



Når kunnskap gir resultater---

Oslo kommune

Evaluering av TT-ordningen

Sluttrapport

Organisering og omfang

Mars 2008

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	1
1.1	Evalueringens formål og fokus	1
1.2	Metodisk tilnærming til evalueringen	2
1.3	Leserveiledning	4
2.	Sammendrag og anbefalinger	5
2.1	Omfang og fylkesvise variasjoner	5
2.2	Organisering i Oslo kommune	6
2.3	Utfordringer og Rambøll Managements anbefalinger	7
3.	Bakgrunn og TT-ordningens omfang i Oslo kommune og andre fylker	11
3.1	Generelt om TT-ordningen	11
3.2	Økonomiske og politiske rammebetingelser for TT-tjenesten	12
3.3	TT-ordningens omfang	13
3.4	Godkjenning som TT-bruker – ulik praksis	16
3.5	Organisering av TT-ordningen - ulik praksis	18
3.6	Akershus	18
3.7	Hordaland	20
3.8	Tallvis oppsummering av omfanget i Oslo, Akershus og Hordaland	23
4.	TT-ordningens organisering i Oslo kommune og bydelene	25
4.1	Organisering av TT-ordningen	25
4.2	Saksbehandling	32
4.3	Informasjon	40
4.4	Samhandling	41

1. Innledning

Rambøll Management presenterer herved sluttrapporten for "Evaluering av organisering og omfang" av TT-ordningen i Oslos 15 bydeler og kommunen totalt. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Oslo kommune, og har funnet sted i perioden desember 2007 til mars 2008. Evalueringen av organisering og omfang er en av to deloppgaver som vi utfører for Oslo kommune, hvor den andre oppgaven omhandler brukertilfredshet ved TT-ordningen. Todelingen av oppdraget henger sammen med at funn skal presenteres i ulike fora og for ulike målgrupper, og det er derfor hensiktsmessig å levere separate rapporter for hver oppgave.

Rambøll Management står alene ansvarlig for alle analyser, vurderinger og anbefalinger som presenteres i denne rapporten.

1.1 Evalueringens formål og fokus

I kravspesifikasjonen fra Oslo kommune fremkommer det at vi i vår evaluering av organiseringen av TT-ordningen, skal se på løsninger for forvaltning og oppfølging av TT-ordningen i Oslo kommune. Bydelenes ulike måter å løse TT-funksjonene på gjennomgås, og faller innunder følgende temaer:

- Organisering
 - Ved å diskutere sentrale problemstillinger ved organiseringen av TT-ordningen, ønsker vi å trekke frem generelle trekk ved organiseringen av ordningen i Oslo kommunes bydeler. Ved å fokusere på TT-konsulentens rolle, støttefunksjoner som benyttes, rutiner for ferie og fravær, og budsjett, ønsker vi å presentere likheter og forskjeller som finnes mellom bydelene.
- Saksbehandling
 - Under temaet saksbehandling, setter vi innledningsvis antall mottatte søknader opp mot antall innvilgede søknader i hver bydel. Kriteriene som ligger til grunn for vurdering av TT-søkere diskuteres også. Avslutningsvis ser vi på kriterier for og antall innvilgede tilleggsreiser, samt antall og prosedyrer for behandling av klagesaker. Dette danner grunnlag for å diskutere likhetene og forskjellene mellom de ulike bydelenes praksis for saksbehandling
- Løsninger for informasjon
 - Vi vil her gå nærmere inn på hvordan informasjon om TT-ordningen kommuniseres til eksisterende og nye brukere. Videre vil vi gi et

bilde av hvordan informasjonen om ordningen foregår og diskutere styrker og svakheter knyttet til dette.

- Samhandling med interne og eksterne aktører
 - Vi vil se på i hvilken grad samhandling med ulike aktører finner sted, på hvilken måte og forskjeller og likheter mellom bydelene. Vi vil også diskutere gevinsten av samhandlingen.
- Utfordringer og forslag til endringer
 - Vi tar her for oss noen sentrale utfordringer med dagens organisering av TT-ordningen, og ser på endringer som kan gjøres for å forbedre ordningen.

Ved evalueringen av omfang av TT-ordningen ser vi nærmere på rettigheter og ulike kostnader til transport og administrasjon i Oslo kommune, og ser i hvilken grad disse kan sammenlignes med TT-ordningen i andre fylker. For å danne grunnlaget for omfangsanalysen av TT-ordningen, vil gi en generell bakgrunnspresentasjon av ordningen i Oslo kommune og andre fylker. Vi vektlegger følgende temaer:

- Påvirkningen av økonomiske og politiske rammebetingelser på TT-tilbudet, herunder kostnader til transport og administrasjon.
- Organisering av tilbudet – ulike løsninger
- Kriterier for godkjenning som TT-bruker

Ved å gå mer i dybden på hvordan TT-ordningen gjennomføres i Akershus og Hordaland ser vi nærmere på i hvilken grad det kvantitative tilbudet påvirker kvaliteten på tjenesten.

1.2 Metodisk tilnærming til evalueringen

Problemstillingene som ligger til grunn for evalueringsoppdraget forutsetter en differensiert metodisk tilnærming. Ettersom problemstillingene i oppdraget i høy grad er dybdespørsmål, valgte vi en kvalitativ tilnærming til datainnsamlingen.

Vårt analysegrunnlag bygger på følgende datakilder:

- Dokumentstudier
- Eksplorative intervjuer
- Kvalitative intervjuer

Datakildene har gitt oss et bredt datagrunnlag i evalueringen. De forskjellige datainnsamlingsmetoder har dessuten hjulpet oss til å bringe frem ulike perspektiver på TT-ordningen. I denne evalueringen har kvalitative intervjuer vært den bærende datainnsamlingsmetoden, støttet av innledende aktiviteter som dokumentanalyse og eksplorative intervjuer.

Innledningsvis gjennomførte vi en inngående analyse av relevante dokumenter, som eksempelvis kommunale og bydelsspesifikke styringsdokumenter, budsjetter, statistikker og eksisterende rapporter om ordningen i Oslo kommune, så vel som for landets øvrige fylker. I forlengelsen av dette gjennomførte vi en rekke eksplorative intervjuer. Formålet med intervjuene var å avdekke særlige problemstillinger som det ville være verdt å legge vekt på i den videre datainnsamlingen. Selv om disse intervjuene i stor grad er basert på inntrykk fra dokumentstudiene, er de også lagt opp på en slik måte at informantene blir gitt god anledning til å komme med nye innspill. Informasjonen som ble hentet ut fra de eksplorative intervjuene dannet sammen med dokumentstudiene grunnlaget for våre utkast til intervjuguider.

Evalueringen har også hatt en referansegruppe satt sammen av representanter fra forskjellige interessenter. Gjennom en bredt sammensatt referansegruppe sikres det at de ulike interessentenes perspektiv gis lik vektning i evalueringen. Referansegruppen deltok også i utviklingen av spørreskjemaet som ble brukt i brukerundersøkelsen.

Informantene til de eksplorative intervjuene utgjorde:

Eksplorative intervjuer:

- 2 TT-konsulenter fra 2 ulike bydeler
- 1 representant for Oslo Taxi
- 1 representant for Go'e Bussa
- 1 representant for Konsentra
- 1 representant for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST)

Vår videre datainnsamling ble gjennomført som kvalitative intervjuer med tre ulike aktører. Intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer eller telefonintervjuer med basis i strukturerte intervjuguider, og hadde varighet av ca. en time. Intervjuguidene var strukturert etter temaene som presentert i avsnitt 1.1.

Hovedtyngden av våre innsamlede data kommer fra intervjuer med konsulenter ansvarlige for TT-ordningen i samtlige 15 bydeler, og dette sikret data om de lokale løsningene. De ansvarlige konsulenter for tjenesten i alle bydelene fikk tilsendt intervjuguider på forhånd for å kunne forberede en oversikt over de tall vi har etterspurt i forbindelse med saksbehandling og budsjett. For å sikre oss data om de

kommunale rammebetingelsene for de lokale løsningene, gjennomførte vi intervjuer med Helse- og velferdsetaten (HEV) og byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST).

I tillegg til de to nevnte gruppene gjennomførte vi også intervjuer med representanter for transportleverandørene. For utfyllende informasjon om TT-ordningen i Akershus og Hordaland utførte vi dessuten telefonintervjuer med ansvarlige for tjenesten i begge fylker.

Under presenteres en oversikt over informanter:

Kvalitative intervjuer:

- 15 TT-konsulenter, samtlige bydeler
- 2 representanter for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester
- 1 representant for Helse- og velferdsetaten
- Faglig ansvarlig for TT-ordningen i klagenemndas faglige sekretariat
- 1 politisk sekretær for Byråd for VST
- TT-ansvarlig i Hordaland fylke
- TT-ansvarlig i Akershus fylke
- 4 ledere for boliger tilpasset utviklingshemmede

1.3 Leserveiledning

Rapporten er, utover dette kapittelet, bygget opp på følgende struktur:

- I kapittel 2 presenteres et sammendrag av evalueringen og våre anbefalinger for forbedring av TT-ordningen.
- Kapittel 3 gir en generell bakgrunnsversikt over TT-ordningen i Oslo kommune og landets fylker for øvrig. I dette kapittelet blir omfanget av TT-ordningen i Oslo kommune presentert og sammenlignet med tjenesten i andre fylker. Vi går mer i dybden på TT-ordningen i Hordaland og Akershus fylke.
- Kapittel 4 inneholder en presentasjon av TT-ordningens organisering i Oslo kommunes bydeler, og en analyse av dagens løsning for forvaltning og oppfølging av TT-ordningen i Oslo kommune.

2. Sammendrag og anbefalinger

Vi ønsker her å gi et sammendrag av "Evaluering av TT-ordningen – Organisering og omfang". Avslutningsvis presenterer vi Rambøll Managements anbefalinger for forbedringer av TT-ordningen.

2.1 Omfang og fylkesvise variasjoner

Ulik godkjenningsspraksis av TT-brukere

En gjennomgang av TT-ordningen i alle landets fylker viser at TT-ordningen først og fremst dekkes gjennom de statlige rammeoverføringene til fylkeskommunene. Ut fra det totale antallet av TT-brukere i landet er det Oslo som har den klart høyeste andelen med 17 175 brukere (per 16.12.07). Dernest kommer Hordaland og Akershus med henholdsvis 11 200 og 11 710 brukere. Satsningen på transport for funksjonshemmede er dessuten generelt stor i Oslo i forhold til andre fylker.

For TT-ordningen spesifiseres det at det er særlig de som har varig forflytningshemming som utgjør målgruppen. Utover denne spesifiseringen har fraværet av sentrale retningslinjer for godkjenningen av TT-brukere ledet til en variert godkjenningsspraksis på tvers av fylkene og ulike definisjoner av selve målgruppen. Resultatet blir at ulike grupper prioriteres i ulike deler av landet.

Ulik organisering

Flertallet av fylkene har et system hvor de tildeler TT-brukere et fast kronebeløp som skal dekke utgiftene forbundet med reiser. Tildelingene varierer stort i omfang, og de fleste fylker har ulike satser (antall kr eller antall turer) for ulike brukergrupper. For Oslo tildeler man TT-brukerne et fast antall turer, hvor det betales et fast kronebeløp (15/30 kr) i egenandel per tur. Til forskjell fra Akershus og Hordaland ligger også arbeids- og utdanningsreiser under TT-ordningen, noe som gir utslag i at de tre fylkenes kostnader totalt sett ikke uten videre kan sammenlignes.

Et unikt aspekt ved organiseringen av TT-ordningen i Akershus er at fylkeskommunen ikke har delegert noe av ansvaret eller saksbehandlingen for ordningen til kommunene, slik som det store flertallet av landets fylkeskommuner har. Et annet spesielt aspekt ved Akershus sin TT-ordning, er at det ikke kreves noen egenandel fra brukerne. Hovedfordelen med å utelate egenandel er at ordningen blir mindre komplisert å forholde seg til både for brukere og fylkeskommune.

Også i Hordaland har fylkeskommunen, til forskjell fra flertallet av Norges fylkekommuner, valgt å holde på noe av administrasjonen og saksbehandlingen forbundet med TT-ordningen. Til forskjell fra Akershus er imidlertid administrasjonen av TT-ordningen i Hordaland delt mellom fylkeskommunen og kommunene. Fylkeskommunen har selv beholdt ansvaret for administrering av TT-ordningen i Bergen kommune, mens ansvaret har blitt delegert til kommunenivået i fylkets øvrige kommuner. I likhet med Akershus får godkjente brukere tildelt en fast

kronesats per halvår, men satsene er betydelig mer differensierte i Hordaland. Det skiller i første rekke mellom en rekke ulike brukergrupper.

Et annet interessant aspekt av TT-ordningen i Hordaland er egenandelen. I utgangspunktet må brukere betale en fastsatt egenandel på minimum 15 % av utgiftene knyttet til TT-reiser. Imidlertid har brukere muligheten til å velge selv om de ønsker å betale en større egenandel. En slik ordning gir brukerne muligheten til å "spare opp" TT-kroner slik at de varer lenger. Brukerne kan velge å betale mer enn 15 % i perioder hvor de har god råd, og kun 15 % i perioder med dårligere råd.

2.2 Organisering i Oslo kommune

TT-ordningen sett i sammenheng med bydelenes totale tjenestetilbud

Det er ikke alle bydeler som kan oppgi en nøyaktig stillingsandel for saksbehandling av TT-saker, men et klart flertall tilegner TT-ordningen omtrent ett årsverk. I de fleste bydeler er det TT-konsulenten sin overordnede leder som besitter den formelle myndigheten, men TT-konsulenten fatter også beslutninger i mange saker, og anbefaler dessuten hvilke vedtak som bør gjøres i de situasjoner der leder gjør dette.

I saksbehandlingen benytter mange av TT-konsulentene seg av støttefunksjoner, som for eksempel bydelsoverlege, fysioterapeut, hjemmetjenesten og andre konsulenter i bydelen. For noen av bydelene er dette fast rutiner, for eksempel ved månedlige besøk av bydelsoverlegen for vurdering av søkerens legeerklæringer. I andre bydeler opererer man med en mindre grad av fastlagte rutiner for samarbeid.

TT-ordningens organisering kan ses i sammenheng med det totale tjenestetilbudet i bydelen. Formålet med kontakten man tar med bydelens andre tjenesteaktører er å innhente informasjon om personens funksjonsnivå. Ideelt sett vil resultatet av god samhandling internt være gode individuelle løsninger for hver enkelt bruker, og dette er derfor et hensiktsmessig samarbeid som en rekke av bydelene kan utvikle i større grad.

Saksbehandling

Det totale antallet brukere av tjenesten har gått ned med 9 % etter at bydelene i 2004 tok over ansvaret for budsjett, myndighetsutøvelse, bestilling og brukerkontakt fra Samferdselsetaten.

Kriteriene for innvilging av søknader er stort sett lik bydelene i mellom, og følger forskriften. I forhold til bruk av skjønn under saksbehandling er dette avhengig av hva slags opplysninger brukeren oppgir. Når det gjelder søknader om tilleggsreiser er det en bydel som skiller seg ut med et høyt antall mottatte søknader. Denne bydelen har likevel ikke et høyere prosentvis antall innvilgninger enn andre bydeler.

Saksbehandlingstiden er samlet sett for bydelene oppgitt å være innenfor en ramme på 10 uker. Dette må sies å være en akseptabel saksbehandlingstid, men vi må også

nevne at dette er tall hentet fra bydelenes IT-system GericA av TT-konsulentene selv, og det kan ha vært forskjeller i hva den enkelte konsulent har regnet som kriterier for saksbehandlingstid. For noen av bydelene er det også vanlig med interne variasjoner i saksbehandlingstiden, ettersom det benyttes eksterne ressurser i saksbehandlingen. Vi ser også at behov for å være til stede hos HEV for å registrere saker i SAFIR kan påvirke saksbehandlingstiden.

Det er når det gjelder klagesaker at vi finner de mest entydige resultatene fra intervjuer med bydelenes TT-konsulenter, så vel som i brukernes vurderinger. I vår brukerundersøkelse om TT-ordningen fant 41 % av brukerne som svarte på dette at klagebehandlingstiden i 2007 var for lang. Dette er en misnøye som deles av brukerne og bydelenes TT-konsulenter. Ordningen med et sekretariat er ny fra 2007, og den lange klagebehandlingstiden kan antageligvis skyldes innkjøringsproblemer, noe som også understøttes ved at gjennomsnittlig klagebehandlingstid ved inngangen av 2008 var nede i under fire måneder.

