkes å bli benyttet bevisst av noen butikker for å tiltrekke seg nye kunder. Uansett vil dette sannsynligvis generere økte inntekter slik at nettokostnadene for bedriftene kan bli null eller til og med negative. Vi legger i våre kostnadsanslag ikke inn noen ekstra lønnskostnader knyttet til løpende å yte assistanse til kunder med funksjonsnedsettelse, men ser at det for bransjen som helhet kan argumenteres for at det vil kunne påløpe noen slike kostnader.

Ettersom det forventes en proaktiv og ikke-stigmatiserende holdning fra personalet og at man skal kunne håndtere ulike typer funksjonshemmede på en ordentlig måte bør imidlertid personalet kurses i hvordan dette best mulig kan foregå. Et svakt tiltak kan være å gjennomføre et nettbasert kurs på ca. 1 times varighet av den typen man har for kollektivtrafikken i Østfold, se nedenfor om transportsektoren. I følge SSBs Sysselsettingsstatistikk var det i 4. Kvartal 2008 vel 205.000 sysselsatte i detaljhandelen og reparasjon av varer i Norge. Informasjon fra dagligvarebransjen indikerer at i størrelsesorden 80 prosent av de sysselsatte jobber med publikumsrettede aktiviteter, noe som gir ca. 164.000 personer. Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i detaljhandelen var i følge SSBs Lønnsstatistikk på 24.600 kroner i 2009. Dette gir en timelønn på ca. 175 kroner. Tillagt sosiale kostnader på 25 prosent gir dette en timekostnad på ca. 219 kr. Kostnadene ved å bruke 1 time på å lære opp disse blir da ca. 36 mill.kr. I tillegg kommer i størrelsesorden kr. 500.000 for å etablere nettsiden med kurset. Omregnet til en årskostnad med 5 års nedskrivning og 4 prosent rente gir dette en årskostnad på 8,2 mill.kr. I tillegg vil det være et behov for løpende å lære opp nytt personell. Dersom vi antar en turnover på 15 prosent, dvs. litt høyere enn i transportsektoren pga. mange deltidsansatte skoleelever og lignende, vil det være en årlig kostnad på ca. 5,4 mill. kr. til slik opplæring. Samlet årskostnad blir da ca. **13,6 mill.kr.**

Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) tilbyr en rekke kurs om ulike tema til både medlemmer og ikke-medlemmer, se www.hsh-org.no. Kurset ”Kundeservice – en treningsdag” går over 6 timer og lærer personalet om kundebehandling koster kr. 2.900 og kr. 3.900 for henholdsvis medlemmer og ikke-medlemmer. Et annet kurs heter ”Rett kommunikasjon til rett person - Kjente adferdstrekk som grunnlag for effektiv kommunikasjon” går over 2 dager (11 timer til sammen) og tar sikte på å gi deltakerne kunnskap om hvordan tilpasse eget budskap til forskjellige tilhørere. Dette koster kr. 3.500 og 4.500 for henholdsvis medlemmer og ikke-medlemmer. I tillegg kommer for begge kursene lønnskostnadene for bedriftene ved at de ansatte deltar på kurs. Antakelig er det førstnevnte kurs som er mest relevant, og vi tror at 6 timer burde være tilstrekkelig for å lære å kommunisere og assistere kunder med ulike typer funksjonsnedsettelse. Dersom vi tar utgangspunkt i dette og antar at alle får medlemspris på kr. 2.900 blir samlede kostnader for å lære opp alle dagens ansatte i størrelsesorden kr. 475 mill. kr. i kursavgifter og ca. kr. 215 mill. kr i lønnsutgifter, til sammen ca. kr. 690 mill.kr. Omregnet til årskostnad gir dette ca. 155 mill.kr. I tillegg kommer årlige kostnader på i størrelsesorden kr. 104 mill. i kursavgift og lønnsutgifter for å lære opp nyansatte. Samlet årskostnad blir da **ca 259 mill.kr.**

Kostnadene vil over tid antakelig bli lavere enn i sistnevnte eksempel. I følge HSH vil opplæringen i å gi personlig assistanse til kunder kunne komme inn under den ordinære opplæringen av de ansatte som en del av bedriftenes internkontrollsystem. Det er derfor sannsynlig at kostnadene over tid vil bevege seg ned mot kostnadene ved å holde et enkelt, nettbasert kurs. En mulighet er også at de små virksomhetene kjører de ansatte gjennom dette enkle kurset, mens større bedrifter benytter det mer omfattende kurset. I følge SSB har 61 prosent av foretakene dagligvarehandelen 0-4 ansatte. Dersom vi antar at disse bedriftene har en like stor andel av den samlede sysselsettingen i sektoren får vi en årskostnad på ca. 8,3 mill.kr. for små bedrifter og 101 mill.kr. for store bedrifter, til sammen ca. 109 mill.kr.

4.5 Transport

4.5.1 Krav om universell utforming

I lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne §9 er det satt en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming). I henhold til Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) skal det utarbeides egne forskrifter om universell utforming av transportmidler, jfr. spesielt punkt 10.4.4. i proposisjonen. Dette er nå gjennomført for alle transportformer unntatt bane, hvor et utkast har vært på høring. Nedenfor gjennomgås kort status for de enkelte transportmidlene mht. universell utforming.

Forskriftene for de ulike transportformene tar i liten grad opp forhold som billettautomater, køordninger m.v. Slike innretninger omfattes imidlertid av kravene til universell utforming av IKT, se ovenfor.

I Nasjonal Transportplan 2010-2019 (St. meld. 16 (2008-2009)) understrekes bl.a. at et tilgjengelig transportsystem forutsetter tilgjengelighet i alle ledd av reisekjeden, og at brudd i reisekjeden vil innebære at ett eller flere elementer i kjeden ikke er tilgjengelig. Meldingen viser bl.a. til at det i planperioden vil bli utarbeidet en nasjonal reiseplanlegger som gir kunnskap om tilgjengelighetsforholdene i alle ledd i reisekjeden. For å gjøre hele reisekjeden tilgjengelig hele året planlegges det å bruke vesentlig mer ressurser til blant annet snørydding og strøing av fortau, gangarealer, holdeplasser og knutepunkt.

Universell utforming av stasjonsbygninger, fly-, buss- og båtterminaler og liknende anlegg hører inn under Plan- og bygningsloven. I tidligere lov er det stilt krav om atkomst til byggverk, for eksempel i form av rampe eller heis. I Ot. prp. 45 (2007-2008) "Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)" er det stilt krav til universell utforming av nye bygg og uteareal, herunder adkomst til hovedinngangen. For eksisterende bygg varsler proposisjonen at det senere kan komme krav om tilpasning for ulike bygningskategorier.

Vegtransport

I Rundskriv N-3/2009 av 3. desember 2009 fastsatte Samferdselsdepartementet forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv. Denne omfatter busser i klasse II og III (forstads- og ekspressbusser) som brukes helt eller delvis innefor en ruteløyve, og som er bestilt etter 01.01.2010. Kravene er tidligere innført for busser i klasse I (bybusser). I tillegg omfatter den bil som blir brukt innenfor rammene av en løyve for transport for funksjonshemmede, og bil som går innenfor rammene av en ordinær drosjeløyve.

Kravene i forskriften er basert på vedlegg VII i EU-direktiv 2001/85/EF med enkelte tilleggskrav. Det kreves at det skal være minst en rullestolsplass i hver buss. Valg av ombordstigningsinnretning må baseres på bussens konstruksjon. I tillegg skal bussene ha automatisk holdeplassannonsering med tale og elektronisk tavle inne i bussen. Den elektroniske tavlen skal plasseres slik at den kan sees tydelig fra reservert plass. Det kreves også et utvendig lydfyr, som er et utvendig utropsanlegg som annonserer hvilken buss som kommer til holdeplassen.

Jernbane, sporvei, tunnelbane og forstadsbane

Stortinget vedtok i 2009 Lov om endringer i jernbaneloven, jernbaneansvarsloven og COTIF-loven (jfr. Ot. prp. 63 (2008-2009)) for bl.a. å følge opp forordning nr. 1371/2007 av 23. oktober 2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (passasjerrettighetsforordningen) som ventes å bli tatt inn i EØS-avtalen. Forordningen pålegger også jernbaneselskapene en minstestandard for service overfor de reisende. I dette ligger det bl.a. en forpliktelse til å yte assistanse.

Samferdselsdepartementet har hatt ute til høring et utkast til forskrift om universell utforming av rullende materiell for jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Forskriften skal gjelde for nytt materiell og for eksisterende materiell ved vesentlig oppgradering med visse unntak. For tog som transporterer i det transeuropeiske jernbanesystemet for konvensjonelle tog og høyhastighetstog er kravene i stor grad basert på EU-krav til disse (TSI PRM) med noen tilleggskrav. Disse kravene retter seg mot alle delene av jernbanesystemet, herunder infrastruktur og rullende materiell. Dersom utkastet blir vedtatt vil det innebære full tilgang til alle skinnegående transportmidlene, herunder løpende informasjon. Et unntak er utvendig lydannonsering på stasjonene, noe flere høringsinstanser påpeker som uheldig. Siden busser har krav om dette (se ovenfor) må det påregnes at skinnegående materiell får samme krav.

Forskriftsutkastet legger også til grunn at dersom billettautomater, valideringsautomater og liknende er plassert om bord på materiellet skal plassering av og utforming av utstyret tilfredsstillende kravene til generell tilrettelegging eller andre forskrifter som omfatter slikt utstyr, jfr. §11 i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utforming av billettautomater og valideringsautomater på stasjoner er omfattet av de generelle kravene om universell utforming av IKT.

Luftfart

Samferdselsdepartementet vedtok i 2008 en ny Forskrift om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport som oppfølging av rådsforordning (EF) nr. 1107/2006. Målet med forordningen er å sikre at rettighetene til passasjerer med redusert mobilitet blant annet ved at reisende ikke skal kunne nektes å fly på grunn av redusert mobilitet eller funksjonshemming. Samferdselsdepartementet har som et tillegg til forordningens minstekrav fastsatt en nasjonal minstestandard for assistansetjeneste på alle norske lufthavner. Kvalitetsstandardene inneholder krav til:

- *Utstyr og passasjerenes rett til å benytte utstyret*
- *Opplæring av personell*
- *Service til avreisende passasjerer med forhåndsbestilling*
- *Service til avreisende passasjerer uten forhåndsbestilling*
- *Service til ankommende passasjerer med forhåndsbestilling*
- *Service til ankommende passasjerer uten forhåndsbestilling*
- *Innholdet i assistansen*

Disse kravene er allerede implementert på norske flyplasser.

Sjøtransport

Sjøfartsdirektoratet fastsatte 14.08.2008 en endring i forskrift av 15. september 1992 nr. 695 om bygging av passasjer-, lasteskip og lektere, for å ivareta hensynet til universell utforming av passasjerskip. Det ble innført en ny §39a med krav til at nye skip skal være konstruert og utstyrt slik at personer med nedsatt funksjonsevne kan stige om bord og gå i land på en enkel og sikker måte, og, så langt det er mulig, forflytte seg mellom dekkene, enten på egen hånd eller ved hjelp

av ramper eller heiser. Det skal settes opp anvisninger til slike adgangsfasiliteter ved alle innganger og andre hensiktsmessige steder om bord på hele skipet.

Skilt som finnes om bord på et skip til hjelp for passasjerene, skal være universelt utformet og lett å lese for personer med nedsatt funksjonsevne, og være strategisk plassert. Fartøyet skal være utstyrt med midler om bord til å kommunisere meldinger visuelt og verbalt, f.eks. om forsinkelser, ruteendringer og tjenester om bord, til personer med nedsatt funksjonsevne.

Alarmsystem og -knapper må være utformet slik at de lett kan nås av alle og alle kan varsle. Alarmen skal varsle alle uansett en persons funksjonsevne. Håndlister, korridorer og ganger, døråpninger, dører, heiser, bildekk, passasjersalonger, innredning og toaletter skal være konstruert slik at de på en rimelig måte og i rimelig omfang er universelt utformet.

For eksisterende passasjerskip gjelder kravene bare når ombygging medfører større forandringer, reparasjoner og utrustning av områder hvor passasjerer har alminnelig adgang.

