



NSK-avdelingen

Arbeids- og sosialdepartementet

Vedlegg

S.nr.

04/00421

ARBEID

SAKSFREMSTILLING

Arkivsak 200501846 -3
Arkivnr. E: N07 & 13
Saksbeh. Mette K Johansen

Saksgang
Hovedutvalg for næring, samferdsel og miljø
Fylkesutvalget

Møtedato
19.10.2005
01.11.2005

HØRING - TRANSPORT FOR FUNKSJONSHEMMEDE

Fylkesrådmannen rår til at NSM-utvalget treffer slikt vedtak:

NSM-utvalget rår til at Fylkesutvalget treffer slikt vedtak:

1. Vest-Agder fylkeskommune mener det er det beste for brukerne og økonomisk mest rasjonelt for samfunnet at fylkeskommunen beholder ansvaret for TT-tjenesten. Brukernes reisebehov er lokalt/ regionalt og det er bare fylkeskommunen som kan foreta en nødvendig tilpasning av tilbudet til den enkeltes behov.
2. Fylkeskommunen vil ut fra dette anbefale en blandingsmodell. Fylkeskommunen med sin transportkompetanse beholder ansvaret for alle transportordningene, herunder TT-ordningen. Folketrygden beholder ansvaret for de sosialpolitiske ordningene. Helseforetakene beholder ansvaret for syketransporten.
3. Vest-Agder fylkeskommune mener fylkeskommunen bør få ansvar for å drifte et felles kontor med ansvar for forhandling / kjøp av transport, samt bestilling og samordning av all offentlig betalt transport. Dette begrunnes med at fylkeskommunen i dag har betydelig lavere kostnader enn helseforetakene for tilsvarende transport og at dette vil gi store økonomiske innsparinger for det offentlige. Dette kontoret skal også være et felles henvendelsessted for brukerne, også når det gjelder klager på transporten. Det må gis retningslinjer som forplikter de ansvarlige for transporttilbudene til å delta i et slikt fellesorgan. Det forutsettes at det stilles midler til disposisjon til drift av slike samordningsorgan.
4. Vest-Agder fylkeskommune vil for øvrig beklage at arbeidsgruppen ikke har hatt representasjon fra fylkeskommunene som, siden ordningen ble landsdekkende fra 1988, har hatt ansvaret for TT-ordningen og at det heller ikke er sørget for innhenting av erfaringer fra andre aktuelle etater. Det er behov samarbeid om en gjennomgang av reglene som sikrer bedre sammenheng mellom ordningene. Rapporten gir i for liten

grad en vurdering av ordningene i forhold til overordnede mål, brukernes behov samt om de fungerer samordnet og rasjonelt.

SAMMENDRAG:

1. Vi ser det som positivt og viktig at det ble igangsatt et arbeid for å gjennomgå og vurdere transportordningene for funksjonshemmede i sammenheng.
2. På bakgrunn av mandatet for arbeidet, vil vi beklage at man ikke har kartlagt i hvilken grad funksjonshemmedes transportbehov dekkes gjennom dagens ordninger. Ordningenes innretning og omfang er verken vurdert enkeltvis ut fra deres intensjoner, eller helhetlig ut fra overordnede politiske målsettinger på området. Rapporten gir i for liten grad en vurdering av hvordan ordningene skal sikre brukerne et godt tilbud og hvordan de bedre kan fungere helhetlig, samordnet og rasjonelt.
3. Vi vil beklage at arbeidsgruppen ikke har hatt representasjon fra fylkeskommunene som har ansvaret for transporttjenesten for funksjonshemmede og at det heller ikke er sørget for innhenting av erfaringer fra andre aktuelle etater. Det er behov samarbeid om en gjennomgang av reglene som sikrer bedre sammenheng mellom ordningene.
4. Vi vil påpeke behovet for en avklaring av de politiske målsettingene for regjeringens politikk når det gjelder begrepet likestilling. Med resultatlikhet menes at man reelt sett oppnår samme tilbud eller grunnleggende standard. Sjanselikhhet måles ofte ved å se om resultatet på tvers av ulike grupper er likt. (NOU 2001:22 "Fra bruker til borger") Om det er resultatlikhet eller sjanselikhhet som skal oppnås og i hvilken sammenheng, har stor betydning for hvordan man utformer transportordningene.
5. Dersom målet er resultatlikhet i forhold til tilgang på tilbud i samfunnet, taler det i retning av økt grad av rettighetsfesting av transport til definerte reisemål. Ut fra et likestillingsperspektiv bør rettigheter da i utgangspunktet omfatte alle borgere og ikke enkelte brukergrupper. Dette vil kreve rammer langt ut over dagens nivå og det virker derfor lite sannsynlig at man vil gå inn for generell utvidelse av slike rettigheter.
6. Kollektivtransporten er ikke en rettighet, men en type fellestransport hvor tilbudets omfang blir bestemt ut fra trafikkgrunnlag og bruk. Dersom transportordningen for funksjonshemmede fortsatt skal betraktes som en del av kollektivtilbudet, vil fylkeskommunen ut fra et likestillingsperspektiv ikke anbefale nasjonale standarder for tjenesten.
7. Dersom målet er å gi funksjonshemmede som gruppe lik sjanse som andre grupper i befolkningen til å benytte seg av ordinær kollektivtransport og/ eller anskaffe og holde egen bil, vil man anbefale fortsatt å målrette transporttjenesten for funksjonshemmede kombinert med bedre tilrettelegging av kollektivtransporten, samt videre utbygging av folketrygdens ordninger for å utjevne forskjeller i utgifter knyttet til bilhold eller annen transport på grunn av sin funksjonshemming.
8. Vi beklager at rapporten ikke kartlegger i hvilken grad funksjonshemmedes transportbehov dekkes gjennom dagens ordninger og at man derfor heller ikke vurderer om dagens ordninger er gode nok. På bakgrunn av Stortingets vedtak, finner vi det svært underlig at det tas som en gitt forutsetning i rapporten at man ikke kan forvente vesentlige økninger i ytelsene til transportordningene.