Kommunikasjon med bruker og bydelenes interne og eksterne samhandling

Kommunikasjonen med bruker skjer i stor grad over telefon, enten via sentralbord, servicekontor eller direkte med TT-konsulent. Bruken av de ansatte i 1. linjetjenesten til å besvare henvendelser om TT-ordningen varierer, og mange bydeler kan med fordel benytte seg av 1.linjetjenesten i mye større grad enn de gjør i dag. Formell informasjon om TT-ordningen formidles også via fastleger, fra søknadskontor/bestillerenhet, via brukerorganisasjonene og HEVs årsinformasjon.

Omfanget av TT-konsulentens interne samhandling med bydelens andre tjenester varierer fra bydel til bydel. Et klart flertall av bydelene vurderer sitt samarbeid med HEV som godt. Samhandlingen med andre bydeler skjer hovedsakelig gjennom TT-forum, som samler bydelenes TT-konsulenter til regelmessige eller behovstilpassede møter. TT-forum er en arena som spesielt nye TT-konsulenter setter pris på. Forumet anses som et nødvendig faglig miljø hvor man kan knytte kontakter og bli kjent med konsulenter i andre bydeler. Det er også vår oppfatning at arenaen anses som viktig av samtlige TT-konsulenter, selv om enkelte i mindre grad enn andre er til stede på møtene.

2.3 Utfordringer og Rambøll Managements anbefalinger

På bakgrunn av funnene i evalueringen har vi identifisert de mest sentrale utfordringer for TT-ordningen. Den første utfordringen knyttes til systemløsningene for IKT som finnes i dag. Bydelene må ukentlig reise til HEVs lokaler i Oslo sentrum for å registrere TT-søkere i SAFIR, og de legger også inn grunnleggende brukerdata i Taxi Finans. Dette oppleves som svært tidkrevende og lite effektivt. Taxi Finans skal også være tilgjengelig i bydelene, men det er vårt inntrykk at de aller fleste TT-konsulentene finner det formålstjenlig å registrere disse dataene hos HEV når man likevel er hos etaten for å registrere i SAFIR. Manglende historikk om brukere ved søknader uten tidligere tjenester i bydelen kan også være problematisk. Noen av våre informanter uttrykker at behandling av TT-saker er tidkrevende, og dette ses i

forhold til de andre arbeidsoppgaver som de også har ansvar for å utføre. Konsekvensen for bruker kan bli lang saksbehandlingstid.

I tilfeller av for eksempel manglende administrative rutiner på bydelsnivå, kunne HEV til tider ønske å gi noen føringer i forhold til dette, noe likestillingen med bydelene ikke tillater. Det er et inntrykk at også bydelene kunne tenke seg klarere retningslinjer fra sentral instans. Det er også en utfordring at bydelsutvalgene i hver av bydelene i utgangspunktet kan sette forskjellige politiske føringer som gir ulik praksis mellom bydelene. Det er enda ikke mange konkrete eksempler på dette, men vi ser at bydelsutvalgene i Alna og bydel Vestre Aker har gjort vedtak om praksis for godkjenning av tilleggsreiser som peker i diametralsk forskjellige retninger, og som også har resultert i til dels stor oppslag i mediene. Dette er et forhold som potensielt sett kan undergrave dagens organisering, ettersom det kan motvirke at brukerne likebehandles mellom de ulike bydelene, noe som bør være en målsetting for alle parter.

Flere TT-konsulenter uttaler dessuten at de finner det problematisk at man gjør forskjell på personer under og over 67 år når det gjelder antall TT-turer. Dette understøttes også av andre av våre informanter. Avslutningsvis nevnes en utfordring som omhandler det faktum at ingen av TT-konsulentene i 2007 mottok tilstrekkelig informasjon om sekretariatet for Klagenemnda.

De ansvarlige for TT-ordningen i flertallet av bydelene uttaler seg positivt i forhold til å beholde dagens organisering av tjenesten, hvor bydelene og HEV står i et sidestilt forhold. Dette fratar HEV muligheten til å for eksempel utarbeide og foreslå retningslinjer for administrative rutiner for bydelene. Denne evalueringen inneholder en grundig gjennomgang av bydelenes vurdering av dagens løsning for forvaltning og oppfølging av TT-ordningen i Oslo kommune. Deres synspunkt må ses i forhold til ansvars- og rollefordelingen mellom HEV og bydelene, og VST sin overordnede styring. I dette trepartsamarbeidet ligger det også en sentral utfordring som går på at det bør foretas en inngående rolleavklaring mellom partene for å effektivisere samarbeidet dem i mellom, men også for å gjøre den enkelte part sikrere på hvordan egne oppgaver kan løses best mulig. Det er et viktig poeng at verken HEV eller bydelene ser ut til å finne VST som en klar premissleverandør i forhold til TT-ordningen.

Av de utfordringer som her nevnes, vil Rambøll Management anbefale at i sær noen forhold tas opp til diskusjon for forbedring av tjenesten. De ulike aktørene kan i samarbeid finne gode løsninger av disse utfordringene, som kan føre til en enda mer formålstjenlig og effektiv organisering av TT-ordningen. Ved å ta tak i utfordringer som faktisk er til stede, lykkes man også i større grad å frembringe kvalitativt gode tjenester som kommer de ulike TT-brukerne til gode.

Anbefalinger

Forbedring av systemløsningene

Ved en opprettholdelse av dagens organisering med bydelsansvar, må bydelene få tilgang til et system for registrering av navn og personnummer på TT-bruker, type TT-kort og antall reiser. Dagens system, SAFIR, er utdatert og krever at samme data må registreres flere ganger, og vi har dessuten sett flere eksempler på at systemet ikke klarer å registrere dødsfall blant brukermassen, i tillegg til at brukere "faller ut" av systemet. Oslo kommune bør på kort sikt undersøke om det er mulig å optimalisere prosessene og utføre små endringer eller tilpasninger i dagens IT-løsninger. Visjonen for Oslo kommune bør, sett i et mer langsiktig perspektiv, være at en opplysning kun skal registreres en gang. At det utvikles en datamodell som muliggjør utveksling av informasjon mellom systemene er gunstig. Argumentene for optimalisering eller endring av dagens systemløsninger er flere, og omfavner forhold som raskere saksavklaring, som også vil føre til bedre kundebehandling og raskere levering av kort til bruker, og ikke minst mer effektiv tids- og ressursbruk.

Effektivisering

En annen utfordring som nevnes er manglende administrative rutiner for TT-tjenesten på bydelsnivå. Ved mer opplæring og bedre utnyttelse av de ansatte i 1. linjetjenesten, kan man effektivisere bydelenes håndtering av TT-saker. En konkret anbefaling er at bydelene utnytter og effektiviserer sin tilgang til Taxi Finans slik at de ansatte i 1.linjen kan bruke systemet aktivt når de svarer på henvendelser fra brukere. Dette er et arbeid som allerede er påbegynt i noen av bydelene, og vi ser at løsningen man innfører i for eksempel Vestre Aker ser ut til å ville frigjøre tid for TT-konsulentene og ikke minst føre til økt grad av brukertilfredshet. Mindre opphopning og raskere saksgang vil være positive utfall av dette.

Tydeliggjøring av rutiner for klagebehandling

Rutinene og intensjonen bak organiseringen av klagebehandlingen av TT-saker er ikke tydelig nok for alle bydeler. At bydelene får tilstrekkelig informasjon om sekretariatet for Klagenemnda, og Klagenemndas rutiner, prosedyrer, regelverk mv. er viktig, dette fordi at TT-konsulentene skal få forståelse for ordningen og ikke minst for at de i sitt møte med brukerne kan forklare gangen i en klage.

Det anbefales at forvaltningsmeldingen som sendes ut til TT-søker, vedlegges informasjon om klageinstansene. Dette for å skape tydelighet rundt saksgangen og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i klagesaker.

Utvikling av et fagmiljø for bydelene, og arenaer hvor bydeler og HEV kan møtes

TT-forumet, som er etablert på bydelenes initiativ, har skapt en viktig arena for

kontinuerlig erfaringsutveksling mellom bydelene og sikring av et faglig miljø. Dette er noe de fleste bydelene finner fordelaktig. Dette bør være et sted for faglig påfyll, og er et samlingspunkt og et samarbeid som kan utvikles ytterligere.

Til tross for at bydelene finner dagens systemløsninger utfordrende, resulterer de i ukentlige møter med HEV og denne kontakten bidrar til viktige avklaringer og ukentlig informasjonspåfyll. Disse hyppige møtene mellom de to aktører må sikres også ved fremtidig organisering og eventuelle endringer av TT-ordningen.

Formalisering av internt samarbeid i bydelene

Formålet med å overføre myndighetsutøvelse til bydelene ser på mange måter ut til å være oppnådd. Bydelene finner selv at de er gode leverandører av TT-tjenesten, og vi ser eksempler på at nærhet til brukeren faktisk kan benyttes aktivt, for eksempel i forbindelse med nedgangen av spesialbilbrukere. Vi ser likevel at det fortsatt er et uforløst potensial i de fleste bydelene når det gjelder å organisere formelle samarbeid med bydelens øvrige tjenester og interne ressurser. Det er derfor en konkret anbefaling at det utvikles overordnede rutiner for hvordan dette kan løses. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en beste praksis gjennomgang av løsninger man allerede finner i bydelene, og hvor spesielt vellykkede løsninger legges grunn for generelle løsninger. Dette er et arbeid som også vil underlette rolleavklaringen mellom partene bydeler – HEV – VST dersom alle partene deltar i arbeidet.

3. Bakgrunn og TT-ordningens omfang i Oslo kommune og andre fylker

I dette kapitlet vil vi presentere bakgrunnen for oppdraget. Vi vil presentere TT-ordningen med omfang og regionale variasjoner, samt statistikk over TT-kostnadene i de ulike fylkeskommunene. Videre vil vi, med fokus på Akershus og Hordaland, skissere hvordan ulike fylker har valgt å organisere og implementere ordningen i praksis.

3.1 Generelt om TT-ordningen

TT-ordningen, eller transportordningen for funksjonshemmede, har som hensikt å sørge for at funksjonshemmede, eller forflytningshemmede, som på grunn av sin funksjonshemming har betydelige problemer med å benytte seg av ordinær kollektiv transport likevel skal ha muligheten til kollektivt dekket transport. Slik det formuleres i St. meld 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og meninger fra Helse- og Omsorgsdepartementet (HOD), skal TT-ordningen "gjøre forflytningshemmede mer mobile og således transportmessig mer likestilt den øvrige befolkningen".¹ Således er TT-ordningen et virkemiddel som bidrar til å sikre personer med funksjonsnedsettelse levekår og livskvalitet på linje med den øvrige befolkningen, i tråd med regjeringens overordnede målsetninger for denne befolkningsgruppen². Hensikten med TT-ordningen er hovedsakelig at funksjonshemmede som ikke evner å reise med for eksempel buss eller tog, i stedet reiser med taxi eller spesialbil til tilnærmet samme pris. Ordningen skal imidlertid ikke dekke turer som kan dekkes av andre offentlige ytelser, for eksempel reiser til lege og lignende som kan dekkes av trygdeordninger. Ordningen skal heller ikke i utgangspunktet være en kompensasjon for et manglende kollektivtilbud. De fleste fylkene i landet har lagt sitt TT-tilbud inn under samferdselssektoren, mens Oslo utpeker seg som et unntak, ettersom de har lagt ansvaret for ordningen til helse- og omsorgssektoren. Det vil igjen si at det grunnleggende politiske perspektivet på TT som tjenestetilbud følger andre kriterier enn hva som er tilfellet for de andre fylkene

I de fleste fylker stadfestes det at TT-ordningen kun skal dekke fritidsreiser. Hovedunntaket for dette er Oslo, hvor reising i forbindelse med utdanning eller arbeid også dekkes av den ordinære TT-ordningen. En egen prøveordning med å dekke arbeids- og utdanningsreiser for forflytningshemmede har imidlertid vært prøvd ut siden 2001. I ni fylker har ordningen vært underlagt den eksisterende TT-ordningen, mens i de resterende ni fylkene (unntatt Oslo) har prøveordningen blitt underlagt NAV. Ordningen, som ble forlenget til å vare ut 2007, hadde imidlertid færre brukere enn forventet – ved slutten av 2006 var det kun 254 aktive brukere

¹ St.meld 25 2005-2006: Helse- og omsorgsdepartementet.
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/025/PDFS/STM200520060025000DDDPDFS.pdf>

² Arbeids- og inkluderingsdepartementet:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Funksjonshemmede.html?id=987>

på landsbasis³. I statsbudsjettet for 2007-2008 foreslås ordningen igjen forlenget, med hele ansvaret lagt over på NAV⁴.

3.2 Økonomiske og politiske rammebetingelser for TT-tjenesten

TT-ordningen dekkes først og fremst gjennom de statlige rammeoverføringene til fylkeskommunene. Ut fra disse rammene er det som regel fylkestingene som vedtar de årlige budsjettene til ordningen i sitt respektive fylke. Ansvaret for å samordne og koordinere politikken for personer med nedsatt funksjonsevne har tidligere vært lagt hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), men ble formelt overført til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) 1. januar 2008⁵. Ansvaret for selve TT-ordningen ble i 1988 lagt på fylkeskommunalt nivå, og inngikk dermed som en del av fylkeskommunenes overordnede ansvar for samferdsel. Imidlertid har mange fylkeskommuner etter hvert delegert administrering av ordningen til kommunene; kun i Akershus og Rogaland er det fylkeskommunen selv som nå behandler og vedtar søknader om TT-kort. I samtlige andre fylker er det kommunene (eller bydelene i Oslo sitt tilfelle) som behandler søknadene, med unntak av Hordaland og Vestfold hvor ansvaret er delt mellom kommunene og fylkeskommunen. I tråd med dette er også kommunene den endelige klageinstansen for TT-søknader i 10 fylker, mens klager kan sendes til fylkeskommunen i de resterende fylkene.

TT-ordningen er ikke en lovfestet rettighet for brukerne, men en ordning som fylkeskommunene er pålagt å tilby. I Oslo, Akershus og Hedmark er ordningen regulert av en egen forskrift.