4.5.2 Mulige ytterligere tiltak for å sikre bedre tilgang

Gjennomgangen ovenfor viser at det allerede er vedtatt tiltak som vil gi god tilgjengelighet på alle transportmidler både før, under og i etterkant av reisen. Dersom en skal sikre økt tilgjengelighet ut over dette vil det hovedsakelig måtte være i form av (økt) personlig assistanse på noen av transportmidlene. Dette vil i særlig grad gjelde buss-, sporvei/tunnelbane og båttransport.

Tabell 4.8: Mulige tiltak i transportsektoren

Barriere	Løses ved universell utforming?	Mulig varig tiltak	Uforholdsmessig?
<i>Ruteinformasjon/planlegging</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja, sannsynligvis	Uklart hvilke tiltak som evt. kan gjøres	
<i>Informasjon på stasjon/holdeplass</i>			
- Synshemmede	Ja, sannsynligvis	Personlig assistanse	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja, sannsynligvis	Personlig assistanse	Hvis alle små stasjoner får krav
<i>Billett kjøp</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja, sannsynligvis	Personlig assistanse	Hvis alle får krav
<i>Ombordstigning</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Informasjon om bord (neste holdeplass, fasiliteter m.m.)</i>			
- Synshemmede	Ja, sannsynligvis	Tiltak neppe nødvendig	
- Hørselshemmede	Ikke helt	Skriftlig informasjon på skip?	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja, sannsynligvis	Pers. ass	
<i>Finne fram på stasjonen</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak neppe nødv.	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja, sannsynligvis	Pers. ass.	
<i>Tilgang på tilbud om bord</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	

Kilde: Egne vurderinger

Et unntak kan være ruteinformasjon/planlegging før reisen. Selv om NTP viser til at det skal lages en nasjonal reiseplanlegger vil det sannsynligvis være behov for lokale planleggere som gir tilgang for alle. Dette vil imidlertid oppfylles som et krav til universell utforming av IKT.

Som kompensasjon for at tiltak for universell utforming kan ligge langt fram i tid kan det være aktuelt med økt personlig assistanse på en rekke områder.

For de enkelte transportformene kan følgende tiltak være aktuelle:

- *Buss- og biltransport:* Vedtatte tiltak burde gi god tilgjengelighet etter hvert som kjøretøymateriellet skiftes ut. Bedre tilgjengelighet kan oppnås ved (økt) personlig assistanse fra sjåføren
- *Bane:* Forutsatt at tog og bane i den endelige forskriften får utvendig lydannonsering og innvending elektronisk tavle som er kravet til bussene vil de vedtatte og planlagte tiltakene gi god tilgjengelighet. Bedre tilgjengelighet kan evt. oppnås for trikk og T-bane ved økt personlig assistanse, på togene må dette forutsettes å være oppfylt ved at alle tog har konduktør.
- *Fly:* God tilgjengelighet i dag, vanskelig å se at bedre tilgjengelighet kan oppnås uten betydelige kostnader.
- *Sjø:* Vedtatte tiltak burde gi god tilgjengelighet etter hvert som materiellet skiftes ut. Bedre tilgjengelighet kan oppnås ved (økt) personlig assistanse, men dette kan man få allerede i dag.

Det må antas at man allerede i dag i stor grad får personlig assistanse på de fleste transportmidler. Etter at kravene til universell utforming er gjennomført vil man dessuten i realiteten ha innført et krav om økt personlig assistanse på de fleste transportmidler, spesielt på fly og jernbane. På buss- og biltransport, trikker og forstadsbaner og lignende vil det imidlertid antakelig være mulig å øke nivået på assistansen ut over det som kreves for å oppfylle kravene til universell utforming.

Opplæring av personell

Det kan være nødvendig eller ønskelig med opplæring av sjåfører og evt. andre som skal assistere folk med ulike funksjonsnedsettelse. Ansatte i luftfart og på jernbanen, som dels har gjennomgått slik opplæring allerede, antas ikke å trenge det. Opplæringen vil således eventuelt bare omfatte sjåfører på buss, taxi og personell på passasjerskip. Det kan imidlertid også hende at disse gruppene vil komme til å gjennomgå kurs og opplæring som ledd i oppfølgingen av kravene til universell utforming.

Et eksempel på et slikt kurs er et webbasert kurs for buss- og taxisjåfører i regi av Østfold kollektivtrafikk, med fokus på universell utforming. Målet med kurset er å øke innsikten og oppmerksomheten i forhold til ulike kundegruppers behov, og å vise at sjåføren er en viktig brikke for at kollektivtilbudet skal fungere best mulig for flest mulig. Kurset tar 30 minutter å gjennomføre, og sjåførene får innledningsvis en kort innføring om universell utforming og loven mot diskriminering. Det gis en rekke eksempler med oppgavetekster der en får spørsmålsalternativer om hvordan en skal opptre overfor passasjerer i gitte situasjoner. I Østfold stilles det nå krav om at alle sjåfører som omfattes av nye bussanbud skal ha gjennomført kurset.

Det har kostet i størrelsesorden 500.000 kr totalt å etablere dette systemet og drive en nettside etc. I tillegg vil det komme noen mindre, årlige driftskostnader for nettsiden. I tillegg kommer tidskostnader for den enkelte som gjennomfører kurset. Et krav om at alle skal gjennomføre et slikt kurs kan illustrere et svakt tiltak. Et sterkt tiltak kan være å gjennomføre et kursprogram på nivå med et HSH-kurs, som kan antas å ligge på samme nivå som opplæringen Avinors ansatte har fått. Dette synes imidlertid å være vel omfattende tatt i betraktning den assistansen sjåførene skal yte.

I følge SSBs Transport i Norge var det sysselsatt i alt ca. 31.000 sjåfører i taxitransport og rutebiltransport i 2008. Gjennomsnittlig månedslønn for sjåfører i persontransport var i 2009 på 26.900 kroner, som gir en timelønn på i størrelsesorden 200 kr. Tillagt sosiale kostnader på 25 prosent gir dette lønnskostnader på ca. 250 kroner. Dersom vi antar at hver person bruker 1 time i forbindelse med "Østfold-kurset", koster det altså ca. 7,8 mill.kr. å lære opp eksisterende sjåfører til å yte assistanse. Vi antar at disse kan benytte eksisterende webkurs, og ser dermed

bort fra kostnadene ved å etablere og drive denne siden. Dersom vi antar at dette nedskrives over 10 år (10 prosent turnover) til en rente på 4 prosent utgjør dette en årlig kostnad på ca. 955.000 kr. I tillegg må nye sjåfører læres opp fortløpende. Dersom vi antar en turnover på 10 prosent per år, må altså 3.100 sjåfører læres opp hvert år til en kostnad på 775.000 kr/år. Dermed får vi en samlet årskostnad på ca. 1,7 mill. kr.

Dersom man gjennomfører et kurs på nivå med HSH-varianten (se forrige avsnitt) blir kostnadene for å lære opp alle eksisterende sjåfører ca. 90 mill.kr. i direkte kursutgifter og 47 mill.kr. i lønnskostnader, til sammen 137 mill. kr. Med 10 års avskrivning og 4 prosent rente gir dette en årskostnad på ca. 17 mill.kr. I tillegg kommer årlige kostnader i opplæring av nye sjåfører på vel 13,5 mill.kr. Dermed får vi en samlet årskostnad på vel 30 mill. kr. Som nevnt er dette sannsynligvis for omfattende i forhold til hva som er nødvendig for buss- og taxisjåfører for å kunne yte personlig assistanse.

I følge SSB var det i 2008 sysselsatt vel. 10.000 personer innenfor sjøfart og kysttrafikk med passasjerer. Dersom vi antar at 60 prosent av disse jobber med publikumsrettede aktiviteter er det ca. 6.000 personer som er aktuelle for kurs. Gjennomsnittlig månedslønn for gruppen operatører, som bl.a. omfatter dekksmannskap, var i 2009 på 33.100 kroner. Dette gir en timelønn på ca. 245 kroner. Tillagt sosiale kostnader på 25 prosent gir dette en timekostnad på 306 kr. Engangskostnadene ved "Østfold-kurset" for å lære opp eksisterende ansatte blir da nesten 1,9 mill kroner. Årskostnaden for dette blir 231.000 kr. I tillegg kommer årlige kostnader på ca. 184.000 kroner ved 10 prosent turnover for å lære opp nyansatte. Samlet årskostnad blir da 415.000 kr.

Et mer omfattende kurs a la HSH-varianten vil koste ca. 17,5 mill.kr. i kursutgifter og nesten 11,3 mill.kr. i lønnsutgifter, til sammen nesten 29 mill.kr for å lære opp alt eksisterende personell. Dette gir en årskostnad på 3,5 mill.kr. I tillegg kommer årlige kostnader på til sammen ca. 2,9 mill.kr for å lære opp nyansatte. Samlet årskostnad blir da ca. 6,4 mill.kr.

Til sammen gir dette følgende opplæringskostnader i samferdselssektoren:

Tabell 4.9: Årlige opplæringskostnader i samferdselssektoren. Mill.kr.

	Svakt tiltak	Sterkt tiltak
Veitransport	1,7	30
Sjøtransport	0,4	6,4
Totalt	2,1	36,5
- Stat (0,7%)	0,0	0,3
- Kommune (0,1%)	0,0	0,0
- Privat (99,2%)	2,1	36,2

Kilde: Egne beregninger

Fordelingen på stat, kommune og privat er basert på sektorenes andel av sysselsettingen i transportsektoren.

I tillegg kan det komme løpende kostnader knyttet til å yte personlig assistanse. Som nevnt gjøres dette allerede i dag, og det må ytes økt assistanse i forbindelse med oppfyllingen av kravene til universell utforming. Det kan derfor argumenteres med at det ikke vil påløpe økte løpende kostnader ut over opplæringskostnadene. Det kan også hende at opplæring etter hvert blir standard som følge av innføringene av kravet om universell utforming, slik at det ikke påløper ekstrakostnader ved et krav om bedre tilgang til transporttjenester.

4.6 Teater og kino

Krav til universell utforming

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og utkastet til forskrift for lovens §9 understreker at det forventes at offentlige virksomheter som kulturinstitusjoner har en større bevissthet om dette enn for andre virksomheter. Forskriftsutkastet nevner som eksempel at det er viktig at det er mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å sitte mest mulig integrert i tilskuerplasser i kinoer, teatre m.v.

Kravene til universell utforming må antas å sikre alle med nedsatt funksjonsevne tilfredsstillende adgang til teaterbygningen og selve salen. Dette innebærer blant annet at det vil være et visst antall plasser for rullestolbrukere i salen, og at disse er mest mulig integrerte sammen med andre plasser (jfr. utkast til forskrift om lovens §9). Utformingen vil også omfatte utforming og møblering av eventuelle barer, kafeer, restauranter, løse eller fastmonterte bord og stoler i foajé osv. i tilknytning til teateret. Godt merket parkering i nærheten av teatret skal også være tilgjengelig.

Kjøp av billetter skal også bli omfattet av universell utforming. I Ot. prp. nr. 44 nevnes eksplisitt billettautomater, køordningssystemer, minibanker og lignende som eksempler på såkalt "embedded" IKT som vil være omfattet av kravet om universell utforming, og som skal gi mulighet for personer med nedsatt funksjonsevne til å følge de vanlige prosedyrene og bruksmåtene i så stor utstrekning som mulig. Det skal som hovedregel ikke tilbys løsninger som skiller mellom brukere med og uten nedsatt funksjonsevne. Dette må bl.a. innebære at nettløsninger for kjøp av billetter blir tilpasset synshemmede i form av lydfiler eller braille. Sistnevnte er viktig ettersom de aller fleste vil bestille/kjøpe billetter på forhånd uten å oppsøke teatret. Mulighet for kjøp av billetter over telefon må antas å (fortsett) være mulig, noe som vil ivareta hensynet til synshemmede som trenger spesiell veiledning og personer med kognitiv funksjonsnedsettelse.

Mulige tiltak

Universell utforming vil ikke omfatte selve teaterforestillingen og opplevelsen av denne. Dette betyr bl.a. at syns- og hørselshemmede ikke vil ha samme opplevelse av denne som folk uten slike handicap.