9. Transportordningen for funksjonshemmede har fra opprettelsen av, og i samsvar med brukerorganisasjonenes ønsker, vært definert som en transportordning og ikke som en sosialpolitisk ordning. Vi mener dette fortsatt bør ligge til grunn som et viktig prinsipp. Fylkeskommunene anbefales å beholde ansvaret for alle transportordninger for å kunne se disse i sammenheng.
10. Vest-Agder fylkeskommune har ved utformingen av transportordningen for funksjonshemmede fulgt opp anbefalinger gitt av staten. Vi ser gjerne at staten fortsatt tar ansvar for veiledning og oversikt over status i fylkene.
11. Argumentet for statlig overtagelse av transporttjenesten for funksjonshemmede må være at det gir et bedre tilbud til brukerne. Det er derfor beklagelig at rapporten ikke sier noe om innhold og utforming av tjenesten. Vi vil påpeke at rapporten gir et helt uriktig bilde av fordelingsvirkninger. Vi viser til egne beregninger som viser at en nasjonal ordning eller standarder basert på landsgjennomsnitt i begge de alternativ som rapporten operer med vil føre til dramatiske reduksjoner i reisetilbudet for Vest-Agders brukere. Reduksjonen vil i første rekke ramme de brukere som trenger tilbudet mest. Dette illustrerer vanskelighetene med å legge til rette et tilsvarende fleksibelt tilbud i en nasjonal ordning som det vi har i Vest-Agder. I tillegg vil tilpasninger til et slikt landsgjennomsnitt føre til at ressursene i større grad brukes til å gi flere et tilbud i stedet for å målrette tilbudet bedre og gi et bedre reisetilbud til de brukerne som trenger det mest. Dette er i strid med statens egne anbefalinger i forrige veileder til fylkene.
12. Mål om sjanselighet tilsier at man generelt utjevner forskjeller i utgifter til anskaffelse av egen bil for funksjonshemmede gjennom bilstønsordningen. Dersom målet også er å oppnå samme mobilitet i forhold til befolkningen for øvrig, vil det tilsi en kraftig utvidelse av bilstønsordningen. I den sammenheng er det beklagelig at ordningen de siste årene er strammet inn.
13. Grunnstønad til transport anbefales videreført for å utjevne utgifter til bilhold og andre transportutgifter. Det er viktig at en slik ordning da ikke defineres innskrenkende, men supplerende i forhold til de andre ordningene slik at den kan fungere som et ekstra sikkerhetsnett. 70-års regelen anbefales derfor fjernet.
14. Folketrygdens bilstønsordning og grunnstønad til transport er sosialpolitisk utjevnerende ordninger. Vi anbefaler at ansvaret for slike ordninger blir liggende i folketrygden, og ser fordeler med at de administreres av de foreslåtte arbeids- og velferdskontorene i kommunene. Arbeids- og velferdskontorene bør også ha ansvar for alle ordninger som er ment å bidra til å bedre den enkeltes funksjonsevne, samt å få flere funksjonshemmede og sykemeldte i arbeid. Vi beklager at disse ordningene ikke er nøyere gjennomgått for å vurdere i hvilken grad de fungerer helhetlig og bidrar til målsettinger om et inkluderende arbeidsliv.
15. Rapporten fremstiller funksjonshemmedes bruk av flere ordninger som et potensiale for bedre samordning og mulig innsparing. Vi vil vise til at det er godt dokumentert at funksjonshemmede har dårligere mobilitet enn befolkningen for øvrig. Det er derfor vanskelig å se noe potensiale for innsparing dersom man har som mål å bedre dekke funksjonshemmedes transportbehov. Bruk av flere tjenester kan tvert imot gi bedre mulighet for et helhetlig samlet tilbud forutsatt at de enkelte tjenestene er vel definert i forhold til hverandre.

16. Fylkeskommunen vil ut fra dette anbefale en blandingsmodell. Fylkeskommunen med sin transportkompetanse beholder ansvaret for alle transportordningene, herunder TT-ordningen. Folketrygden beholder ansvaret for de sosialpolitiske ordningene.
17. Vest-Agder fylkeskommune anbefaler at fylkeskommunene tilføres ansvar for et felles kontor for bestilling, samordning og kjøp av slik offentlig betalt transport.

BAKGRUNN FOR SAKEN

Arbeids- og sosialdepartementet og samferdselsdepartementet har oversendt rapporten: "Transport for funksjonshemmede – Gjennomgang av og forslag til bedre målretting av de offentlige transportstøtteordninger som er ment å bedre mobiliteten til personer med forflytningshemninger" til høring med høringsfrist 15.11.05. Rapporten følger saken som uttrykket vedlegg.

Vest-Agder fylkeskommune uttalte seg til rapporten fra 1. fase i arbeidsgruppens arbeid i brev av 24.09.04. Uttalelsen ble lagt fram som referatsak 90/2004 i NSM-utvalgets møte 22.09.04. Uttalelsen følger saken som uttrykket vedlegg.

SAMMENDRAG AV HØRINGSRAPPORTEN

Organisering av arbeidet:

Arbeidsgruppen har kun hatt statlige representanter. Flg. departementer har vært representert: Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet, Moderniseringsdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet samt Finansdepartementet. I tillegg har Rikstrygdeverket vært representert i arbeidsgruppen.

Transportordninger som diskuteres m.h.t. organisering og ansvarsforhold:

Rapporten omhandler og diskuterer evt. endringer i ansvarsforhold og organisering av flg. transportordninger for funksjonshemmede:

<u>Transportordning:</u>	<u>Ansvarsforhold pr. i dag</u>
Transporttjenesten for funksjonshemmede	Den enkelte fylkeskommune
Stønad til egen bil (finansiering, drift og opplæring)	Folketrygden
Grunnstønad til transport	Folketrygden
Transport til godkjent yrkesrettet attføringsopplegg	Folketrygden
Reisetilskott som alternativ til sykepengar	Folketrygden
Syketransportordningen	Helseforetakene
Dekning av utgifter til arbeids- og utdanningsreiser	Forsøksordning, - ulik organisering

I tillegg finnes det regler om skyss av funksjonshemmede elever til grunnskole og videregående skole, men her foreslås det ingen endringer i ansvarsforhold (dvs. at ansvaret for skoleskyss inklusive transporten av funksjonshemmede elever forblir lagt hos fylkes-

kommunen). Rapporten gir dessuten også en liten beskrivelse av kommunale "frivillige" transporttilbud, men disse omfattes ikke av alternative forslag til endret organisering.