³ Rapport Høyskolen i Bodø: Transportordningen for funksjonshemmede, Status 2006
http://www.hibo.no/neted/upload/attachment/site/group22/Notat_1003_2006.pdf

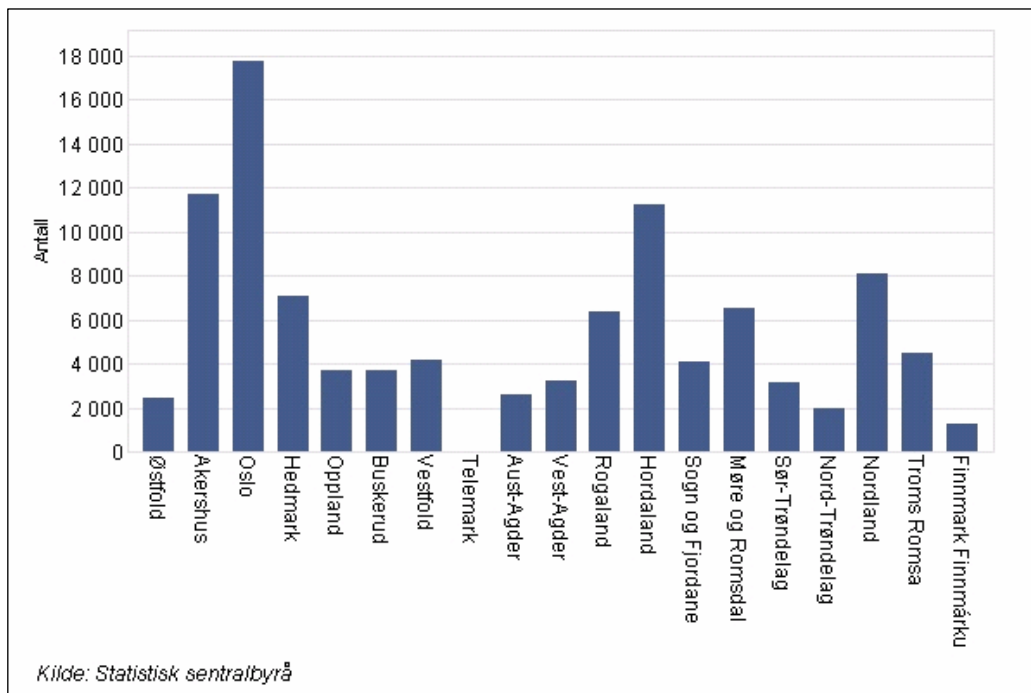
⁴ St.prp.nr.1 (2007-2008): <http://www.regjeringen.no/nn/dep/sd/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/2007-2008/Stprp-nr-1-2007-2008-.html?id=484320>

⁵<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Funksjonshemmede/Ansvarsfordeling.html?id=85902>

3.3 TT-ordningens omfang

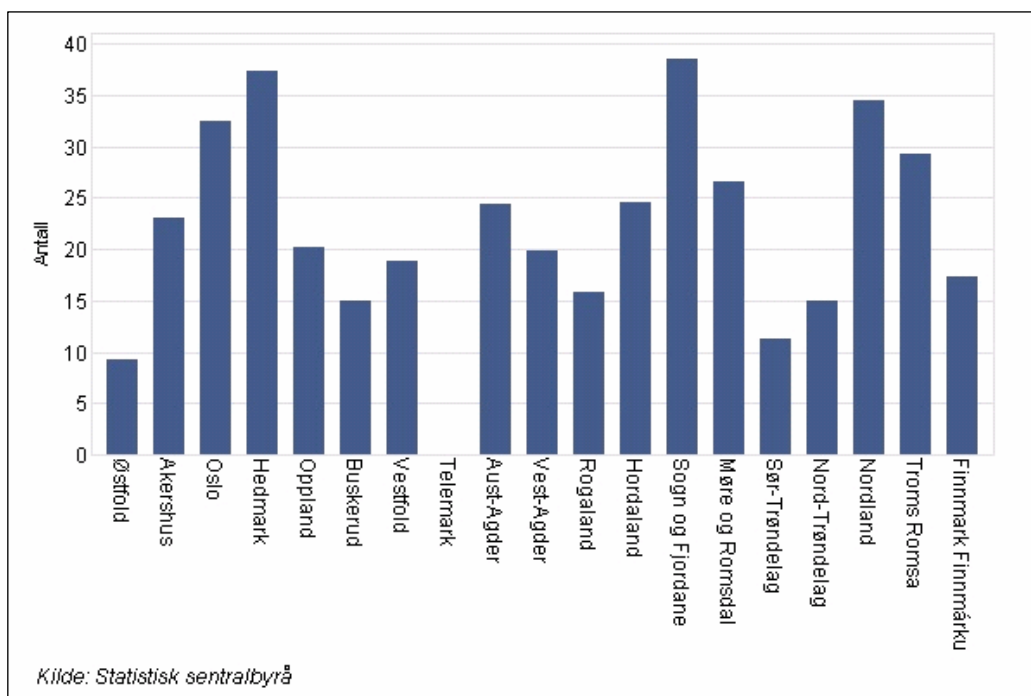
I 2006 var det på landsbasis rundt 110 000 godkjente TT-brukere i Norge, med følgende fordeling mellom fylker.

Figur 3.1: Antall godkjente TT-brukere 2006



Ikke overraskende har Oslo det klart høyeste antallet TT-brukere, og Hordaland og Akershus har også et relativt stort antall godkjente TT-brukere. Ser man på andelen TT-brukere per 1000 innbyggere, er det imidlertid Sogn og Fjordane og Hedmark som utmerker seg, men Oslo har likevel et høyt antall brukere.

Figur 3.2: Antall godkjente TT-brukere pr. 1000 innbyggere, 2006



I 2006 ble det beregnet at de offentlige utgiftene forbundet med å tilby TT-ordningen til de om lag 110 000 brukerne lå på 415 mill. kroner, noe som tilsier en gjennomsnittlig utgift på 3 800 kr. per bruker⁶. Her er det imidlertid også store forskjeller mellom fylkene. Ytterpunktene var Oslo, med et beregnet bruk på hele 11 351 kr. per bruker i 2006, og Sogn og Fjordane med et beregnet bruk på kun 1 276 kr. per bruker⁷. Her er det viktig å legge til at i dette tallet ligger også arbeids- og utdanningsreiser inne for Oslos del, mens for de andre fylkene dreier det seg kun om fritidsreiser. For bare fritidsreiser bruker Oslo 5000 kr. per drosjebruker, og 7700 per spesialbilbruker.

Satsningen på transport for funksjonshemmede er generelt stor i Oslo i forhold til andre fylker. Mens Oslo i 2007 brukte hele 16,6 % av sitt samlede budsjett for samferdsel på transport av funksjonshemmede, var Hordaland og Akershus de nærmeste som fulgte med henholdsvis 5,2 og 4,7 % av sine samferdselsbudsjett satt av til dette formålet.⁸ Igjen presiserer vi at for Oslos del dekker dette tallet også reiser til arbeid og utdanning. Fylkeskommunene i Finnmark og Sogn og Fjordane brukte til sammenligning kun henholdsvis 1,1 og 1,2 % av sine samferdselsbudsjett på transport av funksjonshemmede. Disse tallene må selvsagt sees i sammenheng

⁶ Rapport Høyskolen i Bodø: Transportordningen for funksjonshemmede, Status 2006 http://www.hibo.no/neted/upload/attachment/site/group22/Notat_1003_2006.pdf

⁷ Ibid.

⁸ Statistikkbanken, SSB.

med at fylker som Finnmark og Sogn og Fjordane har store geografiske områder og en spredt befolkning som stiller andre krav til budsjettmessige prioriteringer, særlig når det gjelder samferdsel. Uavhengig av dette kan det stadfestes på basis av disse statistikkene at transport av funksjonshemmede generelt, og TT-ordningen spesifikt, har et noe mer prioritert status i Oslo enn i resten av Norges fylker.

Midlene til drift av TT-tjenesten inngår som nevnt i de statlige rammeoverføringene til fylkeskommunene⁹. Selv om det i all hovedsak dermed er fylkeskommunene som dekker utgiftene forbundet med ordningen, åpnes det for at kommunene selv kan bidra med midler for å styrke ordningen. Disse kommunale bidragene står for rundt 5,5 av de beregnede 415 millionene som ble brukt på TT-ordningen i 2006¹⁰. Følgende tabell, tatt fra Høyskolen i Bodøs statusrapport av TT-ordningen fra 2006, viser utviklingen i de fylkeskommunale utgiftene til ordningen siden den ble underlagt fylkeskommunene i 1988.

Tabell 3.3: Fylkeskommunale utgifter til TT-ordningen 1988-2004. Tall i 1000. 2006-kroner

Fylke	1988	1992	1996	2000	2004	2006	Endring	
							1988-2006	2004-2006
Østfold	2 443	6 095	5 950	6 899	6 114	5 400	121 %	-12 %
Akershus	7 328	8 083	11 087	32 049	33 620	33 940	363 %	1 %
Oslo	163 203	81 124	116 242	227 484	198 007	202 000	24 %	2 %
Hedmark	2 290	7 023	5 682	6 986	14 507	14 000	511 %	-3 %
Oppland	3 664	8 480	10 256	11 179	8 808	8 500	132 %	-3 %
Buskerud	5 649	9 673	10 816	12 908	12 227	12 080	114 %	-1 %
Vestfold	3 664	6 228	7 266	4 674	6 424	6 500	77 %	1 %
Telemark ⁵	2 595	3 975	4 146	4 896	2 642	3 000	16 %	14 %
Aust-Agder	2 901	3 180	3 088	3 796	4 456	3 600	24 %	-19 %
Vest-Agder	4 122	6 625	6 166	7 051	8 501	8 000	94 %	-6 %
Rogaland	3 969	5 300	5 876	6 762	16 683	18 200	359 %	9 %
Hordaland	7 023	28 621	32 124	40 395	33 158	32 000	356 %	-3 %
Sogn og Fjordane	1 985	4 240	5 121	4 549	5 181	5 200	162 %	0 %
Møre og Romsdal	3 053	9 010	15 152	12 575	12 641	12 250	301 %	-3 %
Sør-Trøndelag	3 664	14 178	16 514	14 466	5 181	5 000	36 %	-3 %
Nord-Trøndelag	1 527	4 770	5 110	6 363	11 223	11 100	627 %	-1 %
Nordland	3 206	13 516	19 587	15 245	16 579	15 500	383 %	-7 %
Troms	3 664	6 095	8 739	7 194	9 326	10 000	173 %	7 %
Finnmark	458	4 373	4 180	4 062	3 938	3 400	642 %	-14 %
Totalt	226 406	230 590	293 101	429 534	409 214	409 670	81 %	0 %

Mens hovedparten av disse midlene brukes på å betale transportørene for TT-reisene, vil også noen fylker ha administrative kostnader knyttet til TT-ordningen. Disse vil variere med hvorvidt TT-ordningen administreres av fylkeskommunen eller dette har blitt delegert til kommunene, men er uansett relativt beskjedne sammenlignet med de overordnede kostnadene. Eksempelvis anslår Akershus fylkeskommune, som selv behandler alle TT-søknader, at den årlige administreringen av ordningen kun står for ca 1,5 årsverk, et beskjedent tall sett i sammenheng med

⁹ <http://www.ffe.no/no/Rettighetscenteret/Rettsregler/Tilgjengelighet/#2>

¹⁰ Ibid.

et budsjett for TT-ordningen som i 2007 lå på over 37 millioner¹¹. Andre fylkeskommuner vil ha svært lave administrative utgifter ettersom det meste av arbeidet er delegert til kommunene.

3.4 Godkjenning som TT-bruker – ulik praksis

Det kan anslås at om lag 20-30 % av Norges befolkning til en hver tid har en viss form for forflytningshemming, det være på grunn av langvarig funksjonshemming, aldersrelaterede årsaker, eller midlertidig skade¹². Selv om prinsippet om universell utforming – i transportforstand, at offentlige transportmidler så langt det er mulig skal tilrettelegges for bruk av alle typer brukere – er et uttalt prinsipp fra regjeringen sin side¹³, vil det fortsatt være noen blant denne gruppen som har vanskeligheter med å benytte seg av offentlig transport. Det er disse som i utgangspunktet utgjør søkergruppen for TT-ordningen. Omfanget av midlene tilgjengelig for TT-ordningen tilsier imidlertid at ikke alle forflytningshemmede kan tildeles TT-støtte. Eksempelvis trekkes det fram i en saksfremstilling i Sogn og Fjordane Fylkeskommune at mens 12 % av befolkningen i 2006 var funksjonshemmet i transportforstand, ble kun 4 % av befolkningen godkjent som TT-brukere¹⁴.

For at midlene skal kunne fordeles jevnt er det i åtte fylkeskommuner tallfestede grenser for hvor store prosentandeler av befolkningen i hver kommune som kan godkjennes som TT-brukere. Disse grensene varierer mellom 1,45 % av befolkningen i Buskerud, til 3,4 % av befolkningen i Hordaland – tall som er betydelig mindre enn ovennevnte anslag på den gjennomsnittlige andelen forflytningshemmede. Således må det i saksbehandlingen gjøres prioriteringer mellom søkere.

For TT-ordningen spesifiseres det derfor at det er særlig de som har varig forflytningshemming som utgjør målgruppen. "Varig" forflytningshemming defineres imidlertid ulikt mellom fylker; mens om lag halvparten av fylkene spesifiserer at dette innebærer en forflytningshemming som er dokumentert til å vare minst 1 år, setter 7 fylker (inkludert Oslo) tallet til minst 2 år, og Vestfold fylkeskommune setter et krav på minst 3 års forflytningshemming¹⁵.

Utover de ulike definisjonene av selve målgruppen, har fraværet av sentrale retningslinjer for godkjenningen av TT-brukere ledet til en variert godkjenningspraksis på tvers av fylkene, og ulike grupper prioriteres i ulike deler av landet. Mens en del fylker har eksplisitt nedfelte grupper som prioriteres, foretas prioriteringer i andre fylker kun på skjønnsmessig basis. Prioriteringer mellom brukergrupper skjer både i selve godkjenningsprosessen, og i form av differensierte

¹¹ Statistikkbanken, SSB.

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/Funksjonshemmede.html?id=987>

¹³ <http://sell.hil.no/konferanser/funksjonshem04/papers/2a-solvoll.pdf>

¹⁴ [http://www.sfj.no/sff/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC125733E0039F30A/\\$FILE/07023188.pdf](http://www.sfj.no/sff/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC125733E0039F30A/$FILE/07023188.pdf)

¹⁵ http://www.vfk.no/default.aspx?sc_itemid={1F6720CA-9D92-49A3-9F9E-73F1737FF7EF}

satser for ulike grupper av godkjente brukere. I begge disse kategoriene står de ulike fylkeskommunene relativt fritt til å gjøre egne prioriteringer, innenfor de sentrale føringene for hvem som skal inngå i ordningens målgruppe.

Generelt er varige rullestolsbrukere og blinde eller meget svaksynte prioriterte grupper i samtlige fylker. Videre fremhever mange fylkeskommuner at de ønsker å prioritere yngre søkere – som regel prioriteres søkere under 67 år, mens Finnmark ønsker å fokusere ytterligere på søkere under 30 år¹⁶. Samtidig opererer en del fylkeskommuner med en nedre aldersgrense for godkjenning som TT-søkere. Denne grensen varierer fra 6 år i Oslo til 14 år i Østfold, mens andre fylker ikke nedfeller noen spesifikk aldersgrense. Andre eksempler på ulike prioriterte grupper er Akershus sin spesifisering av at "personer som må benytte seg av bærbart surstoffsapparat" skal være en prioritert gruppe i fylkets TT-ordning,¹⁷ og Nordland fylkeskommunes presisering av at TT-søkere skal prioriteres på basis av reiseavstand til nærmeste servicesenter¹⁸.

I tillegg til TT-ordningen har forflytningshemmede muligheten til å søke på andre nasjonale støtteordninger gjennom folketrygden, blant annet støtte til kjøp av bil, eller "grunnstønad" til å dekke ekstrautgifter til transport som følge av funksjonshemming. Disse ordningene er underlagt folketrygdeloven, og administreres nå av NAV, ikke av fylkeskommunen. Selv om disse ordningene ikke utelukker en søker fra TT-støtte, velger mange fylker, på grunn av de begrensede ressursene tilgjengelig for TT-ordningen, å ikke godkjenne mottagere av støtte fra folketrygden (særlig ikke de som har fått tilskudd til kjøp av bil) som TT-brukere. I tillegg til dette velger rundt halvparten av fylkene å ikke godkjenne søkere som bor permanent på institusjon som TT-brukere, eventuelt å nedprioritere eller gi redusert støtte til slike søkere. Dette begrunnes med at institusjonsbeboere som regel har tilgang til de mest grunnleggende tjenester og varer, og dermed ikke er avhengige av regelmessig reising, samt at de ofte vil ha et eget transporttilbud i regi av institusjonen.

Når en TT-bruker først har blitt godkjent er det også variabelt hvor lenge en godkjenning varer. Mens fire fylkeskommuner i utgangspunktet kun gir godkjenninger for 1 år av gangen for de fleste søkergrupper, gir en rekke fylkeskommuner godkjenninger som varer mellom to og fem år av gangen, og åtte fylkeskommuner legger ingen tallfestet tidsbegrensning på varigheten av TT-godkjenningene som de vedtar.

