

Rapport
- Evaluering av
bilstønadssystemet



Innholdsfortegnelse

Oppsummering.....	4
1. Mandat og fremgangsmåte for evalueringen	6
1.1 Omfang og avgrensing	6
1.2 Prosjektorganisering.....	7
1.3 Gjennomføring / metode.....	8
2. Om bilstøtnadsordningen	12
2.1 Om bilstøtnadsordningen og endringene i 2003.....	12
2.2 Mer om behovsvurderinger.....	14
2.3 Omorganisering av bilområdet.....	14
2.4 Oppsummering og konklusjon	15
3. Oppfyllelse av formål og behov	16
3.1 Oppnåelse av formålet med omleggingen.....	16
3.2 Ordningens bidrag til å bedre brukernes funksjonsevne i arbeidsliv og utdanning.....	19
3.3 Ordningens bidrag til å bedre brukernes funksjonsevne i dagliglivet og til å dekke brukernes behov	20
3.4 Gruppe 1 versus gruppe 2.....	21
3.5 Oppsummering og konklusjon	26
4. Flexibilitet og administrasjon	27
4.1 Flexibilitet og enkelhet i administrasjonen av ordningen for Arbeids- og velferdsetaten....	27
4.2 Flexibilitet for brukerne	30
4.3 Oppsummering og konklusjon	32
5. Implementering.....	33
5.1 Implementering av regelverket i etaten	33
5.2 Dagens håndtering av området.....	33
5.3 Oppsummering og konklusjon	37
6. Brukertilfredshet	38
6.1 Brukertilfredshet	38
6.2 Oppsummering og konklusjon	52
7. Økonomiske konsekvenser	54
7.1 Økonomiske konsekvenser for brukere.....	54
7.2 Økonomiske konsekvenser for staten	61
7.3 Oppsummering og konklusjon	62
8. Samarbeid.....	64
8.1 Funn fra spørreundersøkelse 1 (til etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjoner)	64

8.2	Funn fra spørreundersøkelse 2 (til brukerne)	65
8.3	Funn fra intervjuer	66
8.4	Oppsummering og konklusjon	68
9.	Forbedringsinnspill	69
9.1	Innspill fra brukerorganisasjonene	69
9.2	Innspill fra ledere av bilsentere eller hjelpemiddelsentral.....	69
9.3	Innspill fra representanter fra bilsenter og NAVs klageinstans	70
9.4	Innspill fra bilombyggere.....	70
9.5	Innspill fra brukerne.....	71
9.6	Oppsummering og konklusjon	71
10.	Sentral litteratur / kilder	72

Oppsummering

Stønad til bil («bilstønadsordningen») gjennom folketrygden skal sikre at mennesker med varige funksjonsnedsettelse som er avhengige av bil skal kunne klare seg i dagliglivet og komme seg til og fra arbeid eller utdanning. Denne evalueringen viser at formålet med ordningen er oppfylt. Brukerne som er spurt opplever ordningen som helt nødvendig for at de skal holde seg i arbeid eller utdanning, og for at de skal kunne opprettholde det dagliglivet de ønsker. Brukere som er i arbeid opplever ordningen som et bidrag til at de bevarer sin helse. Samtidig indikerer undersøkelsen flere områder som har forbedringspotensial, og viser også at enkelte brukergrupper ikke ivaretas godt nok i dagens system.

Regelverket for rett til stønad ble endret 1. april 2003. Denne evalueringen undersøker hvorvidt formålet med endringen i 2003 er oppnådd, og besvarer spørsmål knyttet til behovsoppfyllelse, fleksibilitet, administrasjon, implementering, brukertilfredshet, økonomiske konsekvenser og samarbeid. Spørsmålene er belyst ved hjelp av dokumentstudium, spørreundersøkelser til brukerne, etaten, bilombyggere og brukerorganisasjoner, samt gruppeintervjuer med brukerorganisasjoner og representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV. Det pågår en omorganisering knyttet til bilstønadsområdet, men denne er ikke gjenstand for evalueringen.

Bilstønadsordningen skiller mellom ytelser i gruppe 1 og gruppe 2, hvor sistnevnte i korte trekk består av brukere som er avhengig av heis eller rampe for å komme inn i bilen. Disse tilstås et rente- og avdragsfritt lån til på forhånd definerte kassebiler. Gruppe 2 tilstås normalt også ytelser i form av spesialutstyr, tilpasning og ombygging av bilen. Gruppe 1 tilstås et behovsprøvd tilskudd til kjøp av bil på opp til 151 620 p.t. og bruker står i utgangspunktet fritt i valg av bil. Også i gruppe 1 kan det være aktuelt med spesialutstyr, tilpasning og ombygging, men ikke nødvendigvis. I denne rapporten bruker vi av praktiske hensyn betegnelsene 1a for gruppe 1 uten tilpasning og gruppe 1b for gruppe 1 med tilpasning.