Beskrivelse av de ulike transportordningene:

Rapporten gir en grundig beskrivelse av alle transportordningene for funksjonshemmede. Kort kan dette oppsummeres slik:

Stønad til bil gis til anskaffelse etter en vurdering ut fra vilkår om forflytningsvansker og et omfattende transportbehov til arbeids- eller opplæringssted, for å utføre sin funksjon som hjemmearbeidende, forhindre eller bryte og en isolert tilværelse eller avlaste sin familie i tilfeller ved stor pleiebyrde og for å unngå innleggelse i helseinstitusjon. Det er videre en forutsetning at kjøretøyet er et nødvendig og hensiktsmessig tiltak for å bedre funksjonsevnen. Ordningen gjelder ikke personer som søker etter fylte 70 år.

Grunnstønad til transport gis dersom vedkommende har nødvendige, varige løpende ekstraavgifter til transport, herunder til også til bilhold. Man sammenlikner da med den reisemåte en "frisk" person med rimelighet kan benytte og legger forskjellene i transportutgifter til grunn. Grunnstønad til transport kan også gis til å bedre funksjonsevnen. Stønad gis ikke til personer som er 70 år eller mer på søknadstidspunktet. Forskjellen i transportutgift skal ta hensyn til om man er bruker av transporttjenesten for funksjonshemmede.

Transport i forbindelse med yrkesrettet attføring Stønad kan gis til flytting og reise i forbindelse med attføring eller arbeid, men da begrenset til personer som ikke har ordinær lønn eller mottar sykepengar, dvs. personer som er under godkjent yrkesrettet attføring.

Reisetilskott gis til ekstra transportutgifter dersom den sykemeldte ikke kan reise til arbeid på vanlig måte på grunn av sykdom eller skade. Tilskottet gis kun dersom det erstatter sykepengar

Syketransport: Pasienter og nødvendig ledsager har rett til dekning av nødvendige utgifter ved reise til/ fra nødvendig undersøkelse og medisinsk behandling. Det tas utgangspunkt i billigste reisemåte med mindre dyrere transportmiddel er nødvendig av helsemessige grunner eller det ikke går rutegående transport. Egenandelen i 2005 er kr. 115,- en vei.

Dekning av utgifter til arbeids- og utdanningsreiser: Dette er en forsøksordning hvor vilkåret er at det kan sannsynliggjøres at utdanningen eller arbeidsforholdet vil føre til at eksisterende pensjon eller behov for framtidig pensjon vil reduseres eller falle helt bort. Mottakere av grunnstønad til transport eller bilstønad fra folketrygden faller utenfor ordningen. Det er også vilkår om at det foreligger varige forflytningsvansker som gjør bruk av offentlige transportmidler umulig eller svært vanskelig.

Transporttjenesten for funksjonshemmede (TT-tjenesten) er et transporttilbud til de som på grunn av sin funksjonshemming ikke kan benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet der vedkommende bor. Omfang og organisering varierer mellom fylkene. I Vest-Agder er formålet med ordningen å gi brukerne mulighet til å delta i aktiviteter i nærmiljøet som den øvrige befolkningen. Ordningen betraktes som en del av kollektivtilbudet og manglende busstilbud eller lang avstand til holdeplass er derfor i seg selv ikke noe grunnlag for godkjenning av brukere. Ordningen kan benyttes på tvers av kommune- og fylkesgrense.

Nærmere om evt. nasjonale retningslinjer eller statlig ansvar for Transporttjenesten for funksjonshemmede:

Rapporten går særlig inn på en del konsekvenser og avveininger omkring nasjonal ordning eller nasjonale retningslinjer for transporttjenesten for funksjonshemmede. Det listes opp en rekke forhold man må ta stilling til dersom man skal lage nasjonale bindende retningslinjer eller dersom staten skal overta ordningen. Rapporten kommer imidlertid ikke med noen konklusjoner på vesentlige spørsmål i denne forbindelse så som:

- om tilbudet bør gis som stønadsutbetaling eller som transporttilbud
- omfanget på et reisetilbud
- brukerandel
- fastsetting av egenandeler
- mulig differensiering av tilbud eller
- om man vil gå inn på budsjettering etter bruksgrad slik en del fylkeskommuner gjør.

Nasjonal ordning eller nasjonale retningslinjer for transporttjenesten vil innebære et "riksregulativ" hvor brukere i ulike fylker behandles ytelsesmessig likt. Det pekes på at dette innebærer både juridiske, praktiske og likhetsmessige problemer.

Nasjonale retningslinjer kommer i konflikt med gjeldende yrkestransportlov, der det presiseres at fylkeskommunene har ansvar for omfanget av kollektivtilbudet. Rapporten peker også på at det er fylkeskommunene som kan utvikle alternative betjeningsmåter til spesialskyss.

En nasjonal ordning som skal sikre likt tilbud til brukerne gir ikke mulighet for differensiering av tilbudet ut fra geografi. På den annen side pekes det på at det er vanskelig å argumentere for at transportmessig likhet oppnås gjennom pengemessig eller tilbudsmessig lik kompensasjon over hele landet. Det vil også være praktisk vanskelig å definere en lik transportstandard / reisetilbud for en gruppe transportbrukere. Rapporten peker på at det enkleste vil være en fastsatt ytelse pr. bruker.

Rapporten problematiserer videreføring av fylkeskommuners praksis med å budsjettere ut fra bruksgraden på tjenesten (overbooking).