¹⁶ http://www.vfk.no/default.aspx?sc_itemid={1F6720CA-9D92-49A3-9F9E-73F1737FF7EF}

¹⁷ Søknadsskjema for TT-støtte i Akershus, http://www.akershus.no/index.php?page_id=134

¹⁸ http://www.nfk.no/_bin/4AC4A40C-04C7-4BB0-8635-18B94DDE4CA7.doc

3.5 Organisering av TT-ordningen - ulik praksis

Som vist varierer TT-ordningen mellom fylker både med hensyn til økonomiske rammer og godkjenningspraksis. I tråd med ulikt brukervolum og tilgjengelige midler varierer det også hvordan ulike fylker organiserer den praktiske delen av ordningen, når brukere først har blitt godkjent. Flertallet av fylkene (14) har et system hvor de tildeler TT-brukere et fast kronebeløp som skal dekke utgiftene forbundet med reiser. I Oslo, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag tildeles TT-brukere imidlertid et fast antall turer som kan disponeres i løpet av en avgrenset tidsperiode, i Vest-Agder et antall kilometer kombinert med et minimum og maksimum antall turer, mens det i Hedmark tildeles en kombinasjon av kronebeløp og antall turer. Tildelingene varierer stort i omfang, og de fleste fylker har ulike satser (antall kr eller antall turer) for ulike brukergrupper. Eksempelvis har Hordaland et svært differensiert takstsystem, hvor støttebeløpet i 2006 varierte fra 3 850 kr. til 10 400 kr i året¹⁹. Til sammenligning kan en TT-bruker i Nordland maksimalt få 2 900 kr i året, mens en bruker i Vestfold kan få opp til 13 440 kr²⁰. En bruker i Oslo på sin side kan få mellom 50 og 150 reiser i året, mens personer mellom 6 og 67 år har muligheten til å søke om ekstrakvoter²¹.

Rent praktisk får godkjente TT-brukere et personlig identitetskort og en type verdikort som inneholder de tildelte midlene, eller et klippekort som inneholder det tildelte antall turer. Flertallet av fylkene har tatt i bruk elektroniske verdikort. Disse verdikortene belastes av sjåføren ved betaling av avsluttet TT-tur.

Transportselskapet kompenseres senere for turen av fylkeskommunen. Alle fylkene unntatt Akershus, Aust-Agder, og Finnmark krever at brukerne betaler en egenandel for hver tur. Også her er det store variasjoner mellom fylkene; mens syv fylker (inkludert Oslo) krever et fast kronebeløp per tur, krever fem fylker at brukere betaler en fastsatt prosentandel av reisens kostnad. De resterende fylkene har ulike løsninger hvor egenandelen eksempelvis varierer på basis av kilometeravstanden som turen dekker. Ofte varierer også egenandelen med brukergruppen, slik at prioriterte brukere betaler mindre enn andre.

Med unntak av Oslo, er Akershus og Hordaland de to fylkene som har de mest omfattende TT-ordningene, både når det gjelder antall brukere og størrelse på budsjettet. Dermed vil det være nyttig å se på hvordan disse to fylkene har valgt å organisere sine TT-ordninger.

3.6 Akershus

Akershus er den fylkeskommunen som har det nest største budsjettet for TT-ordningen, etter Oslo. Mens det i 2007 ble brukt rundt 37,5 millioner kroner på ordningen tildeler budsjettet for 2008 ca 40,4 millioner kroner til TT-ordningen, til

¹⁹ Statusrapporten fra Høgskolen i Bodø, 2006

²⁰ Ibid.

²¹ http://www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no/omsorg_og_sosiale_tjenester/tt-kort/

fordeling på ca 12 000 brukere²². I tillegg til at TT-ordningen i Akershus utmerker seg som omfattende, er det en rekke aspekter ved organiseringen av ordningen som skiller seg fra andre fylker.

Et av de unike aspektene med organiseringen av TT-ordningen i Akershus, er at fylkeskommunen ikke har delegert noe av ansvaret for ordningen til kommunene. Alle søknader om godkjenning som TT-bruker sendes direkte til fylkeskommunen, som selv behandler søknadene og fatter vedtak. Dermed er også fylkeskommunen den relevante klageinstansen i TT-saker. Godkjenninger som TT-bruker i Akershus gis i utgangspunktet for perioder på to til fem år.

På tross av at fylkeskommunen selv står for all saksbehandling for TT-ordningen, anslår fylkeskommunen at administrative kostnader utgjør en relativt liten andel av kostnadene forbundet med ordningen. Som nevnt tidligere i kapittelet, anslås det at det brukes rundt 1,5 fylkeskommunale årsverk på administreringen av TT-ordningen i Akershus. Dette tallet dreier seg om årsverk som er satt av til administrasjon av TT-ordningen, og inkluderer ikke for eksempel andre støtteordninger som aktivt tiltrer ved behov, som for eksempel arkiv, juridisk og medisinsk støtte, og lignende. Med 1,5 årsverk til TT-tjenesten legger Akershus opp til et minimum av administrative rutiner, og som fordelingsnøkkel er utgangspunktet at totalbudsjett for reiser deles på antall brukere i fylket. Fylket benytter seg også av en elektronisk kortløsning som administreres av Rogaland Taxi. Dette brukes det om lag 1,5 millioner kroner av budsjettet på årlig. Resten av budsjettet brukes på å kompensere transportørene for selve TT-reisene.

Praktisk sett får TT-brukere i Akershus som i mange andre fylker tildelt et fastsatt kronebeløp to ganger årlig, som kan brukes på fritidsreiser med et passende fremkomstmiddel. Fylket har ingen transportavtaler med spesielle leverandører, og brukere bestiller selv TT-reiser direkte fra ordinære taxileverandører. I utgangspunktet tildeles det tre ulike satser, en "normal" sats, en "utvidet" sats, eller en "redusert" sats. Satsen fastsettes skjønnsmessig ut ifra søkerens brukergruppe og behov. Eksempelvis kan prioriterte brukere som rullestolsbrukere, psykisk utviklingshemmede eller blinde og synshemmede med et stort reisebehov motta en utvidet kvote, mens søkere med trygdebil eller søkere som bor fast på institusjon kan motta en redusert kvote.

Et annet av de spesielle aspektene med Akershus sin TT-ordning, er at det ikke kreves noen egenandel av brukere for TT-reiser. Kun Aust-Agder og Finnmark har valgt å organisere ordningen på samme måte. Hovedfordelen med å utelate kravet om en egenandel er at ordningen blir mindre komplisert for både brukere og fylkeskommune å forholde seg til. Hensikten med TT-ordningen er at den skal være en erstatning for kollektiv transport for brukere som ikke evner å benytte seg av det

²² Økonomiplan Akershus Fylkeskommune 2008-2011. Opprinnelig ble 35,4 millioner tildelt, men 5 millioner ekstra ble vedtatt tildelt av Fylkestinget i 2008.
http://www.akershus.no/index.php?page_id=241

ordinære kollektivtilbudet. Dermed vil en egenandel som cirka tilsvarer en enkeltbillett på en kollektivreise intuitivt være fornuftig.

I likhet med Oslo har Akershus valgt å formalisere sine retningslinjer for TT-ordningen i en egen forskrift, som i stor grad ligner på forskriften til Oslo.

3.6.1 **Asker kommunes transporttjeneste**

TT-ordningen er som nevnt et fylkeskommunalt ansvar. Kommuner på sin side står fritt til å supplere TT-ordningen med egne midler eller utforme sine egne transporttilbud til funksjonshemmede.

En slik kommunal ordning som fungerer som et alternativ til TT-tjenesten i Akershus fylke er transporttjenesten til Asker kommune. Dette er en ren kommunal ordning som har et lignende formål som TT-ordningen, og en overlappende, men noe snevrere målgruppe. Ordningen er mer begrenset enn den fylkeskommunale ordningen i at deltakelse forutsetter tildelt plass ved et kommunalt arbeids- eller aktivitetssenter, men har ellers et formål som i stor grad tilsvarer TT-ordningen: å tilby transport mellom boliger og dagsentre eller arbeidssentre for funksjonshemmede som ikke klarer å benytte seg av offentlig transport. Praktisk sett foregår transporten med kommunens egne biler og sjåfører, og brukere kjøres tur/retur bolig/ arbeidssenter eller dagsenter for en egenandel på 30 kroner.

Et viktig poeng er at status som bruker av den fylkeskommunale TT-ordningen ekskluderer en bruker fra denne kommunale ordningen. Imidlertid ligger det ikke noen begrensninger på antallet turer en bruker kan foreta i løpet av et år, og dermed kan dette tilbudet betegnes som mer omfattende enn den fylkeskommunale ordningen. I stedet for å få et fast beløp tildelt kan en bruker foreta så mange turer som ønsket, såfremt egenandelen betales. I 2007 hadde Askers transporttjeneste om lag 100 brukere²³, og netto driftsutgifter på rundt 1,85 millioner kroner²⁴, noe som tilsier at denne ordningen tilskriver langt flere ressurser per bruker enn den fylkeskommunale TT-ordningen. Dermed kan dette være en god erstatning for TT-ordningen for brukere i Asker kommune som faller under målgruppen.

3.7 **Hordaland**

Hordaland har omtrent samme antall godkjente TT-brukere som Akershus, om lag 12 000. Bergen står for over halvparten av den totale brukergruppen, med om lag 7 000 brukere. I likhet med Akershus har også de et relativt stort budsjett for 2008, rundt 36,5 millioner kroner²⁵.

²³ Informasjon gitt på telefon fra Asker kommune.

²⁴<http://www.asker.kommune.no/Documents/Styringshjulet/Virksomhetsplaner/Virksomhetsplaner%202007/Virksomhetsplaner%20helse%20og%20omsorg/Virksomhetsplan-0506%20Arbeid,%20fritid%20og%20avlastning.pdf>

²⁵ <http://www.hordaland.no/upload/Budsjett/08/Bud08Kort.pdf>

Også i Hordaland har fylkeskommunen, til forskjell fra flertallet av Norges fylkekommuner, valgt å holde på noe av administrasjonen og saksbehandlingen forbundet med TT-ordningen. Til forskjell fra Akershus er imidlertid administrasjonen av TT-ordningen i Hordaland delt mellom fylkeskommunen og kommunene. Fylkeskommunen har selv beholdt ansvaret for administrering av TT-ordningen i Bergen kommune, mens ansvaret har blitt delegert til kommunenivået i fylkets øvrige kommuner. Selve den praktiske driften av TT-ordningen i Hordaland er knyttet til Xpon-Card, et dansk firma, som på samme måte som Rogaland Taxi i Akershus (og flere andre fylker) er ansvarlige for et elektronisk verdikortsystem.

For å sikre en jevn fordeling av midler på tvers av fylket har fylkeskommunen satt et brukertak på 3,4 % av en kommunes innbyggertall. Mens dette taket er relativt raust i forhold til tilsvarende begrensninger i andre fylker, melder fylkeskommunen om at enkelte kommuner med en høy andel eldre innbyggere har et større behov enn dette. Disse kommunene har imidlertid mulighet til å søke om en ekstrakvote, og i 2008 har fylkeskommunen måttet innvilget dette for flere kommuner²⁶.

Til tross for at Hordaland fylkeskommune i praksis kun har saksbehandlingsansvaret for de rundt 7 000 brukere som tilhører Bergen kommune, til forskjell fra Akershus som har det direkte ansvaret for 12 000, anslår fylkeskommunen i Hordaland at det brukes cirka 2,5 fylkeskommunale årsverk på administrering av ordningen²⁷, sammenlignet med Akershus sitt anslag på 1,5 årsverk.

En av grunnene til at antall årsverk brukt på TT-ordningen er større i Hordaland, kan være at tildelingen av TT-midler i Hordaland er basert på et mer nyansert system enn er tilfellet i Akershus. I likhet med Akershus får godkjente brukere tildelt en fast kronesats pr. halvår, men satsene er betydelig mer differensierte i Hordaland. Det skiller i første rekke mellom ulike brukergrupper: blinde, sterkt synshemmede, avhengig av rullestol, sykdom i den terminale fasen, avhengig av konstant kunstig surstofftilførsel, og øvrige søkere "som på grunn av varig sykdom eller funksjonshemming har vesentlig nedsatt mobilitet."²⁸ Av disse får de to førstnevnte gruppene en høyere sats enn de øvrige. Videre skiller det mellom brukere over og under 67 år, hvor de under 67 år får en høyere sats enn de over. Et ytterligere tillegg gis brukere under 40 år. Videre gis det en tilleggssum til brukere som bor mer enn 20 km fra nærmeste servicesenter. I tillegg til brukergruppe, alder, og avstand til nærmeste servicesenter, påvirkes satsen også av hvorvidt man har tilgang på bil i egen husstand og hvorvidt man er gift eller samboende med en annen godkjent TT-bruker.

Differensieringen mellom ulike brukergrupper gjør at ordningen som nevnt er mer nyansert i Hordaland, og det kan argumenteres for at TT-støtten dermed i større grad er behovstilpasset i Hordaland enn i Akershus. På den andre siden gjør en slik

²⁶ Informasjon oppgitt på telefon fra Fylkeskommunen i Hordaland.

²⁷ Ibid.

²⁸ Retningslinjer for transportordninga for funksjonshemma i Hordaland.

differensiering at det er flere faktorer å forholde seg til både for brukere og saksbehandlere, noe som kan være en ulempe.

Et annet aspekt av TT-ordningen i Hordaland som er interessant å nevne er egenandelen. I utgangspunktet må brukere betale en fastsatt egenandel på 15 % av utgiftene knyttet til TT-reiser. Imidlertid har brukere muligheten til å velge selv om de ønsker å betale en større egenandel. En slik ordning kan betegnes som gunstig som følge av fleksibiliteten den gir brukerne. De vil da ha muligheten til å "spare opp" TT-kroner slik at de varer lengre, ved eventuelt å betale mer enn 15 % i perioder hvor de har god råd og kun 15 %, som er en andel som ikke er stor sammenlignet med mange andre fylker, i perioder hvor de har dårligere råd.

Det kan her være interessant å kort referere til en brukerundersøkelse av TT-ordningen i Hordaland fra oktober 2006²⁹. Denne viste generelt stor tilfredshet, både med ordningen som helhet, og med spesifikke faktorer som service, brukervennlighet av det elektroniske kortet, og egenandelen. Det var imidlertid en del misnøye med noe av differensieringen i satsfastsettelsen. Et flertall motsatte seg eksempelvis reduksjon i støtte for ektefeller og samboende, og en del respondenter motsatte seg beløpsreduksjon for søkere med tilgang til bil.

Det kan nevnes at retningslinjene for TT-ordningen i Hordaland er skriftlig nedfelt, men fylket har ikke en egen forskrift for TT-ordningen slik som Oslo og Akershus.

²⁹ "TT-kort ordninga i Hordaland, Spørjeundersøking Oktober 2006": Analyse, Utgreiing og Dokumentasjon, Hordaland Fylkeskommune.

3.8 Tallvis oppsummering av omfanget i Oslo, Akershus og Hordaland

Nedenfor oppsummeres omfanget av TT-ordningen ved å presentere noen nøkkeltall for omfanget av TT-ordningen fra Oslo, Akershus og Hordaland i tabellform.

Tabell 3.4: Omfang av TT-ordningene i Oslo, Akershus, og Hordaland

	Oslo	Akershus	Hordaland
Antall brukere ¹	17 175	12 208	11 700
Totale kostnader (kr.) ²	192,7 mill.	37,5 mill.	38,6 mill.
Tilskudd per bruker (kr.) ³	Drosjebruker: 5000 Spesialbilbruker: 7700	Prioritert: 5600 Ordinær: 4200 Redusert: 1400	Ca 3000
Antall fritidsreiser ⁴	640 263	200 625	220 000
Kostnad per fritidsreise (kr.) ⁵	Ca 216	Ca 155	Ca 130
Årsverk til saksbehandling ⁶	Ca 14,5	Ca 1,5	Ca 2,5

¹ I Oslo vil dette inkludere et vesentlig antall brukere av arbeids/utdanningsreiser, i tillegg til fritidsbrukere. I Akershus og Hordaland faller arbeids- og utdanningsreiser utenfor den ordinære TT-ordningen, og disse brukerne inkluderes derfor ikke i statistikken. Uavhengig av dette meldes det fra begge fylker at arbeids- og utdanningsordningene har vært svært lite brukt, og dermed vil ikke ekskluderingen av denne brukerguppen forårsake noen betydelige variasjoner i statistikken. Tall for Oslo og Akershus fra SSB, 2007. Tall for Hordaland oppgitt av Fylkeskommunen.

² Alle tall fra SSB, 2007. Refererer til "netto driftsutgifter, transport for funksjonshemmede". Merk at dekning av arbeids- og utdanningsreiser inkluderes i disse tallene.

³ Gjelder fritidstransport. Tall for Oslo er basert på tall oppgitt av HEV, det skilles mellom brukere av ordinær drosje og spesialbil. Tall for Akershus er oppgitt av Fylkeskommunen in Akershus, det skilles mellom tre brukergupper. Hordaland opererer med et meget differensiert system, og tallet er oppgitt av Hordaland Fylkeskommune som et anslag på gjennomsnittlig tilskudd per fritidsbruker.