En spesiell problemstilling er om eller i hvilken grad ytterligere tiltak skal kompensere for at oppfyllelse av kravene om universell utforming i mange tilfeller ligger langt fram i tid. De fleste kravene om universell utforming gjelder nye bygg og nytt utstyr som kan ha svært lang levetid, slik at det vil ta mange år å oppnå full universell utforming. Slike kompenserende tiltak vil antakelig også best kunne gjennomføres i form av økt personlig assistanse, siden dette er større, offentlige bygg. Det gis i dag en betydelig grad av personlig assistanse i form av å finne plasser etc., og vi antar at denne ytelsen evt. kan utvides litt uten økte kostnader. Vi vil her ikke gå inn på kostnader til eventuell opplæring av personellet, men dette vil bli tatt hensyn til når de samlede kostnadene ved å lære opp personell i alle sektorer som har publikumsrettet virksomhet skal anslås.

Tabell 4.10: Mulige tiltak i teatersektoren.

Barriere	Løses ved universell utforming?	Mulig varig tiltak	Uforholdsmessig?
<i>Manglende opplevelse</i>			
- Synshemmede:	Nei	Synstolking på noe/alle teatre/ forestillinger	Usikkert, kanskje for noen teatre
- Hørselshemmede	Nei	Teleslynge/teksting på noen/alle teatre og forestillinger	Usikkert, kanskje for noen teatre
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Kjøp av billetter</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
<i>Adgang</i>			
- Synshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Hørselshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Bevegelseshemmede	Ja	Tiltak ikke nødvendig	
- Kognitiv funksjonsnedsettelse	Ja	Tiltak ikke nødvendig	

Kilde: Egne vurderinger

Gjennomgangen i tabellen viser at det er tiltak rettet mot syns- og hørselshemmede under selve forestillingen som vil være de viktigste tiltakene.

Synstolking av forestillinger

Dette kan benyttes både på film (kino og DVD) og teater, og går ut på at brukerne kan få fram tale som beskriver handlingen i stykket eller filmen. Dette er tilgjengelig på noen DVD-filmer og har vært prøvd på noen få kinoforestillinger i Norge, men har etter hva vi kjenner til ikke vært benyttet på teater.

Bedriften MediaLT har erfaring med å utprøve og tilby synstolking i Norge, og har utdannet noen synstolker. Kostnadene ved å legge inn synstolking av film på en DVD-versjon ligger på i størrelsesorden 70.000 kr per film. For en kinoversjon vil selve tilretteleggingen for filmen ligge på 80-90.000 kroner per film. I tillegg kommer investering i nødvendig utstyr i kinoen, som ligger på i størrelsesorden 150.000 kroner for en kino med 1 sal. For en kino med flere saler vil de samlede kostnadene ligge på ca. 250.000 kroner per kino. For teater vil kostnadene ligge på samme nivå.

I tillegg kommer løpende utgifter til tolkning av teaterforestillinger. Dette må skje "live", pga. pauser etc. i forestillingen kan en ikke spille inn tolkningen på forhånd. Hver forestilling trenger ca. 3 dagers tilrettelegging for synstolking, og deretter vil kostnadene variere etter hvor mange forestillinger som tolkes.

Teksting av forestillinger

Den Nationale Scene i Bergen har gjennomført en del forestillinger med teksting for hørselshemmede, og har fått økonomisk støtte fra ulike hold til å prøve ut dette. Teateret har

tidligere holdt noen tegnspråktolkete forestillinger. Tekstingen foregår ved at de interesserte publikummere får med seg et lite håndholdt panel til sitteplassen som løpende mottar tekst på en skjerm gjennom hele forestillingen. SendText er et svenskutviklet tekst-avviklingssystem som er laget for teater. Det er velprøvd og har vært i drift i mange år på Sveriges største teatre. Det baserer seg på at publikum sitter med små trådløse enheter som viser 4 linjer med 20 tegn. Teksten sendes fra en egen operatør i salen, som sender ut teksten litt før handlingen utspilles på scenen, slik at man skal få med seg begge deler. Teatret regner ikke med at det vil være mulig å gjennomføre slik teksting på alle forestillinger innenfor dagens rammer, men på et par forestillinger for hver oppsetning.

Kostnadene består i investeringer i utstyr for å sende og motta teksten, tilrettelegging av teksten for hver forestilling samt løpende kostnader til operatøren under hver forestilling. I følge Den Nationale Scene (2010) har det kostet ca. 100.000 kroner for teatret å kjøpe inn nødvendig teknisk utstyr og programvare. Videre har man funnet ut at det trengs 3 dagers forberedelse for hver oppsetning, totalt 21 timer. For hver forestilling kreves det 5 timers arbeid fra operatøren, inkludert en halv times arbeid henholdsvis før og etter forestillingen.

En annen teknisk mulig løsning vil være å legge inn en tekstskinne i taket over scenen eller å plassere skjermer på siden av scenen som viser teksten. Sistnevnte er testet ut på en rekke teatre i Norge. Ulempene er at skjermene ikke er synlige fra alle plasser, og at det kan virke forstyrrende for publikum som ikke er avhengig av tekstingen.

Tegnspråktolking ("døvespråk") av forestillinger er også prøvd ut, bl.a. på enkelte revyforestillinger. Bare publikum som kan tegnspråk vil imidlertid ha glede av dette tiltaket. Disse foretrekker imidlertid ofte denne løsningen, ettersom tolkeren står på scenen nær skuespillerne slik at det blir lettere å følge med i forestillingen

På kino er dette også under utvikling, og mange norske filmer tekstes. Om noen år vil de fleste kinofilmene være digitale, og da vil teksting bli langt enklere.

Tiltak og kostnader

Vi legger til grunn at synstolking og teksting av forestillinger er nødvendige tiltak for å oppfylle et eventuelt framtidig krav om universell tilgang til varer og tjenester. Den Nationale Scene er blitt anbefalt å tekste 4 forestillinger av hver produksjon. Et svakt tiltak kan være å tilby teksting og synstolking på 5 prosent av forestillingene. Et sterkt tiltak kan være å tilby teksting og synstolking på alle forestillinger.

I følge Statistisk årbok 2009 var det i 2007 i alt 30 teatre i Norge som hadde i alt 9.268 forestillinger. Dette omfatter bare teatre som er medlemmer av Norsk Teater- og Orkesterforening (NTO). I tillegg finnes det et ukjent antall revyscener og mer eller mindre faste scener for ulike typer forestillinger. Vi antar på usikkert grunnlag at det er i størrelsesorden 10 revyscener og lignende i tillegg til teatrene hvor teksting og synstolking kan være aktuelt. Dermed blir det til sammen 40 teatre og revyscener som er aktuelle for tiltak. Noen av disse har flere enn 1 scene, og får dermed høyere kostnader. Dersom scenene ikke ligger i samme bygg vil kostnadene kunne bli høyere enn dette.

Vi antar skjønnsmessig at investeringskostnadene for alle er lik gjennomsnittet av kostnadsanslagene for synstolking (200.000 kr.) pluss 100.000 kr for teksting, til sammen 300.000 kroner. Dette tilsvarer at halvparten (20) får de høyeste kostnadene for synstolking. Dette gir etableringskostnader på i alt 12 mill. kr. Med 5 års avskrivning og 4 prosent rente blir dette en årskostnad på 2,7 mill.kr., eller i underkant av 70.000 kroner per teater.

Driftskostnadene varierer med hvor mange forestillinger som tilbys synstolket og tekstat. Gjennomsnittlig antall forestillinger var i 2007 309 per teater, som gir et samlet antall forestillinger på ca. 12.350 per år for 40 teatre/scener. Jobbingen rundt hver forestilling kan antas å vare ca. 5 timer. Den Nationale Scene legger til grunn en timelønn på 250 kroner for en tekstoperatør, og vi legger samme timelønn til grunn også for synstolker. Tillagt sosiale kostnader på 25 prosent gir dette en timekostnad på ca. 313 kroner.

Det trengs to personer til hver forestilling som synstolkes og tekstes, noe som gir en kostnad på 3.125 kr/forestilling. I tillegg kommer kostnader for tilrettelegging av hver forestilling, til sammen 42 timer (3 dager hver for synstolking og teksting). Dersom vi antar at det er 4 oppsetninger per teater per år som alle skal tilrettelegges for synstolking og teksting blir kostnadene per teater 52.500 kr/år, eller 2,1 mill. kr/år for alle teatre. Med 5 prosent av forestillingene som tolkes og tekstes gir dette samlede driftskostnader på i størrelsesorden 4 mill.kr./år for alle teatre. I tillegg kommer årskostnaden for investeringene på 2,7 mill.kr., til sammen ca. 6,7 mill.kr./år. Dersom dette tilbys alle forestillinger vil de samlede kostnadene øke til ca. 43,5 mill.kr/år.

Det kan være at noen teatre vil tilby disse tjenestene uavhengig av et krav om universell tilgjengelighet til varer og tjenester, jfr. det arbeidet som allerede er i gang på flere teatre. De ovennevnte anslagene kan dermed overdrive kostnadene for teatrene ved å innføre et slikt krav. Den Nationale Scene (2010) peker på at det kreves 4 nye fullt betalende besøkende for å dekke inn de løpende kostnadene ved teksting. Ved å legge dette til grunn vil det altså kreves 4 hørselshemmede og 4 synshemmede for å dekke de løpende kostnadene ved teksting og synstolking.

Synstolking på kino

Synstolking er et aktuelt tiltak for kinoer. I følge SSBs Kulturstatistikk var det i 2008 i alt 220 kinobygg i Norge med til sammen 664 kinosaler, Av disse var 237 bygdekinoer, mens 321 var kommunale og 106 private kinosaler. Vi antar at synstolking av uforholdsmessighetshensyn ikke er aktuelt for bygdekinoer. Dermed står vi igjen med de kommunale kinosalene som er fordelt på 159 kinobygg, og de private som er fordelt på 61 bygg. Vi legger til grunn at investeringene pr kinobygg er 250.000 kroner, og forutsatt i alt 220 kinobygg gir dette investeringskostnader på i alt 55 mill. kr. Med 4 prosent rente og 5 års avskrivning gir en samlet årskostnad på 12,4 mill.kr. Det kan antas noe kortere tolkningstid for hver forestilling enn for teater. Vi forutsetter 3 timer á 313 kr som gir til sammen 939 kr pr forestilling. I følge SSBs Kulturstatistikk var det i 2008 i alt ca. 302.000 forestillinger på kommunale og private kinoer. Synstolking av 5 prosent av disse forestillingene vil gi årlige driftskostnader på 14,2 mill.kr. Totale kostnader per år blir da 26,6 mill. kr. Dersom alle forestillinger synstolkes blir driftskostnadene på nesten 284 mill. kr/år, og totale kostnader ca. 296 mill. kr./år. I tillegg kommer kostnadene ved tilrettelegging for hver film. Vi har ikke lagt inn kostnader for dette ettersom det vil avhenge av om alle filmer skal synstolkes eller bare noen utvalgte. Vi har heller ikke data for antall filmer som vises i løpet av et år.

Oppsummering

Til sammen gir dette følgende kostnader for teatre og kinoer:

Tabell 4.11 Årlige tiltakskostnader for teatre og kinoer fordelt på sektorer. Mill.kr/år.

	Svakt tiltak	Sterkt tiltak
Teatre	6,7	43,5
Stat (1,9%)	0,1	0,8
Kommune (12,5%)	0,8	5,4
Privat (85,6%)	5,7	37,2
Kinoer	26,6	296
Stat (0)		
Kommune (75%)	20	222
Privat (25%)	6,6	74
Totalt	33,3	339,5
Stat	0,1	0,8
Kommune	20,8	227,4
Privat	12,3	111,2

Kilde: Egne beregninger

Årlige tiltakskostnader for teatre og kinoer vil altså kunne ligge mellom ca. 33 og 340 mill.kr/år. Av dette faller under 1 prosent direkte på staten, mens kommunene direkte belastes for i størrelsesorden 63-67 prosent. Privat sektor belastes med i størrelsesorden 33-37 prosent.