Bilstønadsordningen og formålet med denne er godt kjent blant de viktigste aktørene. Endringen ligger på sin side relativt langt tilbake i tid. Selv om undersøkelsene har hatt god representasjon av respondenter fra ulike hold som har fulgt bilstønadsordningen siden før omleggingen, har det vært relativt krevende å få førstehånds innsikt i hvilken effekt endringen har hatt. For mange respondenter er det vanskelig å huske eksakte forhold ved ordningen før 2003, og et viktig fokus har derfor vært på nåsituasjonen og om denne er i samsvar med de ønskene man hadde med de endringene i ordningen som ble gjort i 2003.

Et av formålene med endringen i 2003 var en omfordeling fra brukere med mindre behov til de med størst behov for en mer gunstig ordning. Dette sammenfaller til dels med inndelingen i gruppe 1 og gruppe 2, og undersøkelsen viser tydelig at omfordeling fra gruppe 1 til gruppe 2 i stor grad er oppnådd. Det framkommer imidlertid i undersøkelsen at det er en gråsone av brukere som i dag er i gruppe 1, men som har et behov for en mer gunstig ordning. Dette gjelder enkelte brukere i det som i denne rapporten omtales som gruppe 1b. Det er et ønske fra flere hold om at retningslinjer og kriterier for disse brukerne endres. Undersøkelsen indikerer at flere brukere med sterkt nedsatt bevegelighet eller sterkt progredierende lidelser med fordel kan få ytelser i gruppe 2 istedenfor gruppe 1 som i dag.

Implementeringen av regelverksendringen i etterkant av 2003 fremstår som målrettet og hensiktsmessig. Undersøkelsen indikerer imidlertid at dagens håndtering av ordningen har et forbedringspotensial når det gjelder å støtte opp under formålet med endringen. Dette pågår det et arbeid med, og det innebærer blant annet fokus på tiltak for å sikre likebehandling, å øke effektiviteten

i saksbehandlingen og å tilrettelegge informasjon for søkere. Tilrettelegging av informasjon ventes å gi bedre og riktigere søknader, noe som vil øke effektiviteten i ordningen.

Ordnningen er relativt krevende å administrere for etaten, og det er ulike meninger om hvorvidt skjønnsrommet er hensiktsmessig. Hovedinntrykket er at en del brukere i spørreundersøkelsen og deler av forvaltningen opplever at stønadsordningen ikke er tilstrekkelig fleksibel. Sett opp mot regelverket før 2003, har fleksibiliteten økt for gruppe 1 og blitt mindre for gruppe 2. For gruppe 1b innebærer imidlertid fleksibiliteten også en risiko for å anskaffe seg feil bil i forhold til de behovene for tilpasning brukeren har.

I arbeidet med evalueringen har det kommet frem at Arbeids- og velferdsdirektoratets statistikkgrunnlag for ordningen ikke er av tilstrekkelig kvalitet. Dette er en utfordring når det gjelder å styre området på en god måte.

Det har vært en nedgang i utbetalingene til kjøp av bil over tid. Hovedårsakene oppgis å være en nedsatt produksjon og redusert kapasitet i saksbehandlingen over tid, som følge av at det har vært omorganisering av bilområdet, samt at praksis har blitt mer lik. Dette er en indikasjon på en strengere praksis i etaten, og en innstramning av ytelsene.

Bilstønadsordningen er et komplekst område med mange aktører involvert. Gjennomgående ser det ut til at både etaten og brukerne i spørreundersøkelsen stort sett er fornøyd med samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene, og at disses kapasitet, kvalitet og kompetanse synes å være tilstrekkelig. Brukerorganisasjonene mottar likevel også en del signaler på det motsatte. Fra bilombyggerbransjen uttrykkes det bekymring for nedlegging og sentralisering av bilombygging.

Et overordnet inntrykk er at et flertall av brukere er fornøyd med ordningen og med resultatet (både vedtaket og bilen), men også at et ikke ubetydelig mindretall opplever at ordningen har forbedringspotensial. I spørreundersøkelsen er det sammenheng mellom manglende informasjon og noen av indikatorene på brukertilfredshet. Svarene varierer med brukergruppene (1a, 1b, 2). For eksempel er brukere i gruppe 1b mindre fornøyd med informasjonen enn de andre gruppene, noe som styrker forestillingen om at gruppen er en gråsoner og «faller mellom to stoler». Den nevnte risikoen for feilkjøp av bil for gruppe 1b kan ha flere årsaker, men omfatter blant annet manglende informasjon og veiledning. Andre årsaker som er identifisert er at brukere ikke følger de rådene som er gitt, eller at tilskuddet er for lavt til at brukere har råd til å anskaffe en hensiktsmessig bil.