⁴ Tall for Oslo fra HEVs Rapport om TT-ordningen i Oslo, 2006, inkluderer fritidsreiser med både drosje og spesialbil. Tallene for Akershus og Hordaland er basert på innrapporteringer til SSB

på det totale antall reiser med TT-transport (Akershus fra 2007, Hordaland fra 2006 (2007 tall ikke tilgjengelige)), altså reiser med både drosje og spesialbil. Tallene for Akershus og Hordaland vil som nevnt under fotnote 1 kun inkludere fritidsreiser.

⁵ Tallene baserer seg på anslag gjort av HEV/ Fylkeskommunene på den gjennomsnittlige kostnaden pr fritidsreise med både drosje og spesialbil. Mens det i Oslo betales en fast pris per reise uavhengig av reiseavstand, vil kostnadene i de andre to fylkene variere med reiseavstand. Tallene oppgitt for Akershus og Hordaland er derfor anslag på gjennomsnittlige kostnader, og vil være befestet med noe mer usikkerhet enn tallet for Oslo.

⁶ I Oslo refererer dette tallet til et anslag på årsverk forbundet med saksbehandling i TT-saker ved bydelene. I Akershus og Hordaland refererer tallet til et anslag på årsverk forbundet med saksbehandling i TT-saker ved fylkeskommunene. I Hordaland er saksbehandlingen i TT-saker utenfor Bergen delegert til kommunene, men tallet reflekterer kun de fylkeskommunale årsverkene, noe som innebærer at det samlede antall årsverk brukt på saksbehandling for TT-saker i fylket vil være noe høyere enn 2,5.

4. TT-ordningens organisering i Oslo kommune og bydelene

Vi vil her presentere vår organisasjonsanalyse av TT-ordningen i Oslo kommune. Ved å fokusere på den generelle organisering i hver enkelt bydel, hvilke løsninger man har for saksbehandling, deres rutiner for informasjon og kontakt med TT-brukerne og deres samhandling med andre aktører, ønsker vi at rapporten skal bidra til å belyse hvorvidt formålet med å overføre myndighetsutøvelse til bydelene er innfridd. Videre ønsker vi å diskutere TT-ordningens innretning sett i forhold til det å skulle frembringe tjenester som kommer de ulike TT-brukerne best mulig til gode.

Før vi går i dybden på organiseringen av TT-ordningen i Oslo, ønsker vi å presentere ordningen i et historisk perspektiv. Transporttjenesten for funksjonshemmede ble opprettet i juni 1974. Det var da AS Oslo Sporveier som fikk det administrative ansvaret for ordningen. Ordningen ble i november 1997 overført til Samferdselsetaten. Bystyrets forskriftsendring fra desember 2001, omhandlet en ny organisering og ansvarsdeling for TT-ordningen. Den store endringen var at TT-brukere over 67 år nå skulle overføres til bydelsnivå. Forholdene rundt transport for primærgruppene ble fremdeles holdt på sentralt nivå. I juni 2002 fremmet imidlertid bystyret et nytt vedtak om at bydelenes ansvar skulle bli utvidet slik at bydelene fikk overført myndighetsutøvelse i forhold til alle TT-brukere. Samferdselsetaten skulle fremdeles stå ansvarlig for kommunens kontrakter innen området.

Dette vedtaket ble først gjennomført i januar 2004, og var en følge av Bydelsreformen 2004. Sett bort fra avtaleinngåelser med leverandører av transporttjenester som forble Samferdselsetatens ansvar, fikk bydelene nå ansvar for budsjett, myndighetsutøvelse, bestilling og brukerkontakt. Fra januar 2005 fikk Helse- og velferdsetaten overført ansvaret for en rekke administrative oppgaver og kjøp av transporttjenester knyttet til TT-ordningen. HEV er nå tildelt forvaltningsmyndighet i forhold til administrative rutiner, kontraktsoppfølging og kjøp av transporttjenester knyttet til TT-ordningen. HEV og bydelene står i et sidestilt forhold ved dagens organisering av ordningen, hvor VST har det overordnede ansvaret. Dagens organisering danner rammen for forholdene som utdypes under.

4.1 Organisering av TT-ordningen

I de påfølgende avsnitt ønsker vi å belyse de generelle trekkene ved organiseringen av TT-ordningen i Oslo kommunes bydeler. Ved å diskutere en rekke forhold ved deres organisering, vil vi trekke frem likheter og forskjeller som eksisterer mellom de ulike bydelene. Disse forholdene vil blant annet være:

- Den TT-konsulents oppgaver/rolle
- Støttefunksjoner som benyttes

- Bydelenes budsjett for TT-ordningen sett i forhold til hverandre, og i forhold til antall TT-brukere per bydel.
- Hvilke rutiner man har for avvikling av ferie og fravær

4.1.1 **Oppgaver, støttefunksjoner og vedtaksmyndighet**

Det er ikke alle bydeler som kan oppgi en nøyaktig stillingsandel for saksbehandling av TT-saker, men et klart flertall opererer med omtrent ett årsverk dedikert til TT-ordningen. Unntaket er Ullern bydel hvor en saksbehandler har en 40-50 % TT-stilling, men som støttes av andre saksbehandlere og leder ved søknadskontoret. For de resterende bydelene knyttes det mer eller mindre ett årsverk til ordningen, men det varierer hvorvidt ansvaret for tjenesten deles av flere konsulenter eller hovedsakelig samles hos en person i bydelen. I Alna bydel har man for eksempel en ordning hvor to konsulenter tar hånd om TT-saker. Dette gjelder også for bydel Gamle Oslo hvor man har tre TT-konsulenter, som er ansatte ved servicetorget, og som deler ett årsverk.

TT-ansvarlig i bydel Grorud synliggjør at det ikke er enkelt anslå hvor stor del av en stilling som faktisk går til TT-ordningen, dette fordi man i tillegg har andre oppgaver som generell saksbehandling og utredningssaker ved bestillerenheten. En annen saksbehandler bistår henne og gjør hjemmebesøk hos TT-søkere, og ytterligere en saksbehandler tar imot henvendelser angående TT-tjenesten. Til sammen utgjør dette ett årsverk.

Nordstrand og Sagene er eksempler på bydeler hvor saksbehandling av TT-søknader ligger hos en person, og hvor man kun i liten grad benytter seg av andre støttefunksjoner internt i sin enhet. I Stovner bydel har man også avgrenset saksbehandling av TT-søknader til en konsulent i 100 % stilling. Tidligere hadde de to stillinger for TT-ordningen, men da lå ordningen under serviceenheten og nå er den flyttet til bestillerenheten.

Når det gjelder vedtaksmyndighet i TT-saker, er det TT-konsulenten sin overordnede leder som besitter denne. Det være seg leder for søknadskontor i noen bydeler, eller leder ved bestillerenheten/kontoret i flertallet av bydelene. Konsulenten som har behandlet en TT-søknad, bistår så sin leder ved endelig avgjørelse av søknaden. Som regel opererer bydelene med to personer i endelig avgjørelse av TT-saker. I forkant av tidspunktet hvor enhetsleder kobles inn for vedtak i TT-saker, kan den TT-ansvarlige i bydelen benytte seg av en rekke støttefunksjoner for å kunne oppnå en grundig saksbehandling. For noen av bydelene er dette å regne som en fast praksis, mens for andre foregår samarbeidet med andre instanser mer tilfeldig. En rekke av bydelene rådspør bydelsoverlege ved behandlingen av TT-saker, særlig i de sakene som det knyttes særlig usikkerhet til. TT-konsulenten kan også rådføre seg med ansatte ved andre tjenester i bydelen som den aktuelle søker benytter seg av. Dette vil i mange tilfeller være hjemmetjenesten, fysioterapeut eller ergoterapeut, som brukes aktivt for rådgivning og innhenting av opplysninger om søkerne. For noen av bydelene har konsulentene mulighet til å gjøre dette gjennom faste teammøter.

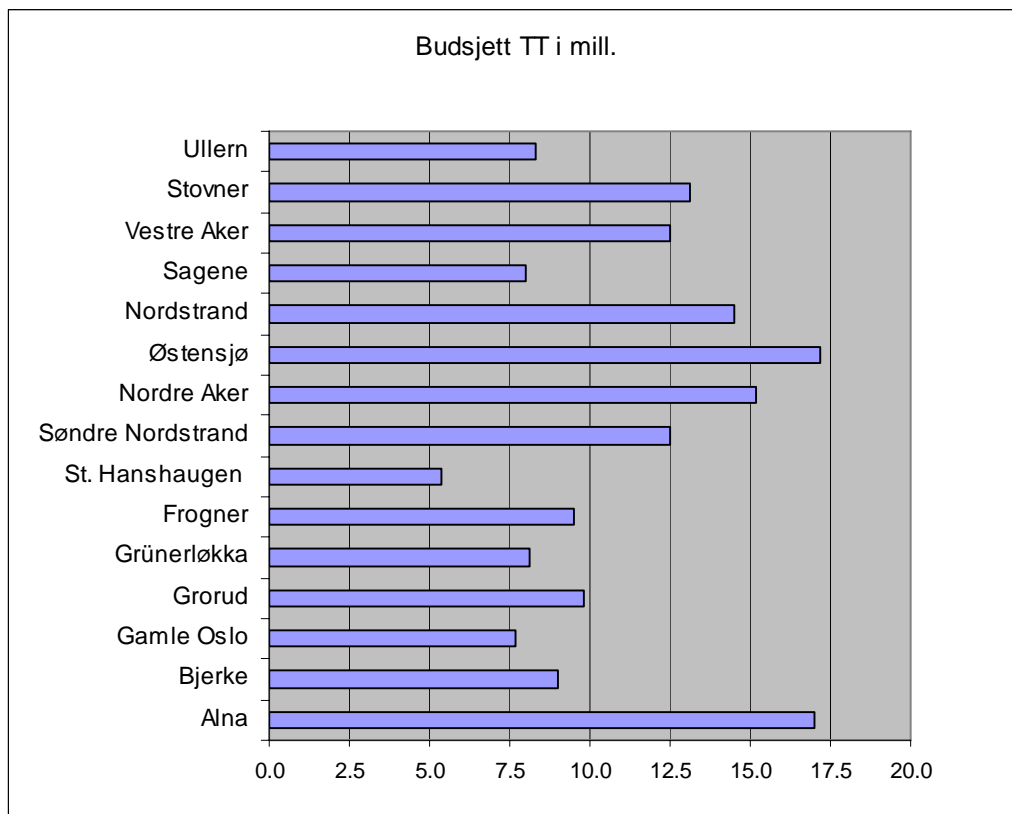
Som nevnt har altså noen bydeler faste rutiner for hvilke instanser de tar kontakt med og som bistår i behandlingen av TT-søknader, mens andre bydeler bare i mindre grad benytter støttefunksjoner. Når det gjelder andre støttefunksjoner som for eksempel arkivering og økonomifunksjoner, tar TT-konsulentene stort sett hånd om arkiveringen av TT-saker selv, mens en økonomiansvarlig ved enheten som TT faller under tar hånd om budsjett og regninger.

Når bydelene gjør sine innstillinger i klagesaker, benyttes som regel bydelsoverlege for rådgivning og kvalitetssikring av deres avgjørelser. Når det gjelder bruk av jurist, skjer det bare i et fåtall av bydelene. Bydel Gamle Oslo er den eneste som uttaler at de nå aktivt bruker jurist i sin klagebehandling. Rutinene her er utarbeidet slik at TT-konsulent, sammen med jurist går gjennom den aktuelle saken som er oppe til ny vurdering. I etterkant av denne gjennomgangen er det juristen i bydelen som skriver saksfremlegg og oversender det til det faglige sekretariat for Klagenemnda i HEV. For de resterende bydelene benyttes ikke jurist i behandling av klagesaker. De fleste mener at de nå har utarbeidet så gode vedtaksmaler og rutiner for behandling av klager, at den juridiske bistanden ikke er nødvendig. Noen bydeler vil likevel understreke at juridisk rådgivning er et klart savn. Dette aktualiserer også behovet for det faglige sekretariatet for klagenemnda, som skal sikre at innstillingene klagenemnda får til behandling bygger på en saksbehandling som er lik i alle saker. Klagenemndas faglige sekretariat består av jurister, som etter behov, for eksempel der saksinformasjon er utdatert eller manglende, skal innhente nødvendig informasjon for en god saksbehandling.

4.1.2 **Finansiering**

TT-ordningens organisering kan ses i sammenheng med det totale tjenestetilbudet i bydelen. Bydelens budsjett gjenspeiler behov og prioritering i forhold til de ulike tjenestene. Den delen av bydelens budsjett som settes av til TT-ordningen danner rammene for organiseringen av tjenesten. Figurene under gir en oversikt over hvor mye av bydelens budsjett som ble satt av til TT-ordningen for 2007. Figurene viser videre forholdet mellom en bydels andel av det totale antall TT-brukere og deres andel av det totale budsjett summert for alle bydeler. Når bydelene overtok ansvaret for TT fra Samferdselsetaten, innebar dette blant annet ansvar for budsjett.

Figur 4.1: Bydelenes budsjett for TT-ordningen for 2007

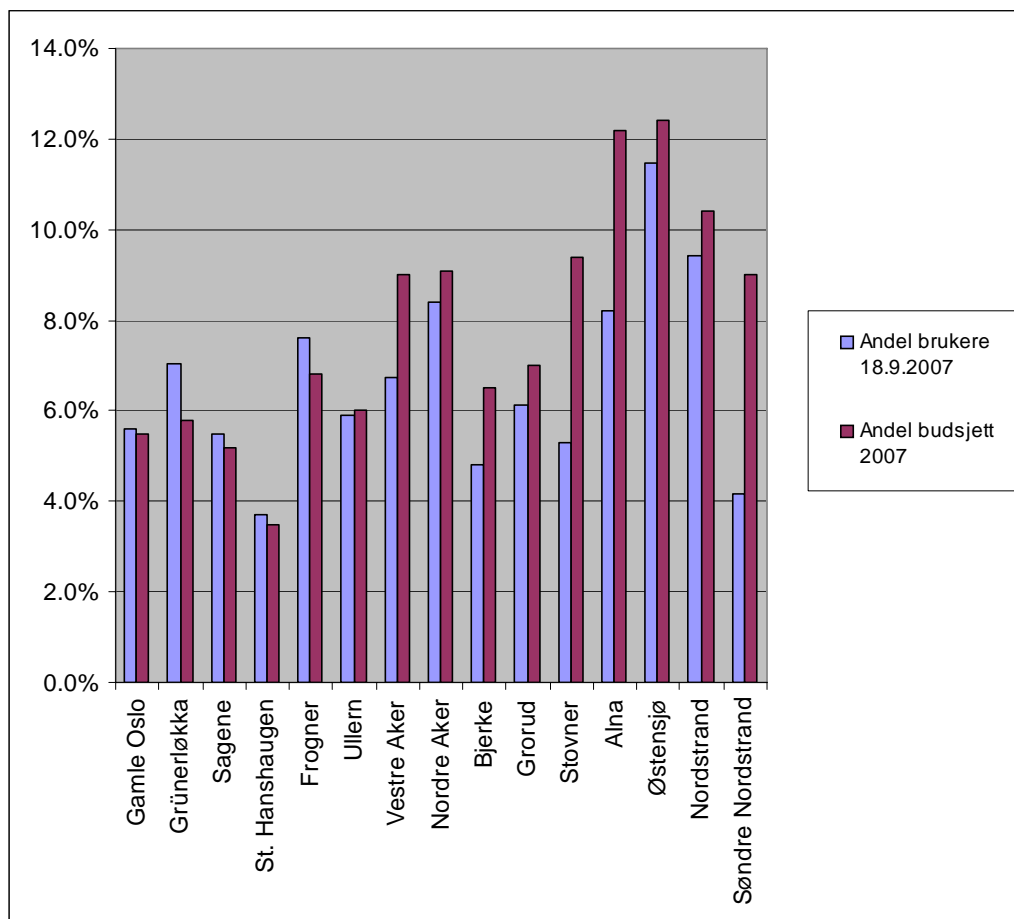


Figur 4.1 viser at budsjettet varierer svært fra bydel til bydel³⁰. Utkantbydelene har høyere budsjett enn de typiske sentrumsbydelene. Østensjø og Alna bydel med et budsjett på henholdsvis 17,2 og 17 millioner kroner, budsjetterte med over to ganger mer for TT-ordningen i 2007 enn for eksempel bydel Gamle Oslo og Grünerløkka med henholdsvis 7,7 og 8,1 millioner kroner. Dette henger sammen med de ulike bydelenes transportkostnader til tjenesten, som blant annet ses i sammenheng med antall brukere, samt alderssammensetning og nærhet til arbeids-, utdannings- og fritidsformål³¹. Det er også verdt å merke seg at tallene ovenfor ikke nødvendigvis representerer faktisk forbruk, ettersom regnskapstallene i varierende grad fra bydel til bydel vil avvike fra budsjett. Figur 4.1 illustrerer likevel godt bydelenes ønskede prioritering av TT.