I tillegg kommer eventuelle opplæringskostnader for å kunne gi økt personlig assistanse. Dette behandles i neste kapittel.

4.7 Bank og forsikring

Banker er blant de virksomheter publikum oftest gjør forretninger med, men bruk av selvbetjeningsløsninger innebærer at kundene sjelden har kontakt med bankpersonalet eller gjør eksplisitte valg knyttet til kjøp av banktjenester. Bankenes rolle i betalingssystemet innebærer at banktjenestene er integrert i både mottak av lønn og andre inntekter samt betaling av ulike typer utgifter. De fleste har langvarig kundeforhold til sin bank, og når man velger bank, vil dette være et valg som har relativt stor betydning for privatøkonomien.

Også kundeforhold til forsikringsselskap er vanligvis langvarige, og det enkelte kjøp er vanligvis ganske store kjøp sammenlignet med de fleste andre transaksjoner husholdningene gjør.

En del av produktene som banker og forsikringsselskap selger til publikum er vanskelige å forstå, og det kan være vanskelig å sammenligne priser. Både næringen og myndighetene har bidratt til å styrke forbrukernes informasjon og kunnskap de senere årene, og det er kommet verktøy som gjør det enklere å sammenligne tilbud fra ulike leverandører.

Bankers og forsikringsselskapers produkter er i all hovedsak immaterielle. De leverer i henhold til en avtale. For at kundene skal kunne fatte gode kjøpsbeslutninger og få tilgang til tjenestene må de kunne:

- Skaffe seg informasjon om virksomhetene og deres tilbud
- Inngå avtaler
- Gjøre enkelttransaksjoner innenfor avtalene

Vi kjenner ikke til noen systematisk kartlegging av tilgangen til informasjon fra banker og forsikringsselskaper, men tar for gitt at alle har hjemmeside og at de er tilgjengelige via epost og telefon. Selskapene må skjerme personopplysninger mot innsyn fra uvedkommende. Dette

gjelder blant annet opplysninger om kundenes personlige økonomi samt livselskapenes helseopplysninger om kundene. Finansinstitusjonene tilegner seg ofte taushetsbelagte data allerede før de inngår kontrakt med kunden. Dermed er ikke alle kommunikasjonsformer egnet til informasjonsutveksling om tilbud, m.v. Taushetsbelagte data skal ikke sendes fra finansinstitusjon i ukryptert epost. Det er ikke laget systematiske oversikter over løsningene i alle banker og forsikringsselskap, men de samtalenene vi har hatt med finansnæringen tyder på at situasjonen er som følger:

- Forsikringsselskapene gir tilbud på grunnlag av (den mulige) kundens personnummer. Hvis kunden tegner en avtale, får vedkommende adgang til en sikker portal. Først da utveksles taushetsbelagte data via brev eller gjennom den sikre portalen.
- Også bankene har sikre portaler. I dag er det bare bankens kunder som har adgang til den enkelte banks portal. Dette er i ferd med å endre seg slik at man kommer inn på andre bankers portaler ved hjelp av hvilken som helst BankID.

Dette innebærer at kundene vil kunne skaffe seg informasjon og innhente tilbud enten per telefon, brev eller internett. Vi mener at den aktuelle lovendringen neppe vil stille ytterligere krav til finansinstitusjonenes kommunikasjonskanaler.

Elektronisk signatur og kontrakt er nå juridisk likestilt med papirbaserte kontrakter og underskrift. Hittil har elektroniske kontrakter blitt lite brukt, men dette er i ferd med å endre seg. Dette vil gjøre at synshemmede vil kunne inngå kontrakter uten assistanse.

I et notat BLD har skrevet på grunnlag fra bl.a. interesseorganisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne er det påpekt at de kompliserte kontraktene i forsikringsbransjen er en barriere for personer med nedsatte kognitive funksjoner. Vi har ikke definert noe tiltak knyttet til denne barrieren.

Vi har spurt kontakter i finansnæringen om de ser behov for opplæring av personalet i å assistere personer med nedsatt funksjonsevne. Nordea, som kanskje er kommet lengst blant bankene i Norge i universell tilpasning av minibanker og køsystemer, har opplyst at de har lært opp sitt personale i å rettlede synshemmede i bruk av automatene. Forøvrig har de ikke sett behov for opplæring. Heller ikke andre vi har snakket med i finansnæringen ser behov for opplæring. I avsnitt 4.9 har vi likevel inkludert ansatte i næringen i grunnlaget for beregning av opplæringskostnader. Nordea's syn på opplæringsbehovet understøtter argumentene for at opplæring av alle med kundekontakt ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

4.8 Offentlig sektor og helsevesenet

4.8.1 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

NAV forvalter folketrygden, sosialstønad og en rekke ulike tjenester knyttet til hjelp til arbeidsledige, syke, yrkeshemmede og uføre. Så vidt vi kjenner til finnes det ikke samlede data om hvor mange personer som mottar ytelser eller tjenester fra NAV i løpet av et år, men for eksempel er det om lag 2 million personer som mottok sykepengene, stønad eller pensjon fra NAV i 2008. Tallet inneholder en del dobbelttelling, dvs. eksempler på personer som mottok mer enn én form for støtte eller ytelse. I tillegg administrerer NAV bl.a. utsendelse av Europeisk helsetrygdkort. Tallene indikerer at NAV kommuniserer med en stor andel av befolkningen.

I vår studie er NAV ment å representere offentlig virksomhet. Det er meget stort spenn mellom offentlige virksomheter, bl.a. når det gjelder omfanget av publikumskontakt. Kanskje har Skattedirektoratet enda større volum på publikumskontakten enn det NAV har, men NAV skiller seg ellers ut ved å ha omfattende kontakt.

I likhet med mange andre offentlige virksomheter og en del private (for eksempel leger og banker) forvalter NAV mye informasjon som må regnes som "følsom" og som må beskyttes mot innsyn fra uvedkommende.

NAV leverer ulike typer stønader, opplæringstiltak og fysiske hjelpemidler til personer med særlige behov. Det lovforslaget vi skal vurdere konsekvensene av, vil ikke kreve tilpasning av selve ”produktet”, men regulerer at (mulige) mottakere/brukere skal få tilgang til ytelsene. Dette må innebære at de får tilgang til informasjon om ordningene som NAV forvalter samt tilsvarende hjelp som funksjonsfriske til å forstå og få tilgang til ordningene.

NAV har en rekke arbeidsmarkedstiltak rettet inn mot personer som møter ulike barrierer på arbeidsmarkedet. Mange av tiltakene har standardiserte mål (for eksempel at deltakerne skal komme i arbeid), men individuelt tilpassede virkemidler. Det ligger i målene for slike tiltak at også selve tiltakene må tilpasses slik at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne ha nytte av dem. Denne tilpasningen følger ikke av den skjerpingen av vernet mot diskriminering som vi skal analysere, men altså av målet for arbeidsmarkedstiltak.

I ”NAV-loven” (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen) kreves det universell utforming av NAVs kontorer, men ikke av informasjon, veiledning, m.v.

Tabell 4.11: Barrierer og mulige tiltak i NAV

	Barriere	Løses av vedtatte lover?	Mulige midlertidige tiltak	Mulige varige tiltak	Antatt uforholdsmessig
Tilgjengelighet på telefon	Ja?	Nei	-	Utvidet kapasitet	-
Tilgjengelig på e-post	Nei, de er tilgjengelige	-	-	-	-
Kommunikasjonsform på henvendelser/svar fra NAV	Ja	Nei	-	Krever endring av IKT-system	Antar at det ikke kreves tiltak før nytt IT-system er på plass

Kilde: Egne vurderinger

NAV kan selvfølgelig nås per telefon. Det er ofte telefonkø. NAV har som mål at 70% av alle telefonhenvendelser skal besvares innen 30 sekunder⁸. Andelen raskt svar har økt den senere tiden, og var ved siste måling kommet opp i 60%. Det at en samtale besvares, innebærer ikke nødvendigvis at innringeren oppnår sitt mål med telefonhenvendelsen (svar på spørsmål, avtale med saksbehandler, m.v.). NAV registrerer også om innringeren får svar av den som først besvarer samtalen (førstelinjen), om samtalen settes videre til en saksbehandler innringeren har bedt om kontakt med eller om den settes videre til andre. NAV ønsker at flest mulig får svar i førstelinjen. Andelen ligger nå på 50%. Av samtalene som settes videre, går halvparten til identifisert saksbehandler og resten til andre.

Det er et spørsmål hva som kan regnes som tilfredsstillende tilgjengelighet på telefon for den type virksomhet NAV driver. Etter vår mening, tyder tallene fra NAV på at tilgjengeligheten til NAV per telefon jevnt over er god. Dette innebærer at personer som har tilstrekkelig hørsel til å kommunisere per telefon, har tilstrekkelig tilgang til NAV for forhold som egner seg for muntlig kommunikasjon over telefon.

NAV oppgir også epostadresse. Denne kan brukes til å stille spørsmål om ordninger NAV forvalter samt å be om møte med saksbehandler. Vi kjenner ikke til om effektiviteten ved bruk av denne kommunikasjonskanalen er god, men legger til grunn at den er tilstrekkelig god til at den regnes som åpen.

Generelt har NAV en strategi for å overføre henvendelsene fra publikum fra personlig frammøte til andre kommunikasjonsformer. Dette skyldes at personlig frammøte innebærer størst ressursbruk. Unntatt fra dette er grundige personlige samtaler. I slike tilfeller anses møte ansikt til ansikt å gi best kommunikasjon. NAV ønsker også at publikum i størst mulig grad skal bruke

⁸ Kilden til data omkring NAVs tilgjengelighet på telefon er intervju med direktør Erik Oftedal, NAV

selvbetjeningsløsninger istedenfor telefon. I kombinasjon med universell utforming av IKT gir dette god tilgjengelighet for de aller fleste brukerne.

NAVs mulighet for bruk av selvbetjeningsløsninger er begrenset av personvern hensyn. Datatilsynet har kritisert NAV for å sende personlige data i epost. Dette gjelder også der NAVs epost er svar til den person data gjelder. Generelt skal ikke taushetsbelagt informasjon sendes i epost selv når det er gitt samtykke fra den personen informasjonen gjelder.

I teorien, kunne en løsning for NAV være å sende sensitiv informasjon som krypterte meldinger. For at dette skal gi praktisk nytte, må også mottakeren etablere et krypteringsprogram på sin datamaskin. Dessuten bør hver sending forberedes. Dette er derfor en kommunikasjonsform som egner seg best for små grupper av aktører.

Et alternativ kan være å lage et nettsted hvor hver bruker har sin personlige mappe som andre ikke kan få innsyn i. Det er etablert et nettsted – MinSide – hvor personer kan få tilgang til enkelte taushetsbelagte data om dem selv, herunder pensjonsrettigheter og mellomværende med Statens Lånekaske for Utdanning. Videre kan man sende inn visse typer søknader, skifte fastlege, m.v. NAV deltar selv i samarbeidet ved å tilrettelegge data om individenes rettigheter i Folketrygden og ved å være vert for en pensjonsportal. Brukerne kan bruke bl.a. MinId for å få tilgang til sidene i dag. Pensjonsopplysningene er også tilgjengelige ved bruk av BankId eller Buypass Smartkort via et nettsted som finansnæringen har etablert.

Det er fremdeles mange av ordningene som forvaltes av NAV som ikke er knyttet til MinSide. Det pågår en oppgradering av deler av NAVs systemportefølje. Etter hvert kan MinSide brukes som selvbetjeningsportal for stadig flere ordninger. Men det finnes også IKT-systemer i NAV som ikke gir mulighet for selvbetjeningsløsninger og som det ikke er planer om å skifte ut.

NAV kan gi personlig taushetsbelagt informasjon over telefon og i form av brev. Telefon egner seg til kommunikasjon med blinde og svaksynte og brev egner seg overfor døve. Det er imidlertid et problem at NAV ikke har et system som sikrer at valg av medium tilpasses funksjonsevnen til mottakeren. Derfor vil man for eksempel oppleve at NAV sender vanlig brevpost til personer som er blinde. Planene for oppgradering av NAVs IKT-system tilsier at et brukeregister som legger til rette for å angi ”ønsket kommunikasjonskanal” først vil være på plass litt før 2020. En del av kommunikasjonen fra NAV vil komme fra saksbehandlere som kjenner brukerne. Vi antar at saksbehandlerne ofte vil ta hensyn til brukernes funksjonsevne når de velger kommunikasjonsform.