Det er gjort en gjennomsnittsberegning for virkningen av en nasjonal TT-ordning som viser store fordelingsmessige virkninger dersom man legger til grunn dagens utgiftsnivå ("Status quo") samt landsgjennomsnitt på brukerandel og ytelse pr. bruker. Årlige utgifter vil da ligge på 380 mill kr. Beregningen viser store endringer i både antall brukere og ytelse pr. bruker i ulike fylkeskommuner, avhengig av hvordan man ligger i forhold til landsgjennomsnittet.

Det er også gjort en beregning med utgangspunkt i tilsvarende nivå på tjenesten som beste kommune ("Oslo-modellen"). Gjennomsnittlig brukerandelen og ytelse pr. bruker vil da øke og de årlige utgiftene ville øke til 1,4 mrd kroner. Ut fra gjennomsnittsbetraktninger vil det da være Oslo som kommer dårligere ut.

Rapporten tar samtidig som utgangspunkt at man ikke kan vente vesentlig økning i ressursene til transportformålene.

Arbeidsgruppen har undersøkt tilsvarende ordninger i de nordiske landene og konkluderer med at utformingen av ordningene synes å være basert på lokale prioriteringer og ikke noen form for nasjonale retningslinjer.

Rapportens eneste konklusjon på dette temaet er at man ikke går inn for nasjonale bindende retningslinjer dersom fylkeskommunene fortsatt skal ha ansvar for tjenesten.

Alternativ organisering av transportordningene for funksjonshemmede:

Rapporten peker på flg. 3 hovedmodeller for organisering av transportordningene for funksjonshemmede:

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

I alle modellene er det forutsatt at forsøksordningen med arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede gjøres om til en permanent transportordning. Rapporten har ingen signaler om større ambisjoner og forslag til forbedringer av noen av ordningene. Tvert imot har man som utgangspunkt at man ikke kan regne med vesentlig mer midler til rådighet. Vi vil kort referere prinsippet i modellene og rapportens argumenter for og imot de ulike modellene.

Statlig modell:

All transportstøtte kan da tenkes samlet i et eget transportkapittel i folketrygden hvor flg. tre støtteformål inngår: bilstønad, stønad til fritidsreiser (dagens TT-reiser) og stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Hvordan tjenesten skal utformes, - som en del av grunnstønadsutbetalingen, eller som et definert transporttilbud tas det ikke stilling til, heller ikke til reiseomfang, egenandeler osv.

Argumenter for:

- Rettighetsfesting og likebehandling
- Effektivisering i saksbehandling ved å samle beslektede ordninger ett sted
- Samordning av ytelser med mulighet for innsparing ved "overkompensasjon"
- Tilgjengelighet med ett sted for brukerne å forholde seg
- Arbeids- og utdanningsreiser blir lagt til den etat som sparer pensjonsutbetalinger
- Liten konsekvens for fylkeskommunens oppgaveportefølge.

Argumenter mot:

- Reduserte incitamenten til universell utforming av kollektivtransporten
- Kostnadsdrivende
- Redusert nærhet til brukerne. Lokale tilpasninger blir vanskeliggjort i et nasjonalt reglement. (Man ser både praktiske og administrative problemer med hvordan man skal utforme en statlig ordning som gir tilsvarende fleksibilitet ut fra geografi og avstandskriterier og i forhold til den "overbookingen" av TT- tjenesten som finnes i flere fylkeskommuner i dag)
- Transportytelsene blir en ren sosialpolitisk sak og transporttjenesten blir derfor ikke lenger å oppfatte som en transportsak.
- Betydelige fordelingsvirkninger (hvor noen brukere får mer og andre brukere får vesentlig mindre tilbud enn i dag)
- Brudd med målet om desentralisering

Fylkeskommunal modell:

Alle dagens transportstøtteordninger for funksjonshemmede organiseres i prinsippet slik som dagens TT-ordning med hensyn til brukergodkjenning i kommunene og budsjettansvar hos fylkeskommunen. TT-ordningen blir da styrket ved at de som i dag mottar grunnstønad overføres til TT-ordningen. En permanent arbeids- og utdanningsordning legges inn i TT-ordningen og administreringen av bilordningen blir et fylkeskommunalt ansvar i denne modellen.

Argumenter for:

- I samsvar med mål om desentralisering

- Kommunene har ansvar for pleie – og omsorgstjenestene og transportstøtteordningene bør derfor også samles på kommunalt nivå.
- Samordning med ordinær kollektivtransport

Argumenter mot:

- Eventuell rettighetsfesting blir vanskelig
- Store omstillingskostnader med betydelig overføring av kompetanse på saksbehandling til kommunene.

Blandingsmodell:

Rapporten beskriver to alternativer, h.h.v. "dagens modell" og "formålsmodellen"

Blandingsmodell "Dagens modell"

Dette alternativet er et nullalternativ hvor man i praksis viderefører gjeldene organisering av transportordningene. En videreføring av ordningen med arbeids- og utdanningsreiser forankres i dette alternativet som en del av trygdesystemet.

Argumenter for:

- Videreføring av en fungerende ordning. Brukervennligheten kan bedres ved felles førstelinjetjeneste (felles arbeids- og velferdskontor i kommunene)

Argumenter mot:

- Fragmentering ved at ordningene blir delt mellom forvaltningsnivåene. TT vil fortsatt bli budsjettstyrt og forskjellig fra fylke til fylke, noe som både kan oppfattes som en fordel og en ulempe

Blandingsmodell "Formålsmodellen"

Transportordningene blir delt etter formål med reisen hvor transportstøtte til arbeids- og utdanningsreisene blir et statlig ansvar mens resterende reiseformål blir et fylkeskommunalt ansvar og således administreres av fylkeskommunen.

Argumenter for:

- Klarere arbeidsdeling hvor staten har ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og kan se arbeids- og utdanningsordningen i sammenheng med dette mens fylkeskommunen fortsatt kan se kollektivtransport og TT-tjenesten i sammenheng.
- Klarere skille mellom statlig og fylkeskommunalt ansvarsområde med samordnings- og innsparingspotensiale. Det vises til gråsoner og overlapping mellom grunnstøtnadsordningen og TT-tjenesten som delvis dekker merutgifter til samme formål.