³⁰ Budsjettene inkluderer tilleggsreiser, og ingen av bydelene har eget budsjett satt av til en slik post.

³¹ Oslo kommune, Helse og velferdsetaten: Rapport TT-ordningen 2006.

Figur 4.2: Andel TT-brukere og andel budsjett for 2007



Figur 4.2 gir en oversikt over andel TT-brukere sett i forhold til det totale antallet TT-brukere i Oslo kommune, og videre viser den bydelenes budsjett sett i forhold til summert budsjett for alle 15 bydeler. Sett bort fra type TT-bruker, ser vi en klar sammenheng mellom det totale antall brukere og budsjettstørrelse. De ulike bydelene har ulike budsjetttrammer og dette virker selvsagt også inn på innvilgninger til TT-ordningen. TT-tjenesten kan medføre høye utgifter og det må ses i forhold til utgiftene til bydelenes andre tjenester. Utgiftene til TT må ses i sammenheng med utgiftene man har til andre tjenester som for eksempel omsorgstjenester og barnehager, og ved knapphet på ressurser vil prioritering av en tjeneste kunne gå på bekostning av bevilgninger til andre tjenester. Det er også bydeler som har en større andel spesialbilbrukere enn andre bydeler, noe som gir markante utslag i kostnader per bruker.

St.Hanshaugen, med den laveste andelen av kommunens TT-brukere (634 stk per 18.9.2007), har også det klart laveste budsjettet (5,4 millioner kroner). Søndre Nordstrand har ikke et vesentlig høyere antall TT-brukere enn St.Hanshaugen (710 stk), men de har likevel over dobbelt så stort budsjett (12,5 millioner kroner). Dette

henger sammen med de allerede beskrevne faktorer som ulike budsjetttrammer og politiske prioriteringer, samt brukernes alderssammensetning og nærhet til arbeids-, utdannings- og fritidsformål. Vi kan videre lese at Alna bydel med sine 1402 TT-brukere har det nest høyeste budsjettet av Oslo kommunens bydeler (17 millioner kroner). Ellers skiller Østensjø bydel seg ut med høyest andel brukere (1961 stk) og høyest andel budsjett (17,2 millioner kroner).

4.1.3 **Bydelenes rutiner for avvikling av ferie og fravær**

På overordnet nivå danner bydelenes budsjett rammen for deres organisering av TT-ordningen. Innenfor denne organiseringen finner vi bydelenes rutiner for å besvare henvendelser og behandling av TT-saker i perioder av fravær og ferie. Dette vil være en innvirkende faktor på grad av opplevd tilfredshet blant brukerne. I de bydeler hvor det kun er en person som tar hånd om TT-tjenesten, kan ferie og fravær være sårbare tidspunkt som påvirker grad av opplevd kvalitet ved tjenesten i negativ retning. I de bydeler hvor man deler ansvaret for TT-ordningen mellom flere personer, løser avviklingen av ferie og tilfeller av fravær stort sett av seg selv. Dette fordi de er flere som kan ta imot henvendelser og starte behandlingen av TT-saker, og så langt det lar seg gjøre prøver de å unngå at de som har TT-kompetanse er ute i ferie i samme tidsperiode. Ellers blir det påpekt at det uansett må påregnes noe lengre saksbehandlingstid i ferieperioder.

I de bydeler hvor det er én person som hovedsakelig sitter med TT-ansvaret, viser det seg at det er ulik grad av utarbeidede rutiner for å dekke inn fravær. Det skal vel og merke påpekes at faste rutiner for dette ikke nødvendigvis fører til god behandling av brukerne. Flertallet av bydelene har fungerende ordninger for å besvare telefonhenvendelser, som stort sett blir sluset til sentralbord/resepsjon eller servicekontor. Personene som bemanner disse funksjonene skal alle ha opparbeidet seg minimum kunnskap om TT-ordningen, og kunne besvare spørsmål om ulike forhold rundt søknadsprosedyren. Det vil så være TT-konsulentenes ansvar å oppdatere de relevante personene om gjeldende praksis og eventuelle endringer ved ordningen. Noen TT-konsulenter vil likevel hevde at personene som betjener sentralbord/servicetorg kunne være enda bedre opplært, og på denne måten være i stand til å gi mer nøyaktig informasjon og eventuelt også benyttes til å løse andre enklere oppgaver angående tjenesten. Dette gjelder i så vel ferie/fraværperioder, som når man har full bemanning i enheten. Personene som besitter funksjonene i front behandler ikke søknader, og det påregnes en opphopning av saker ved ferie- og lengre fraværperioder. I tillegg til personene i front, har mange av TT-konsulentene ordninger hvor de har stedfortredere som tar hånd om TT-sakene når de er borte fra jobb. Deres oppgaver inkluderer som regel ikke saksbehandling, men de sender i mange tilfeller ut forvaltningsmeldinger. Noen av våre bydelsinformanter understreker dessuten at den personen som har en back-up funksjon for TT, kan hente mye bistand og råd fra HEV. Dette er det ikke alle bydeler som gjør i like stor grad. En av de intervjuede TT-konsulentene beskriver situasjonen rundt avvikling av ferie og fravær slik:

"Det å ikke ha en person som kan steppe inn og som kjenner TT har ikke vært et direkte problem, men et savn."

Et viktig forhold ved bydelenes organisering av TT-ordningen er deres rutiner for behandling av TT-saker, og i de påfølgende avsnitt ønsker vi å utdype en rekke faktorer rundt temaet saksbehandling. Disse faktorene er antall søknader og innvilgninger, kriterier for innvilgelse, saksbehandlingstid og klagesaker.

4.1.4 **Annen bestillingstransport hos bydelene**

I intervjuene med bydelenes TT-konsulenter etterspurte vi hvorvidt bydelene tilbyr annen bestillingstransport enn TT. Av de femten bydelene er det åtte som oppgir å tilby annen transport, mens sju bydelers opplyser at de ikke har andre tilbud. Med forbehold om at bydelene kan tilby transport TT-konsulentene ikke har klart å innhente informasjon om, har bydelene følgende tilbud:

- Alna - SFO-kjøring med vanlig taxi i ferier, og en eldre, døv person på dagsenter får spesialkjøring utenom TT.
- Bjerke - Transport til dagsenter av 70 brukere fem dager i uka, og frivillig transporttjeneste subsidiert med 200 000 fra bydelen.
- Grorud - Eier ingen kontrakter om kjøring, kjøper ordinære drosjeturer for noen få brukere som ikke oppfyller TT-krav, dette særlig for SFO og transport av barn i feriene, ellers noen enkelttilfeller; for eksempel hjemtransport fra behandling utenfor bygrensen.
- Grünerløkka - Har dagsenterkjøring for personer som har et vedtak om dette. Ikke noen annen type transport for TT brukere.
- Frogner - Transport til og fra dagsenter, ved dagtilbud i regi av bydelen betaler bydelen organisert transport. Dagsentrene har ofte egen bil og sjåfør.
- Søndre Nordstrand – Bydelen er eier av dagsenterkjøring, og noen private avtaler for enkelte brukere med Oslo Taxi.
- Nordre Aker - To sjåfører kjører dagsenterbuss, eldresentrene har frivillige som kjører, og som bydelen formidler.
- Østensjø - Dagsentertransport i egen buss for personer over 67 som bestilles på dagsenter, SFO-kjøring i skolens ferier for barn som ikke får innvilget TT-kort styres fra bydel, fellestransport i buss til alle dagsenter.

Bydelene Vestre Aker, Ullern, St.Hanshaugen, Nordstrand, Stovner, Gamle Oslo, Sagene opplyser at de ikke har annen kjøring. Bydel Nordstrand vurderer å kjøpe egne biler.

Bydelene som oppgir at de ikke har andre kjøreordninger opplyser at mange av eldresentrene, sykehjemmene og boligene har egen transport. Opprettelsen av Sykehjemsetaten har også hatt konsekvenser for noen av bydelenes transporttilbud,

ettersom noen av bydelene kunne opplyse at de tidligere hadde transport til sykehjem.

4.2 Saksbehandling

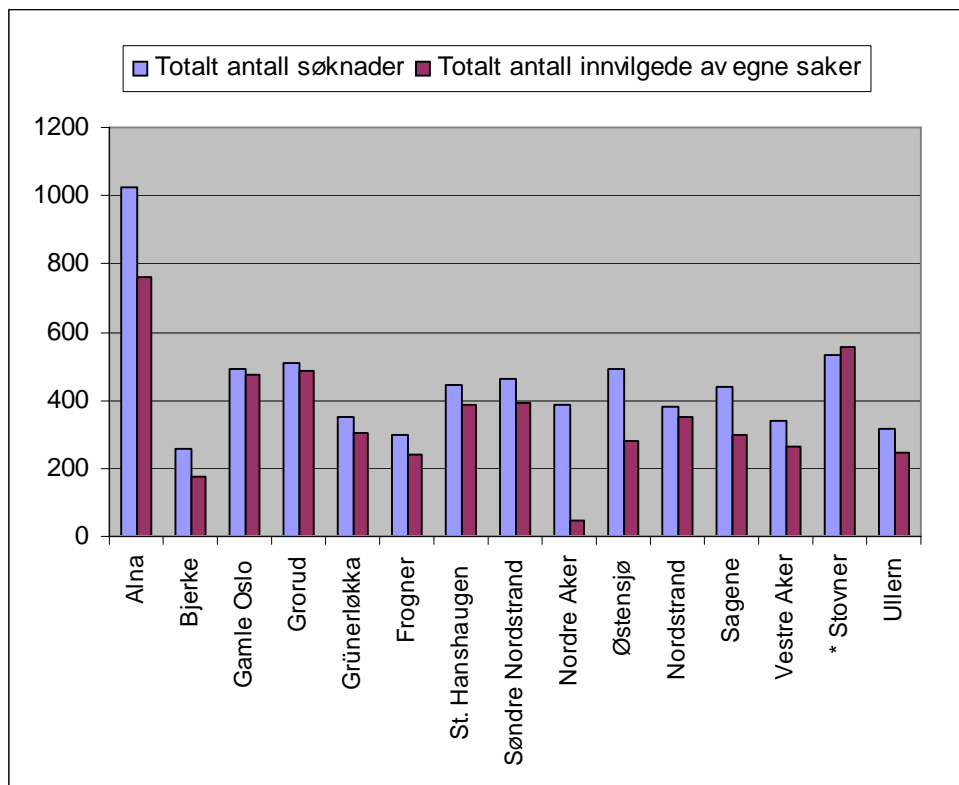
Etter at de femten bydelene tok over ansvaret for saksbehandling i forbindelse med TT-ordningen 1.1.2004, har det totale antallet TT-brukere i Oslo gått ned med ca 9 %, eller ca 1650 brukere, til dagens antall på ca 17175 brukere (per 6.12.07). Med en relativt markant reduksjon i antall brukere i perioden siden ansvarsforflytningen, er det rimelig å anta at endringer i saksbehandlingspraksis knyttet til søknader om TT-kort er noe av grunnen. Reduksjonen har også vært størst blant spesialbilbrukere. En interessant spørsmålsstilling i den forbindelse er om nedgangen spesialbilbrukere skyldes en kombinasjon av at bydelene har for trange budsjetterammer og at spesialbilbrukerne er den dyreste gruppen, eller om det er nærhet til brukerne som er det utslagsgivende momentet her. Etter å ha gjennomgått forholdene rundt saksbehandling, skal vi under "samhandling" i 4.4 se et mulig svar på dette spørsmålet.

Vi skal aller først se nærmere på hvilke kriterier som ligger til grunn for saksbehandlingen i bydelene, og selv om vi ikke har mulighet til å direkte ta for oss hvordan saksbehandling foregikk i 2004, skal vi se hvordan informantene på bydelsnivå vurderer dagens løsning i forhold til deres oppfatning av tidligere praksis. I forbindelse med denne kartleggingen av omfang og organisering av tjenesten, ble de ansvarlige konsulenter for tjenesten i alle bydelene bedt om å gi en oversikt over en rekke tall i forbindelse med saksbehandling og budsjett. Informantene ble i tillegg stilt generelle spørsmål knyttet til bydelens praksis ved saksbehandling. Antallet mottatte søknader og antallet innvilgede søknader, saksbehandlingstid, kriterier for saksbehandling, registrering av søknader og styrker og svakheter ved saksbehandling er eksempler på temaer som ble dekket under intervjuene. Vi skal nedenfor ta for oss informantenes svar knyttet til alle disse temaene for å se hva dette sier om forskjeller og likheter ved bydelenes saksbehandling, og hvilke konsekvenser dette kan ha både for brukeren og forvalteren av tilbudet.

4.2.1 Mottatte og innvilgede søknader

Fra hver av bydelene har vi fått oppgitt antall mottatte og innvilgede søknader for drosje, spesialbil og tilleggsreiser. Tallene er stort sett hentet fra Geric og er samlet inn i forbindelse med de personlige intervjuene med bydelenes TT-konsulenter. Som nevnt ovenfor har det totale antallet brukere av tjenesten gått ned med 9 % i tiden etter at bydelene tok over ansvaret for budsjett, myndighetsutøvelse, bestilling og brukerkontakt. Vi skal her se nærmere på hvor mange søknader som mottas totalt, og hvor mange som innvilges, for å få et bilde av omfanget av saksbehandlingen i bydelene. I figur 4.3 ser vi en grafisk framstilling av dette fordelt på de 15 bydelene.

Figur 4.3: Antall søknader og antall innvilgninger per bydel 2007



* For Stovner må vi ta med i beregningen at tallene fra bydelen står i et noe skjevt forhold, dette fordi bydelen i 2007 innvilget saker som var registrert i 2006. Dette kan også være tilfelle for enkelte av de andre bydelene, men vi har ikke mottatt informasjon som tilsier dette.

Et moment som er verdt å ta med i denne anledning er at Samferdselsetaten i 2002 gjennomførte en brukergjennomgang av TT-brukere. Gjennom å sette krav om minimum to års sykdom i stedet for ett år, fikk man antallet ned til ca 18000 fra ca 23500, og utstedte en rekke nye kort i den anledning. Disse kortene ble utstedt for to og fem år. Noen av TT-konsulentene nevnte at det i den forbindelse har vært svært mange fornyelser i 2007 - for Vestre Aker alene er antallet fornyelser 650, som kommer på toppen av vanlig saksbehandling. For figur 4.3 er dette kilde til et annet usikkerhetsmoment, i det denne statistikken bygger på tall hentet fra Gerica fra TT-konsulentene er det trolig at også fornyelser er inkludert i tallene. Samlet sett behandlet bydelene total 7661 søknader som inneholdt både førstegangssøknader og fornyelser.

4.2.2 Krav til søker

På spørsmål om hvilke kriterier som brukes i forbindelse med saksbehandling presiserer flere av TT-konsulentene at behandling av søknader skjer helt uavhengig

av budsjett, men følger forskriften. En konsulent sier det slik når hun blir spurt om hvor mye av bydelens budsjett som er satt av til TT-transport i 2007:

“Nei vet ikke noe om budsjett, jeg vil ikke legge det til grunn for behandlingen av søknadene. På den måten føler jeg meg ikke presset til å gi avslag på grunn av budsjett”.

Kriteriene for innvilging av søknader er stort sett lik bydelene i mellom. I alle intervjuene blir det vist til hva som oppgis i forskriften, og helt sentralt står dessuten søkerens egenerklæring og legeerklæringen som grunnlag for manglende forflytningsevne. I forskriften står det blant annet at brukeren må:

- På egenhånd være ute av stand til å benytte T-bane, sporvogn eller buss eller være ute av stand til å ta seg fram til holdeplass på egenhånd
- Ha en funksjonshemming som må antas å vare lenger enn 2 år
- Være registrert i folkeregisteret i Oslo
- Ha evne til å reise sammen med andre
- Være 6 år eller eldre. Barn under 6 år kan gis et reisetilbud innenfor TT-ordningen til spesialbarnehage eller eventuell avlastning.