Det er trolig mulig å framskynde etablering av et brukerregister med ”ønsket kommunikasjonskanal” en del tidligere enn 2020. Et slikt register vil måtte etableres på siden av hovedsystemene for forvaltning av ordningene. Vi har ikke forsøkt å lage kostnadsanslag for etablering av et slikt register, men er mener at dette kan måtte anses som en ”uforholdsmessig byrde” fordi registeret vil ha kort levetid. Når brukerregisteret kommer på plass i forbindelse med integrering av de ulike systemene i NAV og flere ordninger vil kunne knyttes opp mot selvbetjeningsløsninger og innhenting av taushetsbelagt informasjon via MinSide, vil universell utforming av MinSide i hovedsak løse problemet. Samtidig vil brukernes ønskede kommunikasjonsform kunne angis i brukerregisteret og dette vil i sin tur integreres i støttesystemene for saksbehandlerne. Brukere som har nedsatt funksjonsevne bør da kunne få sine ønsker om kommunikasjonsform oppfylt uten vesentlige kostnader for NAV.

4.8.2 Skatteetaten

Skatteetaten ligger langt framme i å ta i bruk elektronisk samhandling med brukerne (skatteyderne).

Skatteyderne kan registrere seg som ”eaktør”. Da vil selvangivelse, skatteoppgjør, m.v. skje ved nettbasert kommunikasjon. Dette er et eksempel på at brukerne delvis kan velge kommunikasjonsform. Man kan imidlertid ikke velge fritt; bare mellom papir og nettbasert. Skatteetaten arbeider med å utvide sitt nettbasert tilbud, bl.a. når det gjelder veiledning og utvidelse til flere tjenester.

Skatteetaten mener at elektronisk samhandling er ressursbesparende, reduserer antall feil og gjør etaten mer tilgjengelig for skatteyterne.

4.8.3 Kommuner

Ifølge SSBs undersøkelse om bruk av IKT i kommunene og fylkeskommunene hadde i 2008 89 prosent av kommunene ”elektroniske tjenester til innbyggerne og virksomheter” som en del av sin IKT-strategi. Ifølge Rambøll (2009) tilbød over 80 prosent av kommunene en viss elektronisk samhandling med brukerne av visse typer tjenester. På tross av disse høye andelene, har intervjuer med representanter for utvalgte kommuner og KS gitt inntrykk av at det er få kommuner som har satset tungt på utvikling av elektronisk samhandling på bred front overfor innbyggerne. Enkelte kommuner er kommet langt (Bergen, Drammen, Kvæfjord og Larvik er nevnt). Disse kommunene legger ut mye informasjon om sin virksomhet og ordninger på nettet. Videre kan brukerne sende og få svar på søknader i elektronisk format.

Utviklingen av systemløsningene baseres for en stor del på standardiserte løsninger som tilbys av to ulike leverandører. Standardiseringen bidrar til å holde utviklingskostnadene nede slik at elektronisk samhandling kan bli økonomisk attraktivt også for små kommuner.

Vi har ikke funnet noen systematiske evalueringer av disse satsingene. Vi har snakket med Drammen kommune om deres erfaringer. De hadde ikke ett samlet budsjett for etablering og drift elektronisk samhandling, men mente at dette tiltaket hadde bidratt både til reduserte administrasjonskostnader, færre feil og bedre tilgjengelighet.

4.8.4 Legekontorer

I utgangspunktet var ikke legekontorer valgt ut til eksempelstudie, men i løpet av prosjektet framsto denne typen virksomhet som særlig interessant. For det første er dette en tjeneste som det er viktig å ha god tilgang til, noe som også er blitt nevnt av enkelte av interesseorganisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne. For det andre består primærhelsetjenesten i hovedsak av små virksomheter, mens våre øvrige eksempelstudier var dominert av store virksomheter. I tillegg kommer at helsevesenet er et eksempel på hvordan plikten til beskyttelse av personopplysninger begrenser mulige løsninger på problemene med tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Man kan ha behov for kontakt med lege i forbindelse med at man vil avtale konsultasjon, fornye resepter eller få informasjon om resultat av prøver. I hovedsak er situasjonen slik at man kan ha kontakt med legekontoret på telefon eller per brev. Disse kanalene brukes også for utveksling av taushetsbelagt informasjon. Bruken av telefon gir blinde god tilgang, men ikke hørselshemmede. Skriftlig informasjon sendes i dag nesten utelukkende på papir, noe som gjør informasjonen utilgjengelig for sterkt synshemmede.

Personopplysninger kan også sendes på CD til pasienten. Dette er ikke mye mer ressurskrevende enn å sende brev, men vi er ikke kjent med at denne formen brukes av noen legekontorer for å gjøre informasjonen tilgjengelig for blinde.

En del legekontorer har åpnet for bruk av SMS for bestilling av time, forespørsel om fornyelse av resepter og en del annen informasjon til og fra legen. Helsedirektoratet har utformet regler som av hensyn til informasjonssikkerheten begrenser bruken av SMS. Det er normalt mulig å bestille time via SMS, men ikke kommunisere på SMS om de helsemessige grunnene for bestillingen.

Noen svært få legekontorer har etablert nettbaserte portaler som ved hjelp av krypteringsløsninger gir sikker kommunikasjon mellom lege og pasient.

Det finnes allerede portalløsninger for elektronisk samhandling via internett med et sikkerhetsnivå som er akseptabelt for formidling av personlige helseopplysninger. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har nylig inngått kontrakt med to leverandører for levering av elektronisk ID med akseptabelt sikkerhetsnivå (såkalt ”nivå fire”). Dette vil trolig bidra til at elektronisk samhandling mellom legekontorer og andre leverandører av helsetjenester på den

ene siden og pasienter på den andre siden vil skyte fart. Når slike løsninger også etter hvert blir universelt utformet, vil de gi mulighet for hurtig kommunikasjon med helsevesenet, i den grad helsevesenet tar denne kanalen i bruk.

Vi har kontaktet to leverandører av portalløsninger for legekontorer. De sier at kostnadene for portalløsninger blir lave. Den ene leverandøren antyder kr. 1000 per lege per år hvis kontoret har 5 leger. Kostnaden per lege blir noe høyere per lege for mindre kontorer. I tillegg kommer etableringen av hjemmeside, hvis legekontoret ikke har det fra før. Etableringen av hjemmeside vil kunne gjøres på noen få timer basert på standardiserte maler som er fritt tilgjengelige. Kr. 1000 kan settes som en minimumskostnad for en hjemmeside. Den andre leverandøren oppgir prisen på portal fra null til "noen få" tusen kroner per legekantor per år, avhengig av valg av individuelle tilpasninger.

For legekantorets drift vil portalløsningen trolig gi lettelse i arbeidet. Det vil kunne bli færre telefonsamtaler både for administrativt personale og leger. Videre innebærer det også en viss forenkling at man slipper selve papirhåndteringen av brev og at elektronisk samhandling kan sikre automatisk lagring av informasjon til journal. Det vil imidlertid være en utfordring å sikre at den elektroniske samhandlingen begrenses til det den er egnet til. For eksempel vil legen normalt ønske å hindre at antall informasjonsutvekslinger mellom lege og pasient øker som følge av mulighetene for elektronisk samhandling. Hvis kommunikasjonen blir unødige hyppig, vil den kunne gi merarbeid og lavere effektivitet.

Sammenlignet med mulige utslag i tidsbruken for lege, administrativt personale og pasienter, er kostnadene knyttet til etableringen av selve portalløsningene ubetydelige. Vi har snakket med to legekontorer som har tatt i bruk elektronisk samhandling. Det ene kontoret – Lovisenberg Legesenter – gir pasientene mulighet for å bestille time via SMS og ga også pasientene visse typer tilbakemelding via SMS (eks: "Prøven var fin"). Det samme legekontoret har også en løsning med utsendelse av informasjon til pasienter i kryptert elektronisk format. Videre kan pasientene bestille time via en nettportal. Vi har også snakket med Risvolla Legesenter som har opplegg for bestilling av time via SMS. Legesentrene oppgir at hensikten med etableringen av nye kommunikasjonsformer ikke var å redusere ressursbruken, men å bli mer tilgjengelige. De oppgir imidlertid også at bruk av SMS til timebestilling innebærer en rasjonalisering. Det er raskere å behandle en SMS enn en telefonhenvendelse, og behandlingen av henvendelsen kan til en viss grad skje når det passer inn i det øvrige arbeidet. Risvolla legger vekt på at pasientene skal kunne få time samme dag som bestillingen sendes, noe som stiller krav om rask respons på bestillingen. Lovisenberg Legesenter la vekt på at pasientene er mer presise i sin kommunikasjon på SMS enn ved telefonhenvendelser. Erfaringene med elektronisk samhandling via kryptert løsning var ikke like positivt; krypteringen går tregt og det er få pasienter som velger denne formen. Risvolla la også vekt på at bruk av sikker informasjonsutveksling via internett trolig er attraktivt bare for et fåtall av pasientene, men at flere vil ta i bruk slike løsninger i fremtiden.

Det lages ikke systematiske oversikter over hvilke kommunikasjonsformer legekontorer og helsevesenet for øvrig tilbyr, men dem vi har snakket med indikerer at det er få leger som tilbyr alternativer til brev og telefon. Mange har imidlertid hjemmeside, men uten mulighet for kommunikasjon fra pasienten eller for individuelt tilpasset kommunikasjon fra legekontoret. Det skjer imidlertid mye på utvikling av elektronisk samhandling innenfor helsevesenet. Bl.a. skal nå leger sende inn del rapporter til NAV og Helsedirektoratet i elektronisk format. Leger født før 1948 har fått unntak fra kravet om elektronisk rapportering. Når man nå også har fått mulighet for elektronisk samhandling mellom lege og pasient over internett, vil trolig bruken av elektronisk samhandling skyte fart i legekontorer og andre deler av helsevesenet. Fordelene ved elektronisk samhandling på ett område (for eksempel mellom lege og offentlige etater) forsterker gjerne fordelene ved elektronisk samhandling på andre områder (f.eks. mellom lege og pasient).

Hvis diskrimineringsvernet styrkes ved at alles rett til tilgang til tjenester lovfestes og denne bestemmelsen innebærer at leger og andre deler av helsevesenet må tilby elektronisk samhandling med pasientene, vil dette neppe medføre økt ressursbruk totalt sett. Kostnadene ved portalløsninger vil kunne ligge på noen få hundre krone per lege per år. I tillegg må

pasientene skaffe seg et elektronisk sertifikat med tilstrekkelig sikkerhet, men dette sertifikatet vil kunne brukes på mange ulike områder. Ved bruk av portalløsning kan pasientene unngå telefonkø og få raskere tilbakemeldinger fra helsevesenet. Administrasjonspersonalet på legekantorene og i andre deler av helsevesenet kan få en mindre stressende arbeidsdag og samtidig utnytte sin arbeidstid bedre. Videre slipper man arbeidet med utsendelse og mottak av brev, og man unngår unødig dobbeltarbeid ved at den samme informasjonen må registreres flere ganger. Alt tyder på at elektronisk samhandling vil innebære tidsbesparelser for både pasienter og helsevesenet samt forbedringer i form av mindre stress og bedre tilgjengelighet.

Vi har på bakgrunn av tallene fra leverandører av portaler til legekantorer satt en maksimal årskostnad på kr. 5 000 per virksomhet. For mange virksomheter, herunder legekantorer, vil etablering av portal gi innsparing utover det portalen og driften av denne koster. Minimumskostnad er derfor satt til null.

4.8.5 Oppsummering offentlig sektor og helsetjenester

Tilgang til offentlige tjenester er ofte definert som en rettighet. Dette taler for at det i de fleste tilfeller stilles krav om at individrettede ordninger bør være tilgjengelige også uten særlig assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne. De aller fleste barrierer vil fjernes ved universell utforming av bygg, anlegg og IKT. I tillegg er det behov for innføring av elektronisk samhandling der dette ikke er på plass.