Argumenter mot:

- Fragmentering med komplisering av tildeling av transportstøtte både i forhold til saksbehandling og i forhold til brukerne. Brukervennligheten kan bedres ved å etablere felles førstelinjetjeneste.
- Adminstrering av trygdebilordning blir unødig komplisert da den omfatter flere reiseformål.

Rapportens hovedvurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppa har ikke kommet fram til et omforent og utvetydig anbefaling til fremtidig organisering, men er enige om flg. :

- Det er behov for en ordning med arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede
- For å unngå gråsoneproblematikk, bør administreringen av ordningene samles på ett forvaltningsnivå. Det er ingen modell som peker seg ut som klart bedre enn en annen.

- Det bør avklares om brukergodkjenning av TT-brukere kan legges til arbeids- og velferdskontorene i kommunene. Uavhengig av dette er det ønskelig med en bedre samordning av TT-tjenesten og de statlige støtteordningene til transport for funksjonshemmede enn i dag.
- Bindende nasjonale retningslinjer for TT-ordningen anbefales ikke dersom fylkeskommunene skal beholde ansvaret for ordningen. Dersom ansvaret skal overtas av staten, vil et detaljert og standardisert regelverk for ordningen måtte utarbeides på linje med dagens regelverk for mottak av grunnstønad.
- Fylkeskommunene oppfordres til å følge opp strategiene om å gjøre transportinfrastrukturen og transporttilbudet bedre tilgjengelig for personer med forflytningshemninger gjennom konkrete tiltak.

MANDAT OG OVERORDNEDE MÅLSETTINGER SOM GRUNNLAG FOR FYLKESKOMMUNENS VURDERING:

Vi vil innledningsvis presisere at administrasjonens vurderinger og forslag til uttalelse tar utgangspunkt i:

- Mandatet til arbeidsgruppen som iflg. Stortingsmelding nr. 40 (2002-2003) var å "gjennomgå offentlige ordninger og stønader som skal bidra til å dekke funksjonshemmedes transportbehov, utover det tilbud som gis gjennom ordinær kollektivtransport." Formålet med arbeidet skulle videre være: "å foreslå endringer som sikrer funksjonshemmede et godt transporttilbud, og som bidrar til at ordningene fungerer helhetlig, samordnet og rasjonelt."
- Hovedmål for regjeringens politikk for mennesker med redusert funksjonsevne:
 - Aktiv deltagelse og full likestilling
 - God tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester
 - Tjenester, opplæring og kvalifisering skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov.
 Det er herunder et mål at færrest mulig skal være avhengig av spesialordninger.
- Stortingsvedtak (Innst.S. nr. 259 (2002-2003) hvor regjeringen bes ..." utarbeide nasjonale retningslinjer for kvalitet og kvantitet for TT-transporten og foreslå en finansieringsordning som sikrer TT-transport i tråd med de nasjonale retningslinjene"

VURDERINGER

En stor del av rapporten legger opp til drøfting av fordeler og ulemper med ulike organiseringsmodeller. Dette kan lett oppfattes som en avsporing så lenge diskusjonen ikke tar tak i de helt grunnleggende spørsmål, problemstillinger og avveininger og med kun et unntak heller ikke gir noen konklusjoner eller anbefalinger.

Det er beklagelig at rapporten ikke tar utgangspunkt i en kartlegging av funksjonshemmedes transportbehov og at den heller ikke vurderer de ulike ordningenes innretninger og dimensjonering i forhold til hverandre. Ikke minst er det svært beklagelig og underlig at det ikke gjøres noen helhetlige vurderinger med utgangspunkt i de politiske målsettingene på området.

Slik sett gir rapporten svært få svar på det oppdrag arbeidsgruppen fikk i sitt mandat.

Rapporten antyder overlappende bruk av flere ordninger som et samordningsproblem og mulighet for innsparing. Gjennom undersøkelser er det godt dokumentert at funksjonshemmede har dårligere mobilitet enn befolkningen for øvrig. Man kan derfor vanskelig se noe innsparingspotensiale dersom man er opptatt av å dekke funksjonshemmedes transportbehov.

Organiseringsforslagene kan ikke løse opp i gråsoner og evt. samordningsproblemer. Det er det bare en gjennomgang av reglene for ordningene som kan bidra til. Dette er et tema rapporten overhode ikke befatter seg med. Det er derfor fortsatt stort behov for en grundig gjennomgang av formålet med og reglene for ordningene slik at de blir bedre definert i forhold til hverandre. Det er i den forbindelse en stor svakhet ved arbeidet at man ikke har hatt en breiere sammensetning av arbeidsgruppa med representasjon fra fylkeskommunalt nivå og andre etaters førstelinjetjeneste.

Etter vår mening virker rapportens behandling av ordningene fragmentarisk og uten at man får fram helhetlige vurderinger og viktige prinsipper. En del av drøftingene blir både overfladiske og unødige kompliserte.

For å forenkle drøftingen videre legger vi til grunn at dagens transportordninger kan grupperes etter flg. hovedprinsipper for innretningen av ordningene:

1. Rett til transport/ dekning av transport for alle borgere (skyss til grunnskole og videregående skole, samt syketransport)
2. Målrettede sosialpolitiske ordninger knyttet til noen grupper og definerte vilkår. (ordningene i folketrygden) En undergruppe av disse er knyttet til bedring i funksjonsevne, attføring, mulighet for å komme seg over fra trygd til inntektsgivende arbeid, samt komme raskere i arbeid.
3. Kollektivtransport som skal være et åpent tilbud for alle, men hvor omfanget bestemmes av den enkelte fylkeskommune.
4. Transporttjenesten for funksjonshemmede gis som et tilrettelagt transporttilbud for de som på grunn av sin funksjonshemming ikke kan benytte seg av kollektivtilbudet der de bor.