En av TT-konsulentene forteller “Kan man gi avslag, så gir man avslag”, noe som tyder på at forskriftene brukes aktivt i saksbehandlingen. Eksempelvis kan flere av TT-konsulentene fortelle at en vanlig grunn til avslag på søknad om TT-kort er at søkeren oppgir å kunne benytte seg av kollektivtrafikk, det samme gjelder at vedkommende har en sykdom med en prognosert bedring innen to år. I slike tilfeller er det lett å ta en avgjørelse. Det blir også fortalt at hvis slike beslutninger blir påklaget, er grunnen som regel at brukeren har utfyllt søknaden feil. Det er også ganske vanlig med legeerklæringer som ikke inneholder nok opplysninger, og i slike tilfeller sendes erklæringen tilbake til lege for en fullstendig utfylling. I blant kan dette ta lang tid for legene å gjøre noe med, noe som resulterer i at søkeren blir skadelidende. Det er et inntrykk at dette går lettere for bydeler som aktivt bruker leger i selve saksbehandlingen. Dette er en ordning som gjør at legeerklæringen behandles faglig riktig, og som også kan forhindre at erklæringer sendes tilbake som følge av mangel på fagkunnskap.

I forhold til bruk av skjønn under saksbehandling er dette avhengig av hva slags opplysninger brukeren oppgir. Generelt er inntrykket at søknader som er mangelfullt utfyllt vanskelig kan behandles skjønnsmessig, men i denne forbindelse er det også viktig å nevne at bydelene som tjenesteleverandør gjerne har kontakt med søkeren/brukeren i andre sammenhenger. Dermed er det mulig for saksbehandler å gjøre en vurdering som også tar hensyn til innspill fra kolleger som sitter med et ansvar for andre tjenester med søkeren som bruker.

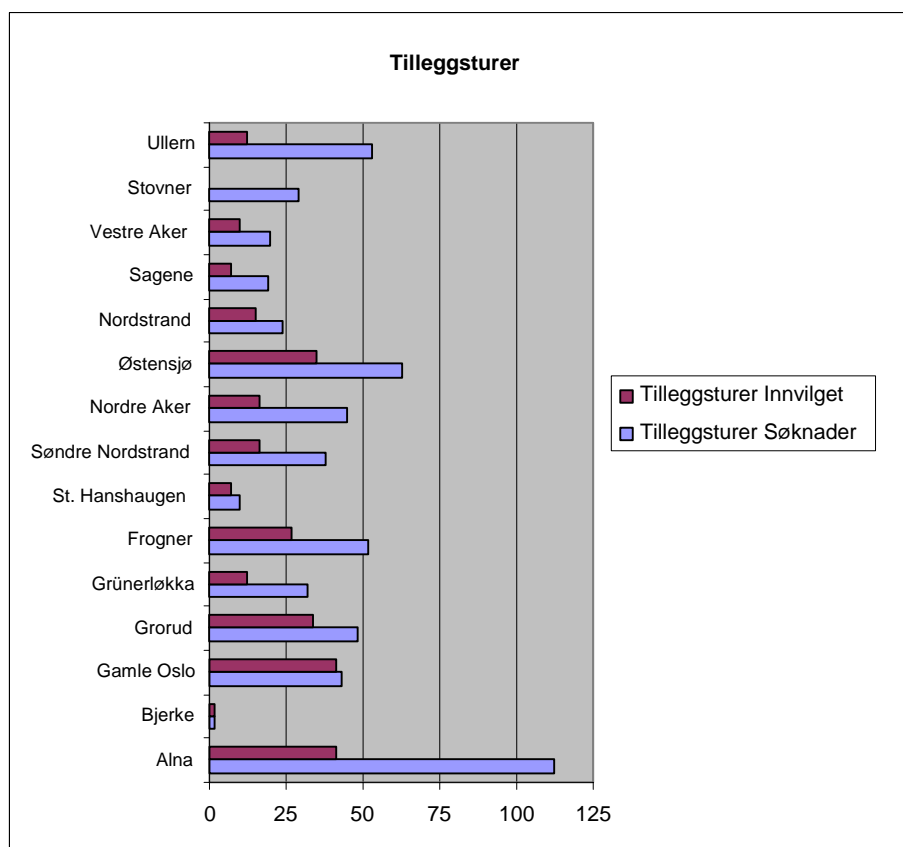
Beboere ved ulike former for tilpassede boliger eller bokollektiv inngår også i brukergruppene for TT-ordningen. I vår datainnsamling har vi gjennomført intervjuer med ledere fra fire slike boliger i Oslo kommune. På bakgrunn av disse informantenes uttalelser ser vi at deres beboere særlig bruker TT-ordningen til transport til og fra dagsenter, og i mindre grad til fritidsaktiviteter eller lignende. Til de sistnevnte aktiviteter opplyser en av informantene om at de benytter transport finansiert av NAV (tidligere RTV-transport). Alle lederne fra de fire boligene oppfatter at TT-ordningen har utviklet seg til å bli en velfungerende tjeneste, og dette gjelder både bestillertjenesten og bydelenes saksbehandling. Det er beboerens foresatte eller hjelpeverger som bestiller TT-kort, men våre informanter har som ledere ved boligene et overordnet inntrykk av at bydelenes søknadsprosess og saksbehandling fungerer tilfredsstillende for deres brukere.

4.2.3 **Søknad om tilleggsreiser**

Et av de sentrale temaene i medias vinkling av TT-ordningen i Oslo har vært hvordan fordeling av tilleggsturer foregår i de ulike bydelene. Bydelsutvalget i bydel St. Hanshaugen vedtok for eksempel i mars 2005 at grunnet bydelens økonomiske situasjon ville ingen tilleggsturer innvilges i 2005. Vedtaket ble i ettertid kjent ugyldig av byrådet, men det har også siden vært mye oppmerksomhet knyttet til temaet. En av de mest markante sakene i så måte fra 2007 stammer fra bydel Alna, der en spesialbilbruker på over 67 år uttalte at hun ikke hadde mulighet til å besøke sin mann som havnet på sykehjem tidligere samme år³². I forbindelse med denne saken ble flere artikler publisert, og mye av kritikken omhandlet hvordan bydelene har ulik praksis i forbindelse behandling og tildeling av tilleggsturer. I figur 4.4 ser vi en grafisk framstilling av totalt antall søknader og innvilgede søknader om tilleggsturer fordelt på bydeler.

³² Se f. eks Aftenpostens nettutgave 31.10.07 – <http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article2076772.ece>

Figur 4.4: Søknader om og innvilgninger av tilleggsreiser 2007



Som vi ser fra figur 4.4 er det en bydel som skiller seg ut fra de andre med et mye høyere antall mottatte søknader om tilleggsreiser. Bydel Alna har mottatt 112 søknader, mens nummer to på lista, Østensjø som forøvrig også er bydelen med flest brukere, har mottatt 63 søknader. Prosentvis har likevel ikke Alna innvilget flere tilleggsreiser enn de andre bydelene med 37 % innvilgete søknader. Til sammenligning har Østensjø innvilget 54 % av sine søknader. Det som likevel er i øyenfallende ved denne framstillingen er hvor mange flere søknader om tilleggsreiser bydel Alna mottar sammenlignet med de andre.

En del av forklaringen kan ligge i at tilleggsreiser som vi har sett ovenfor har fått mye omtale i media for denne bydelen, men hovedforklaringen er i første rekke et vedtak som bydelsutvalget har gjort for bydel Alna. Dette vedtaket gjenspeiler et ønske fra bydelsutvalget om at flere TT-brukere skal få tilleggsreiser, slik at man på bakgrunn av søknad om dette kan tildeles inntil 50 ekstra reiser. Tilleggsreiser skal også for bydel Alna kun gis til brukere mellom 6 år og 67 år, ettersom brukere som faller utenfor denne aldersgruppen ikke omfattes av ordningen i følge Forskrift for transport av funksjonshemmede.

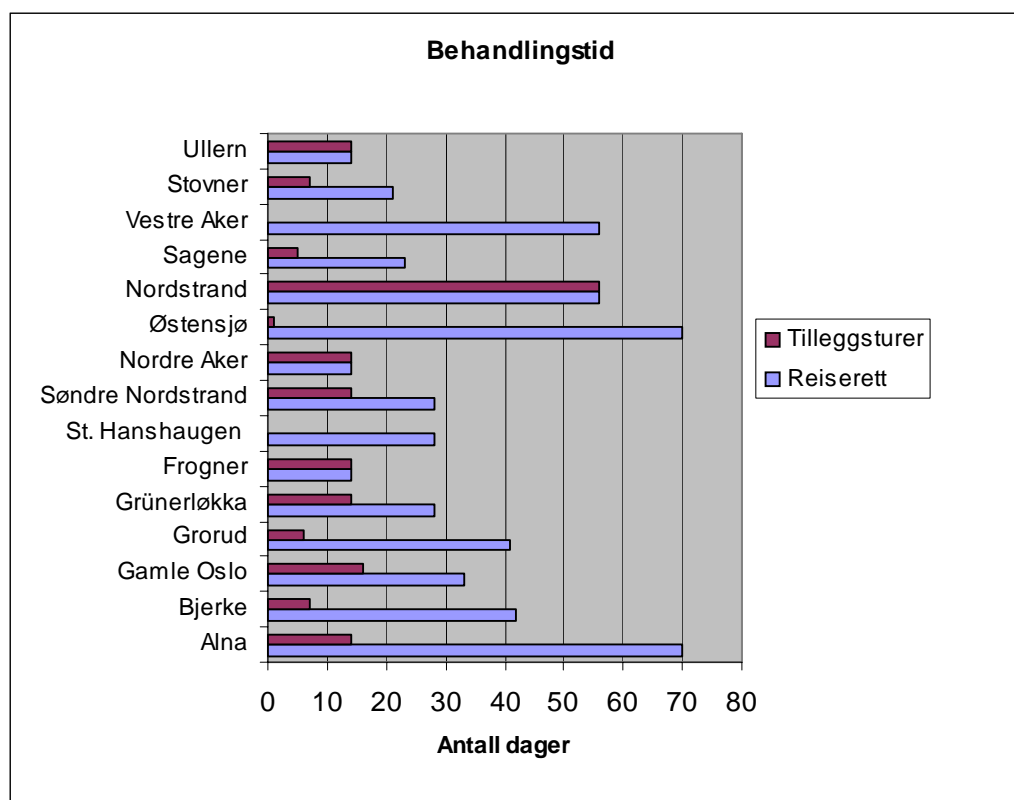
Bydelsutvalget i Alna sitt vedtak, som kan ses som en oppfordring til brukerne om å søke tilleggsturer, står i særstilling blant bydelene. Vi har som nevnt ovenfor ikke sett at bydelsutvalgene gjør mange vedtak som har følger for TT-tilbudet til brukerne. I forbindelse med tilleggsturer er det likevel et vedtak som kontrasterer nevnte vedtak fra bydel Alna, nemlig det som ble gjort i Vestre Aker, der bydelsutvalget fattet et vedtak om å være restriktive på tildeling av tilleggsreiser på bakgrunn av et budsjettkutt på 500 000 kroner. Vestre Aker fikk 20 søknader om tilleggsturer i 2007, og innvilget 10 av disse. Fra figur 4.4 er det også verdt å merke seg bydel Bjerke, som bare har mottatt to søknader om tilleggsreiser og som også har innvilget begge.

4.2.4

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden for bydelene fordeler seg innen for en ramme på maksimalt 10 uker. Som vi ser fra figur 4.5 er det i Østensjø og Alna konsulentene oppgir saksbehandlingstid på inntil 10 uker. For bydelene representerer søylene et estimat av den lengste tiden de angir å bruke, og det vil med andre ord være vanlig at saker er gjenstand for raskere saksbehandling.

Figur 4.5: Saksbehandlingstid 2007



Østensjø er bydelen med flest brukere, og TT-konsulentene melder at saksbehandlingstid varierer fra 0 dager til 10 uker, avhengig av variasjon i pågang. For Østensjø sin del ser vi også fra figur 4.3 at saksbehandlingstiden på tilleggsturer ikke er spesielt høy. En mulig forklaring på at det er et relativt markant skille mellom saksbehandlingstid for tilleggsturer og reiserett, er at tilleggsturer behandles av en merkantilt ansatt.

For mange bydeler er det også vanlig med variasjon som følge av at det i saksbehandlingen benyttes eksterne ressurser. I bydel Bjerke skal for eksempel førstegangssøknader godkjennes månedlig av lege. Hvis søknaden er mottatt på et tidspunkt rett etter at legen har gjort sin månedlige godkjenning, kan saksbehandlingstiden strekke seg til seks uker. En søknad som har kommet inn rett i forkant av legens besøk kan, imidlertid, behandles på to uker.

I kontakt med brukere har vi fått få klare tilbakemeldinger på bydelenes saksbehandlingstid. I en spørreundersøkelse som har gått ut til 1012 TT-brukere svarer 40,4 % at de er fornøyd eller meget fornøyd, mens 13,7 % svarte at de er misfornøyd. Resterende respondenter oppga "vet ikke / ikke relevant" som svar. Dette tyder på at bydelene har en saksbehandling som er av akseptabel lengde, og at variasjonene i tiden som brukes først og fremst skyldes opphopning i forbindelse med antall saker en har mottatt, fornyelser av kort, og avvikling av ferie eller sykdom.

4.2.5 Klagesaker

Det er når det gjelder klagesaker at vi finner de mest entydige resultatene fra intervjuer med bydelenes TT-konsulenter, så vel som i forbindelse med vurderinger fra brukerne. 41 % av brukerne som uttalte seg om dette i brukerundersøkelsen sa seg misfornøyd med klagebehandlingstiden. Klagesløyfen, som består av bydel, faglig sekretariat – klagenemnd, ble med andre ord sett på som for tidskrevende, og TT-konsulentene pekte spesielt på at det faglige sekretariatet i 2007 hadde for lang omgang med klagesaker.

Formålet med en klagenemnd er å ivareta en viss grad av rettsikkerhet. Klagenemnda møtes månedlig, og består av fire politikere som representerer partiene AP, SV, Høyre og FrP. Tilhørende klagenemnda er, som nevnt, også et faglig sekretariat. De skal sørge for at saksinnstillinger som kommer til klagenemnda for behandling er utarbeidet etter et fast sett av kriterier, og det faglige sekretariatet plikter dessuten å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. En annen forutsetning som ligger bak sekretariat og klagenemnd, er at det organ som gir avslag på en søknad ikke skal være det organ som behandler klagen på samme sak.

Det faglige sekretariatet ble opprettet i årsskiftet 2006/2007, og mottok sine første saker til behandling i februar 2007. Sekretariatet fungerer også som sekretariat for Oslo kommunes klagenemnd, og ettersom det ikke forelå noen instruks eller regelverk for behandling av TT-klager, benyttet man seg av reglene som forelå for Oslo kommunes klagenemnd. En del av disse viste seg dårlig tilpasset TT som fagfelt, og sekretariatet kan fortelle at det i 2007 derfor har foregått en del prøving

og feiling i forhold til å finne fram til rutiner som er godt tilpasset oppgaven med å håndtere klager i forbindelse med TT-ordningen.

Bydelen kan på sin side omgjøre sitt vedtak i saken, men opprettholdes vedtaket må saken sendes videre til klagenemnda. Dersom bydelen omgjør sitt vedtak påregnes ikke lengre saksbehandling enn vanlig. Her hentes det inn relevante opplysninger for klagebehandlingen, og etter å ha gått gjennom disse opplysningene og sikret at alt som skal være med er med, setter sekretariatet opp sin innstilling. Denne sendes så videre til den politisk utpekte Klagenemnda.