Innenfor offentlig sektor finner man virksomheter som har kommet langt i innføring av elektronisk samhandling (for eksempel skatteetaten, Brønnøysundregistrene og enkelte kommuner), men også virksomheter som er kommet kort (for eksempel en del kommuner og underavdelinger i NAV). Innenfor helsesektoren virker det også som elektronisk samhandling er kommet relativt kort, men her skjer det mye, blant annet fordi man har løst problemene knyttet til informasjonssikkerhet.

De som har kommet langt i elektronisk samhandling har gjerne hatt flere motiver, herunder bedre tilgjengelighet, bedre kvalitet og mer effektiv drift. Dette gjelder bl.a. både offentlig sektor og legekantorer. Vi har funnet få presise kostnadstall for etablering av elektronisk samhandling og ingen evalueringer, men alle vi har intervjuet er enige om at elektronisk samhandling gir både bedre tilgjengelighet og kvalitet og lavere kostnader. Dette tilsier for det første at det ikke burde være behov for ytterligere tiltak for å fremme elektronisk samhandling i disse sektorene, men også at hvis styrking av diskrimineringsvernet skulle framskynde utviklingen på dette området, vil det ikke innebære noen netto økning av kostnadsnivået i sektorene.

4.9 Kostnader til opplæring av personell

Verken dagens lovverk for universell utforming eller et eventuelt nytt lovverk for bedre tilgang på varer og tjenester vil stille krav om opplæring av personell for å kunne gi assistanse. En rekke sektorer vil imidlertid på tilsvarende måte som for dagligvarehandelen og transportsektoren kunne ha behov for å lære opp personellet i hvordan man skal håndtere ulike typer funksjonsnedsettelse. Nedenfor følger de forutsetninger vi har gjort om andelen av sysselsatte som arbeider med publikumsrettede oppgaver i ulike bransjer og sektorer. Basert på vår forutsening og tall for faktisk sysselsetting fra SSB, har vi så beregnet antall sysselsatte med publikumsrettede oppgaver.

Tabell 4.13: Sysselsatte med publikumsrettet virksomhet i 4. kvartal 2008. Antall og andel av sysselsatte i sektoren.

Sektor	Andel publikumsrettet (prosent)	Antall sysselsatte med publikumsrettet aktivitet
Kraftforsyning	5	713
Vannforsyning	5	83
Bygge- og anleggsvirksomhet	5	9 289
Motorkjøretøytjenester	5	2 979
Agentur- og engroshandel	5	5 676
Detaljhandel og reparasjon av varer	80	164 000
Hotell- og restaurantvirksomhet	25	20 253
Landtransport og rørtransport	25	30 936
Sjøtransport	25	5 989
Lufttransport	25	1 720
Tjenester tilknyttet transport	25	8 818
Post og telekommunikasjoner	5	1 824
Finansiell tjenesteyting	10	3 124
Forsikring og pensjonsfond	10	1 060
Eiendomsdrift	5	1 705
Utleievirksomhet, maskiner og utstyr	5	314
Databehandlingsvirksomhet	5	2 226
Annen foretningsmessig tjenesteyting	25	51 003
Off. adm. og forsvar, sosialforsikr.	25	39 189
Helse- og sosialtjenester	75	360 624
Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	5	443
Interesseorganisasjoner	25	5 896
Kulturell tjenesteyting og sport	50	23 369
Annen personlig tjenesteyting	50	13 129
Lønnet husarbeid	100	719
Totalt		755 211

Kilde: SSB, Egne anslag

Bare de sektorene som har sysselsatte i publikumsrettet virksomhet er tatt med i tabellen. Ikke alle av disse kan antas å bli berørt av eventuelle krav om bedre tilgang til varer og tjenester eller vil ha behov for opplæring av personalet. Dagligvaresektoren og transportsektoren er behandlet som egne case og tas derfor ut. Lufttransport har som tidligere nevnt gjennomført opplæring. Det kan også stilles spørsmål ved om helse- og sosialsektoren har behov for opplæring av personellet. Det må antas at de som arbeider i denne sektoren er vant med å håndtere folk med ulike typer funksjonsnedsettelse, og at mange har opplæring i dette som ledd i utdannelsen. Vi tar derfor under tvil ut hele denne sektoren. Også deler av offentlig administrasjon, nærmere bestemt den delen av sosialsektoren som retter seg mot mennesker med ulike behov for hjelp etc., har sannsynligvis ikke behov for opplæring. Vi har imidlertid ikke oversikt over hvor mange dette kan være.

Gjenværende antall sysselsatte med behov for opplæring blir da ca. 190.000. Dersom vi for disse legger til grunn en antatt gjennomsnittlig lønnskostnad i disse bransjene på 250 kr/time og at hver person i tråd med casene bruker en time på det korteste kurset (Svakt tiltak), en kurskostnad på kr. 2.900 kr per person for et kurs på i alt 6 timer, får vi følgende kostnader:

Tabell 4.14: Kostnader til opplæring av personell for alle sektorer som antas å ha behov for dette samt direkte fordeling av kostnadene på sektor. Mill. kr/år.

	Svakt tiltak	Sterkt tiltak
Dagligvarehandel	14	259
Stat	0	2
Kommune	0	0
Privat	14	257
Transport	2	37
Stat	0	0
Kommune	0	0
Privat	2	37
Øvrige sektorer med opplæringsbehov	11	187
Stat	1	21
Kommune	1	22
Privat	8	144
Totale kostnader per år	26	483
Stat	1	23
Kommune	1	22
Privat	24	438

Kilde: Egne beregninger

Ved beregningen av årskostnader har vi lagt til grunn 10 års avskrivning og 4 prosent diskonteringsrente i alle sektorer med unntak av dagligvarehandel, hvor vi har brukt 5 år ettersom det er antatt at denne sektoren har en høyere utskiftingstakt på personellet.

Tabellen viser at samlede årskostnader varierer mellom ca. 26 mill. kr (svakt tiltak) og ca. 483 mill. kr. (sterkt tiltak).

Sterkt og svakt tiltak som er vist i tabellen utgjør antakelig to ytterpunkter når det gjelder opplæring av ansatte. Vi antar at kostnadene vil ligge nærmere det svake alternativet enn det sterkeste, men dette avhenger selvsagt av hvor omfattende opplæring man antar vi kreves for å oppfylle eventuelle framtidige krav. Det understrekes i denne forbindelse at det er stor usikkerhet i hvilken grad det i det hele tatt vil være behov for opplæring for å kunne yte økt personlig assistanse.

Vi har her antatt at det er en årlig utskifting av 10 prosent av de ansatte innenfor alle sektorer bortsett fra dagligvarer (15 prosent) som vil ha behov for opplæring. Vurdert innenfor en sektor isolert kan dette være realistisk, men for økonomien som helhet kan dette være for høyt. Det kan derfor hende at våre anslag overvurderer de løpende opplæringskostnadene noe.

En annen usikkerhet gjelder hvilke sektorer som vil ha behov for opplæring. Vi har her tatt ut sektorer som utgjør nesten 50 prosent av det totale antall sysselsatte som antas å arbeide med publikumsrettede aktiviteter. Dette betyr at kostnadene ovenfor grovt sett vil mer enn fordobles dersom alle sysselsatte innenfor helse- og sosialtjenester får behov for opplæring. Det er imidlertid lite sannsynlig at alle vil ha et slikt behov, men det kan være at noen i disse sektorene vil ha det.

5 Kostnader for hele økonomien

I dette kapitlet oppsummeres de ulike delanslagene. Dessuten drøftes usikkerhet, sannsynlige over- og undervurdering av enkelte virkninger samt tidsprofilen og sektorfordelingen av kostnadene.

Samlede kostnader

Tabell 5.1: Anslag på totale kostnader. Årskostnader. Mill.kr.

Tiltak	Lav	Høy	Gjennomsnitt
Alle må ha hjemmeside	16	16	16
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	0	153	76
Pålegg om opplegg for online bestilling	0	159	80
Alle må tilby efaktura	0	140	70
Synstolking og teksting i teater og kino	33	340	187
Sum	49	808	429
Opplæring for personlig assistanse	42	779	412
- Dagligvarehandelen	14	259	137
- Transportsektoren	2	37	20
- Øvrige sektorer med publikumsrettet aktivitet	26	483	255
Totalt	91	1 587	841

Kilde: Egne beregninger

I tabell 5.1 viser vi anslag for samlede kostnadene med og uten opplæring i å yte personlig assistanse, ettersom vi er svært usikre på om slik opplæring er nødvendig for å oppfylle kravene. Dersom opplæring er nødvendig vil omfanget og kostnadene sannsynligvis ligge i nærheten av det lave anslaget.

Tabellen viser at opplæringskostnadene er omtrent like store som kostnadene ved de øvrige tiltakene. Lavt anslag for de øvrige tiltakene ligger på i størrelsesorden 50 mill.kr., mens høyt anslag ligger på rundt 800 mill.kr.

Når minimumsverdien for valg av kommunikasjonsform samt opplegg for online bestilling er satt til null, skyldes dette at disse tiltakene kan medføre betydelige rasjonaliseringsgevinster. For de typer av virksomheter hvor slike tiltak vil gi en netto kostnadsreduksjon, vil tiltakene trolig gjennomføres uansett, og det er ikke rimelig å se rasjonaliseringsgevinsten i slike virksomheter som et resultat av lovendringen. Det vil imidlertid også kunne finnes noen virksomheter hvor tiltakene ikke gir en tilstrekkelig rasjonaliseringsgevinst til å dekke brutto kostnader ved å etablere løsningene. Det er derfor ikke realistisk å komme helt ned på null kostnad, men vi tror det er få virksomheter som ikke vil kunne være tjent med å gjennomføre slike tiltak, og total kostnad blir derfor lav.

I våre anslag har vi tatt utgangspunkt i dagens omfang av elektronisk samhandling. Det er godt dokumentert at elektronisk samhandling er i rask vekst. Innen loven eventuelt trer i kraft vil elektronisk samhandling ha blitt innført i flere virksomheter enn i dag. Dette taler for at kostnadsanslagene for hjemmeside og efaktura er overdrevne. Det samme er maksimalverdiene for valg av kommunikasjonsform og online bestilling. Grunnen er at innen loven trer i kraft vil flere virksomheter ha innført slike løsninger. Loven vil dermed ha praktiske konsekvenser for færre institusjoner enn det vi har lagt til grunn. I tillegg kommer at kostnadene for IKT-teknologi er fallende. Dermed vil trolig også enhetskostnadene for disse tiltakene falle i årene som kommer. Våre anslag er basert på at alle priser vokser i takt.

Selv om det er mange grunner til å forvente avvik mellom vårt kostnadsanslag og det man fant i Storbritannia (jf. kapittel 3), kan en sammenligning likevel være av interesse. Vi fant at i Storbritannia anslo de kostnadene til tiltak som minner om de vi tror kan komme i Norge til om lag 100 kr. per ansatt per år i de berørte virksomhetene. Våre anslag ligger på kr. 85-1407 kr. per ansatt. Dette tallet inkluderer kostnad til opplæring. Utenom opplæring, tilsvarende våre anslag 63-1042 kr. per ansatt. Isolert sett taler den britiske undersøkelsen for at kostnadene i Norge kan bli liggende i den lavere delen av intervallet.

Usikkerhetsfaktorer

”Høy” kostnad er om lag 17-19 ganger høyere enn ”lav”. Mye av spriket mellom disse anslagene kan tilskrives at de er basert på ulike forutsetninger om hvilke tiltak lovendringen eventuelt vil føre til. I tillegg kommer betydelig usikkerhet om enhetskostnadene for enkelte av tiltakene. Særlig er det stor usikkerhet om tiltak i form av økt elektronisk samhandling faktisk vil gi høyere samlede kostnader i virksomhetene.

I Tabell 5.2 viser vi hvilke forhold som ligger bak spriket mellom lavt og høyt anslag for ulike typer tiltak samt ytterligere usikkerhet som ikke er reflektert i våre intervaller.