Det er etter vår mening ikke mulig å komme fram til en statlig modell som kan tilfredsstille brukernes behov. Man vil heller ikke få en ren statlig modell så lenge fylkeskommunen skal ha ansvar for skoleskyss og kollektivtransport som også tilbys funksjonshemmede. Man kan likevel operere med et skille mellom ansvar for transportordninger og sosialpolitiske ordninger. Kollektivtransport, skoleskyss og transporttjenesten for funksjonshemmede er i dag transporttjenester. Syketransporten er i hovedsak ytelsespreget og de øvrige ordningene har en klart sosialpolitisk profil.

For å drøfte ordningene helhetlig er det viktig å få en nærmere avklaring av de overordnede politiske målsettingene knyttet til likestilling. Om det er resultatlikhet eller sjanselikheter som skal legges til grunn og hva det skal refereres i forhold til, har stor betydning for hvordan ordningene bør utformes og innrettes.

Med resultatlikhet menes at man reelt sett oppnår samme tilbud eller grunnleggende standard. Sjanselikheter måles ofte ved å se om resultatet på tvers av ulike grupper er likt. (NOU 2001:22 "Fra bruker til borger")

Kollektivtransport er ingen rettighet. Tilbudet i de enkelte områder blir bestemt av trafikkgrunnlag og bruk. Kollektivtransporten kan derfor verken gi resultatlikhet eller sjanselighet når det gjelder grad av mobilitet eller mulighet til transport til alle ønskelige reisemål. Dette skyldes at bilen er den som bidrar mest til mobilitet i dagens samfunn. Kollektivtilbudet er av svært ulikt omfang og er også ment å være ulikt ut fra nasjonale og lokale målsettinger for ulike deler av landet. Likevel er det selvsagt et mål å kunne tilby en viss mobilitet til prioriterte reisemål for grupper uten tilgang på egen bil også i områder hvor trafikkgrunnlaget er begrenset.

Utvidelse av rettighetsfesting synes mest nærliggende dersom målet er resultatlikhet. Det mest naturlige er da at rettigheten til transport / dekning av transportutgifter knyttes til definerte reisemål. Ut fra et likestillingsperspektiv bør slike rettigheter omfatte alle borgere og ikke enkelte brukergrupper. Det er dette prinsippet som i dag følges og hvor rett til transport / dekning av transportutgifter kun er knyttet til definerte reisemål (jfr. rett til skyss til grunnskole og videregående skole og syketransport for å gi alle lik rett til utdanning og helsetjenester).

Dersom dette målet legges til grunn, må det derfor tas stilling til om retten til transport skal omfatte flere reisemål enn i dag. En slik rett vil kreve helt andre økonomiske rammer enn det vi er i nærheten av i dag og virker lite sannsynlig.

Transporttjenesten for funksjonshemmede er i hovedsak begrunnet med manglende sjanselighet når det gjelder funksjonshemmedes mulighet til å benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet. Helt siden opprettelsen er det fremholdt flg. hovedbegrunnelser for fylkeskommunalt ansvar for ordningen:

1. Brukernes organisasjoner vektla sterkt ved opprettelsen av ordningen at man ønsket likestilling i forhold til adgangen til det offentlige kollektivtilbudet og at transporttjenesten derfor skulle være en transportordning og ikke en sosialpolitisk ordning.
2. Man ønsket at ordningen skulle sees i sammenheng med kollektivtransporten og ønsket derfor ikke vilkår knyttet til inntekt, bilhold eller lignende. Vilkårene skulle kun knyttes opp til den funksjonshemmedes mulighet til å benytte det ordinære kollektivtilbudet.
3. Fylkeskommunen ville få incentiver til å jobbe mot målsettinger om bedre tilrettelegging av kollektivtransporten og dermed at færrest mulig skal være avhengig av spesialordninger.

Det har hele tiden ligget som et klart prinsipp for utformingen av ordningen i Vest-Agder at dette skal være en transportordning. Vår vurdering er at dette bør fastholdes som et viktig prinsipp for ordningen. På bakgrunn av argumentasjonen over, vil et slikt utgangspunkt tilsi at ansvaret for ordningen fortsatt bør ligge hos fylkeskommunen. Det er også på det lokale nivå man kan få til en mest mulig fleksibel utforming av tjenesten for brukerne hvor det tas hensyn til geografiske avstander. Det vil være svært vanskelig å oppnå tilsvarende fleksibilitet i en landsdekkende ordning som det vi for eksempel har i Vest-Agder.

Vi er enig i rapportens vurdering av at det vanskelig kan fastsettes tilbudsstandarder for ordningen. Det gjelder selvsagt også dersom man skulle forsøke å gi funksjonshemmede som gruppe resultatlikhet m.h.t. mobilitet sammenliknet med andre grupper i samfunnet. Ut fra et likestillingsperspektiv vil det også vanskelig kunne argumenteres med å gi en gruppe rett til en standard på offentlig transport sammenliknet med andre grupper uten tilgang til egen bil.

Dette bryter også mot dagens lovgivning. Vi vil derfor ikke anbefale nasjonale retningslinjer for transporttjenesten for funksjonshemmede.

Vest-Agder fylkeskommune har i stor grad utformet sin TT-ordning i tråd med statlige veiledende retningslinjer. Vi ser gjerne at staten fortsatt gir veiledende retningslinjer og ser det som nyttig at det holdes oversikt over status for ordningen på landsbasis. For å få en større prinsipiell likhet mellom TT-tjenesten og kollektivtransporten for øvrig, ser man heller ingen innvendinger mot å kreve at det skal være mulig å benytte ordningen i det enkelte fylket på tvers av kommunegrenser. Organisering og omfang på tjenesten må imidlertid være opp til det enkelte fylket å avgjøre. Brukere i Vest-Agder kan i dag benytte ordningen i hele landet.

Argumentet for statlig overtagelse av ordningen må være at det gir en bedre ordning for brukerne. Det er derfor oppsiktsvekkende og beklagelig at rapporten ikke inneholder noen meninger om utforming og innholdet i en statlig ordning. Den signaliserer heller ingen ambisjoner om å gjøre ordningen bedre. Rapporten signaliser tvert imot at det ikke er sannsynlig å regne med økte rammer til transporttjenestene. Dette virker underlig sett på bakgrunn av Stortingets vedtak.