På spørsmål om hva som er de største problemene slik TT-ordningen fungerer i dag er TT-konsulentene omforent om to ting. For det første oppfattes datasystemene som tungvinte, og for det andre er klagetida for lang. En av TT-konsulentene setter ord på dette:

“Det går 8 til 10 uker fra mottatt hos bydelslegen til jeg kan sende videre, og jeg kan gjøre om vedtaket selv hvis det er mulig. Det er ganske mange klagesaker som sendes videre til Klagenemnda - over halvparten. Fikk svar på en som var sendt i februar nå i romjula fra Klagenemnda. Etter at sekretariatet ble nedsatt har jeg vurdert min stilling pga klagerutiner – får så mye dritt for noe som ikke er min skyld. Trusler om media fra brukerne fordi dette tar så lang tid – trodde det var en juridisk instans, men de henter inn nye legeopplysninger og overprøver oss...”

Denne TT-konsulenten er ikke alene blant konsulentene om å være negativt innstilt til klagesløyfa, og da i første rekke sekretariatet som beskyldes for å drive unødvendig innsamling av nye opplysninger. Gjennom intervjuene uttrykker samtlige TT-konsulenter at det tar altfor lang tid, helt opp til et år i den ene enden, men også nede i fire måneder i den andre enden. Fra sekretariatet vises det til at dette ikke nødvendigvis er et representativt tidsestimat, i det klagesløyfa har blitt stadig mer effektiv ettersom det faglige sekretariatet har fått mer erfaringer.

Fra TT-konsulentene har vi også hørt at det er gjort samtaler og beslutninger som har til formål å kutte i tiden klagen tar, og det er forventninger om bedring. Dette bekreftes av det faglige sekretariatet, og det ser ut til at klagetida ved inngangen av 2008 i gjennomsnitt er nede i under fire måneder. Den samlede klagetida er dessuten avhengig av at klagesakene som sendes videre inneholder grundige legeerklæringer, egenerklæringer, og generelt sett oppdatert informasjon og gyldige underskrifter. På bakgrunn av mangler ved disse forholdene kan enkeltklager ta lang tid.

Nemndas protokoll og saksframlegg sendes direkte til bydelen sammen med eventuell ny informasjon i saken. Bydelen underretter så klageren om utfallet, og sender også med nemndas saksframlegg.

Vi ser at misnøyen med klagesløyfes tidsbruk i stor grad kan forklares ut i fra innkjøring av nye rutiner, men dersom konsulentene fortsetter å oppleve erfaringer

som den informanten ovenfor formidler, er det klart at bydelene og det faglige sekretariatet i fellesskap må se om det kan gjøres grep for å formidle formål og nødvendighet av nåværende klagesaksgang ovenfor brukerne. Den stadig tettere kommunikasjonen mellom partene ved inngangen av 2008 vitner om at tiden som går med til klager er gjenstand for konstruktive endringer, og dette er forhold som også bør kommuniseres til brukeren. Det synes også som om det bør utvikles klare retningslinjer og instruksjoner for hele klagesløyfa, noe som igjen setter fokus på hvor viktig rolleavklaring mellom partene bydel – HEV – VST er.

4.3 Informasjon

Når det gjelder kommunikasjonen med bruker skjer dette i stor grad over telefon, enten via sentralbord, servicekontor eller direkte med TT-konsulent. Formell informasjon om TT-ordningen formidles også via fastleger, fra søknadskontor/bestillerenhet som er på vurderingsbesøk i forhold til andre tjenester eller via brukerorganisasjonene. Noen bydeler besøker dessuten dagsenter og boliger av ulike slag for å opplyse om tjenesten.

Det skriftlige informasjonsmateriellet angående ordningen begrenser seg i stor grad til årsinformasjonen som utarbeides og utsendes av HEV. At denne informasjonen er lik for alle bydeler medvirker til færre uklarheter rundt tjenesten, og dette oppleves som positivt av TT-konsulentene. Det at informasjonen som gis ut er kort og konsis, er videre særlig viktig for eldre TT-brukere. HEVs årsinformasjon legges alltid ved til nye brukere av tjenesten.

Fra intervjuer med lederne for fire boliger tilpasset utviklingshemmede påpekes det at det er ønskelig med mer brukerinformasjon angående TT-ordningen. Lederne ved boligene har inntrykk av at det ikke alltid er klart hva som er gjeldende praksis for hvordan denne brukergruppen skal forholde seg til retningslinjene. Fra hjelpeverger og foresatte for brukere med blått kort er det for eksempel etterspurt informasjon om at denne type kort ikke kan brukes i vanlig taxi, og også hvorfor dette er praksis. Generelt sett er likevel de fire informantene tilfredse med informasjonen om ordningen.

TT-konsulentene henviser TT-søkere til Oslo kommunens nettsider hvor det er linker til alle bydeler. Noen bydeler benytter også bydelskatalog og bydelsavis for å informere om ordningen. Ved utlevering av søknadspapir vedlegges noe informasjon om ordningen og kriteriene som stilles, og ved innvilgelse av søknad sendes ofte årsinformasjon med. Flere bydeler påpeker at de tidligere utarbeidet eget informasjonsmaterieell, men nå har det store flertallet gått bort fra å gjøre det. Grunnen til dette er at det som eksisterer av informasjon er tilstrekkelig til å opplyse grundig om TT-ordningen.

4.4 Samhandling

Vi ønsker her å gi et bilde av bydelenes TT-tjeneste og deres samhandling med interne og eksterne aktører. De interne aktørene er andre tjenesteaktører i bydelen, så vel som bydelens saksbehandlere på andre områder. Ved samhandling med eksterne aktører, mener vi her bydels relasjon til HEV og kommunens andre bydeler. For både det interne og det eksterne samarbeidet ønsker vi å presentere i hvilken grad samhandling med ulike aktørene finner sted, på hvilken måte, og forskjeller og likheter mellom bydelene. Avslutningsvis vil vi diskutere styrker svakheter ved samhandlingen i dagens praksis.

4.4.1 Samhandling internt

Nærhet til brukeren har i flere sammenhenger blitt trukket fram som en av styrkene ved bydelsorganiseringen, og var også en viktig del av motivasjonen til å legge ansvaret til bydelene i 2004. Som nevnt i innledningen til 4.2 om saksbehandling, har det spesielt vært en nedgang i antall spesialbilbrukere etter ansvaret ble lagt til bydelen, og det har blitt spekulert i om dette skyldes en kombinasjon av at bydelene har for trange budsjetttrammer og at spesialbilbrukerne er den dyreste gruppen, eller om det er nærhet til brukerne som er det utslagsgivende momentet. For TT-konsulentene var spørsmålet lett å gi svar på. De følger forskrift om krav til rullestol, men gir generelt ikke fem år hvis de har en sykdom som se ut til å skulle bedre seg. De har også fått mulighet til å overføre 20 (gjelder alle bydeler) reiser fra rødt kort til blått kort. En TT-konsulent utdyper:

“Med en sykehjemsplass i Oslo i dag er du svært dårlig, og vi overfører ikke blåkortbruker da, men man får tilrettelagt transport. Det handler om fleksibilitet – det å utnytte systemet best mulig på grunnlag av nærhet til bruker og kjennskap til systemet.”

Alle TT-konsulentene understreket at budsjett ikke var viktig i forhold til saksbehandlingen, og flere kunne fortelle at de rett og slett ikke ønsket å vite noe om budsjettet for at saksbehandlingen skal foregå på rettførdig vis. Det ser altså ut til at nedgangen i spesialbilbrukere i første rekke er et resultat av bydelenes nærhet til brukeren, snarere enn at det skyldes budsjetttrammer.

Omfanget av TT-konsulentens samhandling internt med bydelens andre tjenester og saksbehandlere om det totale tjenestetilbudet til bruker varierer fra bydel til bydel. De ansvarlige for TT-ordningen i bydelene tar kontakt med andre tjenester i bydelen ved behov, og dette er ofte i utredningsfasen av en TT-søknad. Formålet med kontakten man tar med bydelens andre aktører er å innhente informasjon om personens funksjonsnivå. Ved behandling av førstegangssøknader har TT-konsulent behov for å danne seg et helhetlig bilde av søkers behov, og innhente utfyllende opplysninger i tillegg til søkers egen- og legeerklæring. I de tilfeller personen allerede er bruker av andre tjenester i bydelen, er kildene til denne kunnskapen flere. Innhenting av informasjon om bruker skjer ikke nødvendigvis i form av direkte kontakt med andre aktører. De nødvendige opplysninger kan vel så ofte hentes fra

ulike journaler om den aktuelle bruker som er registrert i det felles saksbehandlingssystemet Gerica. Flertallet av TT-konsulentene bruker de andre konsulentene ved sin enhet eller sitt kontor aktivt i sin saksbehandling av TT-saker, og dette skjer særlig i ved behandling av søknader som det knytter seg tvil til.

Trenger man ytterligere informasjon om bruker kan TT-konsulenten kontakte ansvarlige for andre tjenester, og dette er ofte hjemmesykepleier, ergoterapeut, fysioterapeut, eldre- eller sykehjem, bydelslege eller andre aktører som kjenner til TT-søkers behov. Det er få formelle rammer knyttet til dette samarbeidet. Noen saksbehandlere forteller også at de har ukentlige møter med annet personell der saker kan bringes opp ved behov. Det er også noen som har ordninger som minner om tverrfaglige team, for eksempel i bydel Ullern, der det er en felles søknadsavdeling som tar i mot alle slags søknader. Samlokaliseringen her gjør at samarbeidet foregår enkelt. Resultatet av en god intern samhandling er gode individuelle løsninger for brukeren. Det at TT-konsulentene kan benytte seg av flere miljøer for å danne seg et helhetlig bilde av søkerens/brukerens status mener de er en av de største styrkene ved dagens organisering av ordningen.

TT-konsulentene fremhever videre viktigheten av at de andre konsulentene ved bestillerenhet/søknadskontor har TT-tjenesten i bakhodet ved vurdering av sine saker. Når tjenestene er koordinerte bør for eksempel vurdering av behov for TT-tjenesten være en naturlig del av totalvurderingen som gjøres ved hjemmebesøk hos bruker. Noen av våre bydelsinformanter hevder i denne sammenheng at TT kan virke forebyggende i forhold til andre tjenester. De baserer dette på at TT-tjenesten kan medvirke til at en bruker blir mindre isolert, som igjen kan ha positiv innvirkning på personens livssituasjon og som kan gi en ytterligere konsekvens av at personen utsetter tidspunktet for flytting til aldersbolig eller sykehjem.

En TT-konsulent understreker derimot at det ikke kan tenkes å drive forebygging gjennom TT-ordningen slik forskriften foreligger i dag. Dette begrunnes blant annet i at det ikke er en lovpålagt tjeneste, og denne konsulenten beskriver samhandlingen rundt TT-ordningen slik:

"Vi klarer stort sett å koordinere tjenestene, men det er en annen tankegang når det gjelder TT. Vi skal kun vurdere i forhold til om personen er i stand til å benytte kollektivtransport, og vi har derfor en annen innfallsvinkel enn de andre tjenestene."

4.4.2 Samhandling eksternt

Med HEV

Et klart flertall av bydelene vurderer sitt samarbeid med HEV som godt. Det behovet bydelene har for oppfølging fra HEVs side, tilfredsstilles den dagen i uka de ulike bydelene er i HEVs lokaler for å registrere TT-saker. Så til tross for at man opererer med systemløsningen SAFIR som oppfattes som tungvint, understreker flertallet av TT-konsulentene at deres ukentlige fysiske oppmøte hos HEV fører til rask bistand og avklaring. I forlengelsen av effektiv bistand, nevnes det at HEV gir tilfredsstillende

opplæring og kursing. Dette gjelder særlig i forhold til bruk av SAFIR. Informasjonen man får gjennom uformelle samtaler med HEV og gjennom møtene man har med de bydelene som møtes hos HEV samme dag, gir nyttig kunnskap som TT-konsulentene bruker aktivt i sin saksbehandling. Det fremheves dessuten at hvis HEV får henvendelser de ikke kan besvare, så tar de det videre til de aktører som faktisk har kunnskap om det aktuelle temaet.

Av de bydelene som uttaler seg i mer negative ordelag om HEV, begrunnes deres synspunkt med flere forhold. Innledningsvis blir det påpekt at HEV ikke har noe oppfølgingsansvar overfor bydelene, og deres bistand skal begrenses til oppklaringer rundt organisasjonsmessige forhold ved behov og HEV bør derfor begrense seg til det. Denne kritikken ser ut til å bunne i at likestillingen mellom HEV og bydelen ikke nødvendigvis underletter samarbeidet dem i mellom, ettersom partene kan ha forskjellig syn på hva som er behovet for å gjøre TT-ordningen best mulig. Igjen ser en rolleavklaring, der VST legger klare retningslinjer som nødvendig. HEVs rolle i forbindelse med klagesaker er et godt eksempel her. Kritikken ses videre hovedsakelig i sammenheng med den allerede beskrevne systemløsning som gjør at TT-konsulentene ikke kan utføre alt sitt arbeid fra eget kontor. Dette skaper unødvendig merarbeid. Til tross for at HEV har blitt merkbart bedre på å informere om ordningen overfor bydelene, uttrykkes det likevel en viss misnøye med at ikke alle beskjeder om endringer blir kommunisert ut til bydel. Det blir videre hevdet at HEV burde bli tydeligere overfor VST, og synliggjøre hvilke konsekvenser eventuelle forslag til endringer vil få for TT-tjenesten, ettersom HEV besitter nødvendig faglig kompetanse for å gjøre dette.

Med andre bydeler

Samhandlingen med andre bydeler skjer hovedsakelig gjennom TT-forum og ved at konsulentene tar kontakt med hverandre ved behov. Flertallet av TT-konsulentene finner TT-forumet nyttig og styrkende for saksbehandlingen, og dette forumet ble etablert på bydelenes initiativ i 2004. Her møtes TT-konsulentene regelmessig, tidligere var det månedlig, men nå noe sjeldnere, og diskuterer saker av interesse. Spesielt de av konsulentene som er nye i sin stilling påpeker at dette er en ordning som er av stor nytte. På bakgrunn av denne arenaen er det flere som finner gode støttespillere, og man har tilgang til et aktuelt fagmiljø der problemstillinger og behov kan adresseres. Gjennom TT-forum kan også bydelene omforenes om ønsker til HEV i forhold til kompetansepåfyll. Konsulentene trekker blant annet frem kursing om KOLS som et godt faglig gjennomført tiltak.

TT-konsulentene henvender seg særlig til TT-konsulenter i andre bydeler når de har en tilflyttet TT-bruker, og man har behov for informasjon om personens historikk. Et fåtall bydeler utmerker seg ved ikke å prioritere å møte i TT-forumet, men ellers finner bydelene TT-forumet som et velfungerende møtepunkt for erfaringsutveksling og diskusjoner rundt utfordringer ved ordningen. Mange av TT-konsulentene uttrykker at de føler seg alene om TT-ordningen i sin bydel, og har derfor behov for et faglig nettverk. Disse samlingene brukes dessuten til å samkjøre tjenesten mellom

de ulike bydelene, og de tilstreber å ha en så lik praksis som mulig på tvers av bydelsgrensene.

Med leverandører

Oslo Taxi, Go'e Bussa og Konsentra er leverandører av TT- tjenester som i forskjellig grad kommuniserer med bydelene. Konsentra må ofte ta kontakt med bydelene for å melde inn feil eller tap av TT-kort. Med femten kontaktpunkt i stedet for ett, som det var tidligere, er kontakten annerledes, ettersom man ikke møter samme fleksibilitet og smidighet overalt. Informanten fra Konsentra forteller at det uansett ordnes opp i eventuelle problemer, selv om det kan være lang ventetid på nye kort for brukeren, noe som ikke kan tillegges bydelene alene.

Oslo Taxi, Go'e Bussa har også tett kontakt med mange brukerne, noe som gjelder Konsentra også, ettersom det gjerne er de samme brukerne som ringer for bestilling av transport. Brukerne utgjør et felles kontaktpunkt for leverandørene og bydelene, og en kan si at samhandling foregår gjennom brukeren som er avhengig av begge for å motta TT-tjenester. Leverandørene får mange tilbakemeldinger fra brukere, og har også kjennskap til hvordan brukerne benytter turene sine. Fra leverandørene opplyser informantene på bakgrunn av dette at de synes det ser ut som om det er enn viss forskjellsbehandling bydelene i mellom. Spesielt er dette noe de synes er tydelig i forbindelse med tilleggsreiser. Leverandørene er generelt sett kritiske til desentraliseringen av TT-tjenesten ettersom den fører til flere kontaktpunkter og dermed også flere praksiser, noe vi har sett er en utfordring som bydelene forsøker adressere i flere sammenhenger.