Tabell 5.2: Kildene til usikkerhet i anslagene for ulike typer tiltak

Tiltak	Forskjell mellom lavt og høyt anslag (mill.kr.)	Grunn til forskjell	Usikkerhet ikke reflektert i anslag
Alle må ha hjemmeside	0	-	Enhetskostnad for hjemmeside samt antall publikumsrettede virksomheter
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	153	Enhetskostnad for etablering og drift av register	Antall publikumsrettede virksomheter
Pålegg om opplegg for online bestilling	159	Størrelsen på rasjonaliseringsgevinst	Enhetskostnad for hjemmeside samt antall publikumsrettede virksomheter
Alle må tilby efaktura	140	”Uforholdsmessig” for små virksomheter? Andel av kundene/brukerne som vil velge efaktura	Antall publikumsrettede virksomheter. Enhetskostnadene etter sterkt økt bruk.
Synstolking og teksting i teater og kino	307	Andel av forestillinger som vil omfattes	
Opplæring for personlig assistanse	737	Andel ansatte som må læres opp	Antall ansatte med publikumsrettede funksjoner

Kilde: Egne vurderinger

Usikkerheten knyttet til de fire første tiltakene, som alle omfatter elektronisk samhandling, utgjør 452 millioner kroner og skyldes i hovedsak usikkerhet om enhetskostnader, rasjonaliseringsgevinster og aktørenes respons på tiltakene. I forbindelse med plikt til å tilby elektronisk faktura, vil også terskelen for ”uforholdsmessig byrde” være viktig.

I forbindelse med opplæring og synstolking og teksting, er det terskelen for uforholdsmessighet som er den viktigste kilde til usikkerhet i anslaget.

Vi vil også understreke at vi har basert oss på kun én forutsetning om antall publikumsrettede virksomheter og antall ansatte med publikumskontakt i disse virksomhetene. I realiteten er det betydelig usikkerhet om disse helt sentrale forutsetningene.

Tidsprofilen

Anslagene er dels omregnet til årskostnader. En betydelig del av kostnadene vil være investeringer som vil måtte gjennomføres før tidsfristen loven angir. En del av våre anslag er basert på priser som i seg selv reflekterer både en oppstartskostnad og løpende driftskostnader. Vi har ikke forsøkt å dele disse årskostnadene i henholdsvis en investeringskostnad og løpende utgifter. I Tabell 5.3 har vi kommentert tidsprofilen på de ulike kostnadselementene.

Tabell 5.3: Tidsprofil på kostnadene

Tiltak	Tidsprofil
Alle må ha hjemmeside	Kun etableringskostnader ved minimumsløsningen som ligger til grunn for anslaget
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over kundenes/brukernes ønskede kommunikasjonsform	Beregningen er basert på løpende abonnement for CRM-løsning. I realiteten vil det være oppstartskostnader
Pålegg om opplegg for online bestilling	Anslaget er basert på løpende betaling for bruk av portal. I realiteten vil det være oppstartskostnader pluss løpende kostnader
Alle må tilby efaktura	Kostnaden består av etableringsgebyr pluss årsabonnement minus en innsparing per betaling. Etableringsgebyr tilsvarer om lag ett års abonnement.
Synstolking og teksting i teater og kino	
Opplæring	Kostnad første år til være om lag ti ganger så høy som i påfølgende år.

Kilde: Egne vurderinger

Sektorfordelingen

Vi har fordelt kostnadene ved de ulike tiltakene på basis av hvilke næringer vi mener må gjennomføre tiltakene samt på sektorfordelingen av sysselsettingen innenfor hver næring.

Tabell 5.4: Sektorfordeling av kostnadene ved tiltakene. Millioner kroner

Tiltak	Stat	Kommune	Foretak
Alle må ha hjemmeside	1	4	11
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	4	17	55
Pålegg om opplegg for online bestilling	4	18	57
Alle må tilby efaktura	4	16	50
Synstolking og teksting i teater og kino	0	124	62
Sum før opplæring	13	179	236
Opplæring for personlig assistanse	63	138	209
Totalt	76	317	445

Kilde: Egne beregninger

Særlig kommunene, men også staten, vil ha betydelige kostnader til opplæring og tiltak ved teater og kino. Mesteparten av de øvrige kostnadene påføres foretakssektoren.

Vi har brukt samme metode for å vise spennet i kostnadsanslagene for hver sektor. Dette spennet er gjengitt i Tabell 5.5.

Tabell 5.5: Lavt og høyt kostnadsanslag for hver enkelt sektor. Millioner kroner per år.

Tiltak	Stat		Kommune		Privat	
	Lav	Høy	Lav	Høy	Lav	Høy
Alle må ha hjemmeside	1	1	4	4	11	11
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	0	8	0	35	0	110
Pålegg om opplegg for online bestilling	0	9	0	36	0	115
Alle må tilby efaktura	0	7	0	32	0	101
Synstolking og teksting i teater og kino	2	18	7	77	24	245
Sum før opplæring	3	43	11	183	35	582
Opplæring for personlig assistanse	2	42	9	176	30	561
Totalt	5	85	21	360	65	1 143

Kilde: Egne beregninger

Bortsett fra når det gjelder opplæring, er ikke antall sysselsatte, som vi har brukt, noen god nøkkel for fordeling av kostnadene. Det ville vært bedre å fordelt kostnadene knyttet til elektronisk samhandling ut fra antall institusjoner/foretak. Vi tror likevel at fordelingen over kan være rimelig god; Staten har jevnt over store enheter og vil derfor ha få enheter som må styrke elektronisk samhandling. Hvis hver kommune lager én portal og én enhet for utsendelse av efaktura og annen elektronisk samhandling, noe som trolig vil være mest vanlig og effektivt, vil det også denne sektoren kunne få moderate kostnader til disse tiltakene.

6 Nyttevurderinger av tiltakene

I vårt prosjekt er det ikke satt av ressurser til å innhente data om nytteeffekter av de tiltakene vi mener lovforslaget kan utløse. Våre drøftinger og anslag er basert på spredt informasjon fra intervjuer med og materiale fra interesseorganisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne samt andre aktører vi har vært i kontakt med. I Storbritannia er nytteeffektene av lignende lovendringer kartlagt mer systematisk i form av spørreundersøkelser blant virksomheter som har gjennomført tilpasninger. For oss ser det ut til å være lite materiale som er basert på kartlegginger hos målgruppen for tiltakene, dvs. personer med nedsatt funksjonsevne.

Man kan skille mellom nytte for målgruppen og nytte for andre grupper. Mange av de tiltakene vi skisserer vil klart styrke tilgangen til varer og tjenester også for andre grupper (for eksempel i form av informasjon på hjemmesider, mulighet for efaktura og elektronisk samhandling), men det er også tiltak som vil ha negativ effekt for andre grupper. Dette kan gjelde for eksempel teksting eller synstolkning av teaterstykker og lydtårn på offentlige transportmidler.

I tillegg vil mange av tiltakene kunne gjøre at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad klarer å utføre ulike gjøremål uten personlig assistanse fra. Redusert behov for assistanse kan medføre flere positive effekter:

- ”Assistentenes” tid frigjøres til andre gjøremål
- Personer med nedsatt funksjonsevne får økt mulighet til å velge når de aktuelle gjøremålene skal utføres
- Økt grad av selvhjulpenhet er i seg selv tilfredsstillende

Vi kjenner ikke til tilstrekkelige detaljerte data til at endret behov for assistanse kan tallfestes. I Gulvik (2003) presenteres data om bruk av personlige assistenter. Trolig representerer disse assistentene bare en liten del av den assistanse som gis til personer med nedsatt funksjonsevne. I rapporten vises det bl.a. at nest etter ”Husarbeid, matlaging” er det ”Daglige ærender (innkjøp, post, bank, etc)” som er den gruppen gjøremål som de personlige assistentene oftest brukes til. 80 prosent av dem som har personlig assistent bruker assistenten til sistnevnte gjøremål. Rapporten gir ikke grunnlag for å vurdere hvor stor del av denne assistansen som vil bli overflødig hvis tilgangen til varer og tjenester styrkes for personer med nedsatt funksjonsevne. Også assistanse til ”Fritidsaktiviteter (kultur, idrett, kurs, trim osv)”, ”Transport”, ”Feriereiser” og ”Organisasjonsarbeid” kan reduseres som følge av tiltak for bedre tilgjengelighet. Andelen som bruker assistentene til disse gjøremålene er henholdsvis 72, 62, 49 og 21 prosent.

Med utgangspunkt i Finansdepartementets veileder for behandling av ikke-prissatte virkninger i en nytte-kostnadsanalyse og samtaler med representanter for funksjonshemmedes organisasjoner har vi forsøkt å vurdere nytten av tiltakene. Finansdepartementets veileder sorterer virkningene etter begrepene betydning, omfang og konsekvens. Vi har her definert disse begrepene på følgende måte:

- *Betydning*: Hvor viktig er sektoren? Hvor mange personer berører den? Sektorens betydning kan grupperes i liten, middels og stor.
- *Omfang*: Hvor omfattende er tiltaket? Kategoriseres i de sju gruppene, stort, middels eller lite negativt omfang, intet omfang samt lite, middels eller stort positivt omfang.
- *Konsekvens*: Hva vil det føre til for de berørte? Konsekvensen finnes ved å sammenholde sektorens betydning med omfanget av tiltaket. Kategoriseres ut fra en nidelt skala med meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----).

6.1 Antall personer i målgruppen

Det finnes et stort antall typer funksjonsnedsettelse. I de fleste tilfeller er funksjonsevnen ikke borte, men redusert sammenlignet med gjennomsnittet i befolkningen. Dermed vil også det antallet personer som har nytte av et tiltak for bedre tilgjengelighet ikke være absolutt og klart definert, men snarere preget av ulike nivåer avhengig av hvor sterkt vedkommendes funksjonsevne er nedsatt. For eksempel vil hørselshemmede kunne ha tilstrekkelig hørsel til å bruke hørselen uten spesielle tiltak i visse sammenhenger, men ikke i andre. Dermed vil også antall personer som vil ha nytte av et tiltak for hørselshemmede avhenge dels av hvor mange hørselshemmede som deltar i denne sammenhengen og hvor sterkt hørselen er svekket til dem som deltar. Dessuten er vil det ofte være snakk om grader av utbytte eller ubehag ved deltagelse og ikke et absolutt skille mellom deltagelse/ikke deltagelse.

Det viktige her er at det ikke er mulig å lage en klar avgrensning av målgruppen; Antallet vil variere mellom ulike sammenhenger.

SSBs helsestatistikk inneholder data for befolkningens funksjonsevne. Statistikken er basert på en spørreundersøkelse blant nær 6500 personer i alder fra 16 år og over.

Tabell 6.1: Andel av befolkningen med ulike funksjonsproblemer. I prosent og anslag på antall

	Andel 16 år og over	Andel 67 år og over	Antall personer 16 år og over ⁹
Nedsatt syn selv med bruk av briller	4	9	195 000
Nedsatt hørsel selv med bruk av høreapparat	7	21	340 000
Nedsatt bevegelsesevne	7	26	340 000
Nedsatt bæreevne	6	16	290 000
Store konsentrasjons- eller hukommelsesproblemer	2	2	95 000

Kilde: SSBs helsestatistikk

Også interesseorganisasjonene oppgir all for antall personer med nedsatt funksjonsevne, dels med en annen og mer nyansert kategorisering.

Norges Blindeforbund oppgir at 130 000 regnes som synshemmede. Dette er vesentlig lavere enn vårt anslag (195 000) basert på antall med "Nedsatt syn selv med bruk av briller" i SSBs helsestatistikk. Forbundet oppgir dessuten at det finnes om lag 1000 helt blinde.

Hørselshemmedes Landsforbund (HSL) og Døveforbundet oppgir henholdsvis at det er ca. 600 000 og 500 000 som har nedsatt hørsel. Dette er vesentlig høyere enn vårt anslag basert på SSBs undersøkelse. Videre oppgir HSL at ca. 170 000 bruker høreapparat. Døveforbundet skriver videre på sin hjemmeside at det finnes om lag 15 000 døve, hvorav 10 000 kan tale og 5 000 bruker bare tegnspråk.