Det er grunn til å påpeke at fordelingsvirkningene av nasjonale standarder for TT-ordningen er uriktige og betydelig større for brukerne enn det som kommer fram av gjennomsnittsbetraktningene i rapporten. Dette skyldes forholdet med forskjeller i egenandeler, tilbudsfastsetting og ulik grad av "overbooking" i de ulike fylkene.

Iflg. gjennomsnittsbetraktningene viser rapporten at Vest-Agder kommer bedre ut i begge eksempelberegningene med flere brukere og større ytelse pr. bruker. Våre beregninger viser imidlertid at nasjonale standarder vil få svært negative utslag i form av dramatisk redusert reisetilbud for Vest-Agders brukere:

TT-tjenesten i Vest-Agder:

Reisetilbudet for ordinære brukere er 720 klipp pr. år, mens prioriterte brukere har et reisetilbud på 1000 klipp. Ordningen gir stor geografisk differensiering ved at man minimum klipper 5 klipp pr. tur og maksimalt 10 klipp pr. tur innen egen kommune. For øvrig tilsvarer 1 klipp 1 km.

Fordelingsvirkninger ved eksempel 1: "Status quo":

Uendrede rammer og utgangspunkt i landsgjennomsnitt, tilsier i dette alternativet at ca. 900 flere brukere skal tas inn i ordningen og at ytelse pr. bruker stiger med 30 %.

Med uendrede egenandeler vil dette likevel bety at reisetilbudet til den enkelte bruker reduseres til ca. 260 klipp pr. år. Brukerne i Vest-Agder vil altså sitte igjen med et reisetilbud som kun tilsvarer 1/3 av dagens tilbud for ordinære brukere og til ca. 1/4 av dagens tilbud for prioriterte brukere.

Gjennomsnittlig brukes i underkant av 30 % av det totale reisetilbudet i Vest-Agder. Det betyr at reduksjonen først og fremst rammer de som har størst behov for tilbudet, - dvs. de som bruker det mest.

Regnestykket over forutsetter at egenandelene holdes på Vest-Agders nivå. Dette er lite trolig siden egenandelene her ligger over landsgjennomsnittet. Dersom man skulle velge å redusere egenandelene til kollektivtakst, vil imidlertid reisetilbudet til brukerne bli redusert ytterligere. En egenandel på 23 kr. pr. tur vil for eksempel gi som resultat at reisetilbudet reduseres til kun 212 klipp pr. år.

Fordelingsvirkninger ved eksempel 2: "Oslo-modellen":

Rammer tilsvarende som i Oslo, vil tilsi at antall brukere i Vest-Agder skal økes med 2674 eller 88% og ytelse pr. bruker øker med 223%.

Ved uendrede egenandeler vil dette likevel bety at tilbudet til den enkelte bruker reduseres til 440 klipp pr. år. Ordinære brukere vil derfor selv med disse rammene få redusert tilbudet med 40 % mens prioriterte brukere vil få redusert tilbudet med 56 %.

Dersom egenandelene skulle bli redusert til for eksempel kr. 23,- pr. tur, betyr det at reisetilbudet reduseres ytterligere til kun 363 klipp pr. år.

I alternativene vil man i mindre grad målrette tilbudet idet man tilgodeser langt flere brukere, men samtidig gis brukerne et vesentlig dårligere reisetilbud. Dette er i strid med statens egen anbefaling til fylkeskommunene i forrige veileder.

Transporttjenesten for funksjonshemmede har fra opprettelsen av aldri vært dimensjonert til å kunne dekke funksjonshemmedes arbeids- og utdanningsreiser eller reiser til dagtilbud. Ordningen er ment å skulle dekke frie reiser til handel, service, besøk og lignende, men hva det står brukerne selvsagt fritt hvilke reisemål de ønsker å bruke ordningen til. Hovedproblemet har selv med denne avgrensningen hele tiden vært finansiell underdimensjonering av ordningen i forhold til behovet. Uavhengig av organisering burde det derfor sørges for en finansiering av ordningen som gjør ønsket opptrapping av tjenesten mulig. Ordningen sliter også under uavklarte mål og forventninger fra stat og kommune som ikke står i forhold til rammene.

Det er derfor stort behov for å avklare forventningene til ordningen og avgrensninger i forhold til bestemmelser i andre ordninger for å unngå manglende logisk sammenheng og spillsituasjoner mellom forvaltningsnivåer (eks. 70-års regel i trygdens ordninger og egenandelene i syketransporten). Det vises til Vest-Agder fylkeskommunes tidligere uttalelse av 24.09.04. Skal man få til avklaringer er det viktig at de som har ansvar for ordningene bringes sammen i et slikt arbeid.

Bilstønadordningen er, slik den er utformet i dag, en sosialpolitisk ordning og kan sies å skulle bidra til sjanselighet i forhold til bilhold. Dersom målet er resultatlighet når det gjelder mobilitet, burde det tilsi en kraftig utbygging av bilstønadordningen siden det er privatbil og ikke kollektivtransport (eller tilsvarende transporttjenesten for funksjonshemmede) som bidrar mest til folks reelle mobilitet. På den bakgrunn er det et tankekors at bilstønadordningen er strammet inn over de senere år.

Grunnstønad til transport er også en sosialpolitisk ordning som skal virke utjevnende m.h.t. funksjonshemmedes transportkostnader og dermed bidra til større sjanselighet i forhold til mobilitet. Det mest effektive for å oppnå samme grad av mobilitet som den øvrige befolkningen er likevel en utvidelse av bilstønadordningen og grunnstønad til bilhold i stedet for kun å tilby grunnstønad til andre dokumenterte transportkostnader. Grunnstønaden kunne da også utvides for de som ut fra sin funksjonshemming ikke har mulighet til å kjøre egen bil. Siden grunnstønaden samordnes i forhold til TT-transport, vil denne ordningen kunne fungere som et ekstra sikkerhetsnett som fanger opp reelle ulikheter i transportutgifter/ mobilitet. En slik ordning synes derfor fornuftig, men da må ikke denne ordningen defineres innskrenkende i forhold til de andre transportordningene. I denne sammenheng virker 70-års regelen uforståelig.

Reisetilskott, ordning med arbeids- og utdanningsreiser, samt transport til yrkesrettet attføring er sosialpolitiske ordninger som først og fremst skal følge opp regjeringens mål om et mer inkluderende arbeidsliv og reduksjon i pensjons- og sykepengeutgifter. Det er overraskende og beklagelig at arbeidsgruppen ikke på en mer helhetlig måte har drøftet i hvilken grad disse ordningene bidrar til disse overordnede målene.

Forsøket med arbeids- og utdanningsreiser er i dag ikke primært utformet for å utjevne ulikheter i transportutgifter ved slike reiser eller gi sjanselighet i forhold til utdanning og yrkesdeltagelse for funksjonshemmede siden det settes som vilkår at man må sannsynliggjøre innsparing i pensjoner eller fremtidige pensjoner for å motta ytelse. Statens egen avgrensning av forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser, innebærer derfor at man indirekte har avklart at TT-ordningen ikke forventes å omfatte generelt tilbud om arbeids- og utdanningsreiser til funksjonshemmede.

Om man senere skulle velge å innføre en generell ordning med arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede, vil anbefalingen likevel være å legge ansvaret til folketrygden gjennom grunnstønsordningen. Grunnen til det er at det ikke vil være rimelig å gi slik stønad til folk med tilgang på bil. Et slikt resonnement er ikke naturlig å gjøre for kollektivtransport og dermed heller ikke for transporttjenesten for funksjonshemmede.

Alle transportordningene i folketrygden har en klar sosialpolitisk profil og ansvaret for disse bør samlet ligge under folketrygden som i dag.

Syketransport er en rettighet basert på resultatlikhet som nevnt tidligere. Ordningen fungerer ikke som et åpent organisert transporttilbud, men mer som en rett til dekning av transportutgifter. Ansvarsdeling er drøftet flere ganger tidligere blant annet i sammenheng med syketransportprosjektene tidlig på 90-tallet. Hovedargumentasjonen har vært knyttet til sektoransvarsprinsippet siden sykehusstrukturen har så stor innvirkning på kostnadene. Ut fra dette hensyn vil vi anbefale at ansvaret for syketransporten forblir i helseforetakene. Dessverre kan vi imidlertid konstatere at den transporten helseforetakene har ansvar for har en langt høyere kostnad enn tilsvarende transport, noe som skyldes manglende transportfaglig kompetanse ved bestilling fra drosjesystemet. I Vest-Agder ligger kostnadene for helseforetaket betydelig høyere enn det fylkeskommunen betaler for tilsvarende drosjetransport (skoleskyss og TT-transport).

En delt ansvarsdeling som skissert over er ryddig og trenger ikke virke kompliserende for brukerne siden dette kan administreres gjennom felles førstelinjetjeneste med arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner.

Fylkeskommunen vil peke på at hensynet til brukerne ville bli langt bedre ivaretatt dersom de offentlige instanser med ansvar for de ulike transportordningene gikk sammen om ett felles organ for bestilling, samordning av transport, samt kjøp av slik offentlig betalt transport.

Fylkeskommunene er den eneste av disse offentlige instansene med transportkompetanse og med lang erfaring i kjøp av transport. Evaluering av vår deltagelse i syketransportprosjektet viste god samordningsgevinst, avtaler med kvalitetskrav samt prisreduksjon. (Til sammenligning er vi gjort kjent med eksempler på kjøp av syketransportoppdrag i statens og

helseforetakenes regi hvor man har gått inn på avtaler hvor man har betalt mer enn maksimalprisen i prisforskriftene.)

Av hensynet til brukerne bør man etablere en adresse for henvendelser, bestilling av reiser og evt. klager på transport uavhengig av om det gjelder skoleskyss, TT-transport eller syketransport. Dette begrunnes også ut fra hensyn til en best mulig samordning, og mest mulig rasjonelle og rimelige transporttjenester for det offentlige.

Vest-Agder fylkeskommune har gode erfaringer med denne løsningen fra syketransportprosjektet og vil anbefale at ansvaret for et slikt felles kontor legges til fylkeskommunene. Ansvarlige for transportordningene må gjennom retningslinjer forplikte seg til å benytte et slikt felles kontor og det må stilles midler til disposisjon til drift av kontoret.

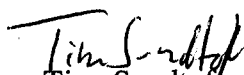
KONKLUSJON:

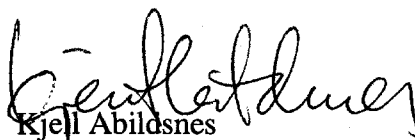
Ut fra disse resonnementene vil vi anbefale en blandingsmodell hvor man i hovedsak bygger på dagens situasjon hvor:

- Fylkeskommunen med sin transportkompetanse beholder ansvaret for alle transportordningene, herunder TT-tjenesten.
- Folketrygden beholder ansvaret for de sosialpolitiske ordningene.
- Ansvaret for syketransporten beholdes i helseforetakene
- Fylkeskommunene tilføres ansvaret for drift av et felles kontor for forhandling/ kjøp av transport samt bestilling og samordning av slik offentlig betalt transport.

Med dette fremmes forslag til vedtak som referert over.

Kristiansand, 4. oktober 2005


Tine Sundtoft
fylkesrådmann


Kjell Abildsnes
avdsjef NSK-avd.

Utrykte vedlegg:

- Høringsrapport: Transport for funksjonshemmede
- Tidligere uttalelse fra Vest-Agder fylkeskommune av 14.09.04: "Transport for funksjonshemmede – delinnstilling med gjennomgang av offentlige ordninger og stønader som skal bidra til å dekke funksjonshemmedes transportbehov – høring".