De tiltakene vi mener en styrking av diskrimineringsvernet kan framtvinge, har hovedsakelig enten syns- eller hørselshemmede som målgruppe.

6.2 Nytte for målgruppen av de ulike tiltakene

I det følgende gjengis vår vurdering av tiltakenes betydning, omfang og relevans. I denne gjennomgangen behandler vi kun virkningene for målgruppen for lovendringen, dvs. personer med nedsatt funksjonsevne. Virkninger for andre grupper behandles i et eget avsnitt.

⁹ Avrundet til nærmeste 5000.

Informasjon om virksomheten: Alle må ha hjemmeside

- *Betydning:* Moderat. Sikrer tilgang til info om de virksomheter som ikke bruker epost eller som bare gir ut materiale på papir. Problemet er ikke nevnt som viktig av interesseorganisasjonene.
- *Omfang:* Moderat. De fleste virksomheter har allerede hjemmesider, men hørselshemmede er en stor gruppe som kan ha hjemmeside som eneste gode kanal til rask informasjon

Konsekvens: +++

Avtale/bestilling: Rett til valg av kommunikasjonsform

- *Betydning:* Moderat. Ikke nevnt av organisasjonene. Sivilombudsmannen vektlegger rett til valg av kommunikasjonsform for brukere av viktige offentlige ytelse
- *Omfang:* Ganske stort. Både syns- og hørselshemmede kan få henvendelser de ikke kan oppfatte/besvare uten hjelp.

Konsekvens: +++++

Avtale/bestilling: Plikt til å tilby nettbasert bestillingssystem

- *Betydning:* Ganske høy. Vil fjerne barriere for døve og sterkt hørselshemmede. Tilgang til leger er nevnt som viktig (av Døveforbundet)
- *Omfang:* Moderat. De fleste som tilbyr telefonbestilling, tilbyr også bestilling via hjemmeside. Viktig unntak: Helsevesenet

Konsekvens: ++++++

Avtale/bestilling: Plikt til å tilby efaktura

- *Betydning:* Lite. Ikke nevnt av organisasjonene. Vil fjerne barriere for blinde når IKT er universelt utformet.
- *Omfang:* Lite. Gjelder blinde og sterkt synshemmede.

Konsekvens: ++

Dagligvarehandelen: Opplæring for økt personlig assistanse

- *Betydning:* Sektoren har stor betydning ettersom den berører mange personer med ulike typer funksjonsnedsettelse potensielt ofte, gjerne flere ganger i uka.
- *Omfang:* Lite positivt omfang. Ikke så store effekter ettersom de fleste også i dag får personlig assistanse, med unntak av at man nå vil ha krav på assistanse og slippe å forklare dette og vente på å bli hjulpet. For et lite antall som tidligere ikke har gått i butikken på egen hånd kan imidlertid tiltaket føre til at de nå oppsøker butikken og dermed får et bedre tilbud enn tidligere. Tiltaket vil ikke gi så store endringer i forhold til en situasjon der butikkene er universelt utformet.

Konsekvens: +

Transport: Opplæring for økt personlig assistanse

- *Betydning:* Sektoren har stor betydning ettersom de berører mange personer med ulike typer funksjonsnedsettelse potensielt ofte, gjerne flere ganger i uka. Nevnt som viktig av Blindeforbundet

- *Omfang:* Lite positivt omfang. Ikke så store effekter ettersom de fleste også i dag får personlig assistanse og fordi rett til assistanse allerede er lovregulert for deler av transportsektoren.,

Konsekvens: +++.

Teater: Synstolking og teksting av forestillinger

- *Betydning:* Sektoren har liten betydning sammenliknet med dagligvarehandelen og transport, den berører få personer relativt sjelden
- *Omfang:* Tiltakene vil føre til store endringer for døve og folk med nedsatt hørsel som i dag kan ha tilbud om teleslynge eller andre hjelpemidler i teatret, samt for synshemmede og blinde som i dag ikke har noe tilbud. I forbindelse med forsøkene på Den Nationale Scene er det også hevdet at folk som har vanskelig for å forstå dialekter kan ha nytte av tekstingen. Universell utforming vil ikke endre noe av dette. Tiltaket vil ha stort positivt omfang for disse. Tiltaket kan muligens virke forstyrrende for andre som ikke har glede av tiltaket, men dette antas å ha liten betydning.

Konsekvens: ++. Ettersom en har begrenset erfaring med synstolking og teksting på teatre kan det være vanskelig å vurdere nytten av dette for personer med hørsels- og synshemming. Den Nationale Scene (2010) viser til erfaringer fra Sverige, hvor det vanligvis kommer rundt 20 personer på tekstede forestillinger som etterspør teksting. Det pekes på at det kreves omfattende markedsføring av disse forestillingene inn mot de berørte gruppene. Representanter for hørsels- og synshemmede som vi har snakket med, og personer som har uttalt seg til pressen og nettsteder etter å ha prøvd ut disse tjenestene i praksis, hevder at de har stor nytte av dem ("nå kan også jeg begynne å gå i teatret"). Samlet sett kan tiltaket karakteriseres med liten/middels positiv konsekvens. Sektorens lille betydning trekker her ned i forhold til virkningene tiltaket kan ha for enkeltpersoner.

Øvrige sektorer med publikumsrettet aktivitet: Opplæring for økt personlig assistanse

- *Betydning:* Middels/stor. Omfatter en del sektorer (eks. hotell/restaurantvirksomhet) som berører mange personer ofte.
- *Omfang:* Tiltaket vil gi små endringer i forhold til en situasjon der universell utforming er gjennomført. Ingen av interesseorganisasjonene ser behov for generell opplæring. Lite positivt omfang

Konsekvens: Ikke så store effekter ettersom de fleste også i dag får personlig assistanse og de fleste av virksomhetene antakelig er vant til å håndtere dette. Tiltaket kan karakteriseres som ingen eller svak positiv konsekvens (0 eller +).

I Tabell 6.2 har vi oppsummert vår vurdering av tiltakenes nytteeffekter.

Tabell 6.2: Vår vurdering av tiltakenes betydning, omfang og konsekvens for personer med nedsatt funksjonsevne

Tiltak	Betydning	Omfang	Konsekvens
Alle må ha hjemmeside	++	++	+++
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	++++	++++	++++
Pålegg om opplegg for online bestilling	++++	++++	++++
Alle må tilby efaktura	++	+++	+++
Synstolking og teksting i teater og kino	++	++++	++
Opplæring for økt assistanse i detaljhandelen	++++	0/+	+
Opplæring for økt assistanse i transportsektoren	++++	+	++
Opplæring i andre sektorer	+++	0/+	+

6.3 Virkning for andre grupper

En del av tiltakene vi har identifisert vil ha stor betydning for kunder/brukere uten nedsatt funksjonsevne. Til en viss grad kan en del av tiltakene ses som en framskynding av en utvikling som vil skje uansett. Tiltakene knyttet til hjemmeside, valg av kommunikasjonsform, opplegg for online bestilling samt efaktura omhandler i all hovedsak elektronisk samhandling. De tiltakene som gjennomføres vil medføre at det etableres flere kommunikasjons- og samhandlingsformer. Disse løsningene vil være tilgjengelige for alle. Ettersom nye kommunikasjonsformer kommer i tillegg til de eksisterende, må de ha en positiv velferdsvirkning. Man ser også at bruken av PC for informasjonsinnhenting, kjøp og betalinger øker (jf. statistikken ”IKT i husholdningene” fra SSB).

Flertallet av befolkningen gjør av og til bestillinger over internett. I 2009, svarte 70 prosent at de hadde kjøpt eller bestilt varer eller tjenester over nett, mens 64 prosent hadde søkt etter informasjon på hjemmesider hos offentlige om myndigheter og 35 prosent hadde sendt elektronisk skjema til myndighetene (Kilde: ”IKT i husholdningene”). Antallet virksomheter som tilbyr efaktura er beskjedent (632 ved utgangen av 2009), men det har doblet seg på tre år, og det finnes over 5 millioner individuelle avtaler (mellom en individuell betaler og leverandør) om bruk av efaktura. Disse tallene indikerer at hvis flere virksomheter tilbyr elektronisk informasjon, bestilling eller betaling, vil store befolkningsgrupper se på dette som attraktivt og dermed av samfunnsøkonomisk verdi.

7 Nytte sammenholdt med kostnader

Vi ser ikke grunnlag for en verdsetting av nytteeffektene av tiltakene i monetære termer. Nytteeffektene er anslått på en måte som kan egne seg for en innbyrdes rangering av tiltakene. Ved hjelp av å sammenholde rangering med kostnadene, kan man også få en sammenstilling som egner seg for en prioritering av tiltakene. En prioritering er ikke direkte relevant for vår analyse, men vil være relevant for en vurdering av om tiltak er "uforholdsmessige". I en vurdering av forholdsmessighet inngår også vurdering av byrden ved tiltaket sammenholdt med ressursene som kreves. Denne typen vurdering kan ikke vår sammenstilling belyse.

Tabell 7.1: Sammenstilling av nytteeffekter for målgruppen og kostnader for ulike tiltak. Mill.kr. per +

	Nytte målt ved antall +	Kostnad, mill kr			Kostnad ¹⁰ , mill kr, per +
Tiltak		Lav	Gjennomsnitt	Høy	
Alle må ha hjemmeside	8	16	16	16	5
Rett til å velge kommunikasjonsform – alle virksomheter må etablere register over ønsket form	9	0	76	153	19
Pålegg om opplegg for online bestilling	10	0	80	159	20
Alle må tilby efaktura	6	0	70	140	35
Synstolking og teksting i teater og kino	6	33	187	340	93
Opplæring for økt assistanse i detaljhandelen	1	14	137	259	137
Opplæring for økt assistanse i transportsektoren	2	2	19	37	10
Opplæring i andre sektorer	1	26	255	483	255

Økt elektronisk samhandling samt opplæring for assistanse i transportsektoren framstår som relativt effektive tiltak hvis man ser på antall plusser relativt til gjennomsnittskostnadene. I tillegg kommer at elektronisk samhandling har positive virkninger også for personer uten nedsatt funksjonsevne. Antall plusser tar ikke hensyn til effektene for andre grupper. Synstolking, teksting og særlig generell opplæring framstår som lite kostnadseffektive tiltak.

Det er stort sprik mellom lavt og høyt kostnadsanslag for de fleste tiltakene. Der spriket skyldes usikkerhet om lovfortolkningen, kan grensen for uforholdsmessighet bidra vesentlig til å styrke tiltakenes effektivitet.

¹⁰ Beregnet på grunnlag av gjennomsnittskostnaden

Referanser

Den Nationale Scene (2010): Tilgjengelig Teater – oppsummering av forsøk med teksting av teaterforestillinger.

Department for Work and Pensions (2007): *“Organisations’ responses to the Disability Discrimination Act”* Research Report No 410

Department for Work and Pensions (2002): *“Costs and benefits to service providers of making reasonable adjustments under Part III of the Disability Discrimination Act”* Research Report No 169

Gulvik, Ingrid (2003): *“Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse”* ØF-rapport nr. 03/2003

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *“Kommunal organisering 2008”* NIBR-rapport 2008:20

Oxford Research (2009): *“Konsekvenser av endring i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven”*

Rambøll Management Consulting (2009): *“IKT-kartlegging i kommunene”*

Institusjoner intervjuet i forbindelse med prosjektet:

Avinor	Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin
Bankenes Betalingssentral	NAV
Den Nationale Scene	Nordea
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	Norges Bank
Disability Rights Commission	Norges Blindforbund
Drammen kommune	Norges Døveforbund
Finansnæringens Fellesorganisasjon	Næringslivets hovedorganisasjon
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Nøtterøy kommune
Gjensidige	Profdoc
Handelens og servicenæringens hovedorganisasjon	Risvollan Legesenter
Helsedirektoratet	Skattedirektoratet
Hørselshemmedes landsforening	Statens Lånekasse for Utdanning
It-Funk	Stopp Diskrimineringen
Kommunenes Sentralforbund	Superoffice
Legeforeningen	Tønsberg kommune
Lovisenberg Legesenter	Visma Unique
MediaLT	Østfold kollektivtrafikk