Flere brukere opplyser at det ikke ville vært mulig for dem å kjøpe seg bil uten ordningen. Enkelte er imidlertid misfornøyd med nivået på stønaden. Dette gjelder særlig i gruppe 1b hvor så mye som halvparten av respondentene er misfornøyd. Dette er en støtte til antakelsen om at deler av gruppe 1b har særskilte behov som tilsier at de har behov for en mer gunstig ordningen enn øvrige brukere som omfattes av gruppe 1.

Undersøkelsen viser at den økonomiske omfordelingen fra gruppe 1 til gruppe 2 som ble foretatt med regelendringene i 2003 gjenspeiles i regelverket, men ikke i respondentenes subjektive opplevelse. Svært få respondenter i gruppe 2 opplever at ordningen har blitt mer økonomisk gunstig for dem. Disse tallene må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet ettersom mange har svart «ingen formening» på spørsmål som omhandler resultatet av endringen.

1. Mandat og fremgangsmåte for evalueringen

Stønad til bil («bilstønadsordningen») gjennom folketrygden skal sikre at mennesker med varige funksjonsnedsettelse og som er avhengige av bil skal kunne klare seg i dagliglivet og komme seg til og fra arbeid eller utdanning. Regelverket for rett til stønad ble endret 1. april 2003, og de nye reglene har således virket i snart ni år. Det er besluttet å evaluere regelverksendringene som ble gjort i 2003. Særlig skal det vurderes hvorvidt endringene har gitt de ønskede effekter og om disse virker i tråd med formålet med bestemmelsen i folketrygdloven kapittel 10.

1.1 Omfang og avgrensing

1.1.1 Problemstillinger og leseveiledning

Evalueringen omfatter en vurdering av i hvilken grad endringene i regelverket har fungert etter intensjonene, med utgangspunkt i bilstønadsordningenes formål og vilkår i folketrygdloven. I tråd med signaler fra oppdragsgiver er hovedfokus i undersøkelsen på brukertilfredshet og hvorvidt intensjonen med ordningen er oppnådd.

Problemstillinger og leseveiledning for rapporten fremgår av tabellen under. Nødvendig bakgrunn for forståelsen av funn og analyser oppsummeres i kapittel 2 «Om bilstønadsordningen».

Nr.	Problemstilling	Behandles i:
1.	Ble formålet med ny stønadsordning nådd, herunder behovet for transport til arbeid og utdanning?	Kapittel 3 «Oppfyllelse av formål og behov».
2.	Bidrar dagens regelverk til å møte behovet for den brukergruppen som har størst behov for en mer gunstig ordning?	Kapittel 3 «Oppfyllelse av formål og behov».
3.	Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel og enkel å administrere for Arbeids- og velferdsetaten?	Kapittel 4 «Fleksibilitet og administrasjon
4.	Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel for brukerne?	Kapittel 4 «Fleksibilitet og administrasjon
5.	Hvordan har regelverksendringen blitt implementert i organisasjonen, og i hvilken grad støtter etatens håndtering av området opp under formålet med endringen?	Kapittel 5 «Implementering».
6.	Brukertilfredshet. Er det forskjeller mellom brukere med bil i gruppe 1 og gruppe 2 når det gjelder forhold som brukermedvirkning, økonomi, faglig veiledning, prosess, tid og resultat?	Kapittel 6 «Brukertilfredshet».
7.	Økonomiske konsekvenser (for brukere og staten)	Kapittel 7 «Økonomiske konsekvenser».
8.	Samarbeid med kommuner, bilombyggere, Statens vegvesen, mfl., herunder kompetanse, kapasitet og kvalitet hos disse	Kapittel 8 «Samarbeid».

Tabell 1: Leseveiledning for rapporten

I kapittel 9 «Forbedringsinnspill» oppsummeres innspill til forbedringer av ordningen som har kommet frem gjennom intervjuene og spørreundersøkelsene.

1.1.2 Avgrensing

Hovedtyngden av analyseaktivitetene knytter seg til de innsamlede dataene, mens eksisterende statistikk og dokumenter/rapporter bare i noen utstrekning vil bli benyttet og være gjenstand for selvstendig analyse. Når det gjelder tilgjengelig statistikk, som for eksempel data om saksbehandlingstider, vil det ikke bli gjort en full årsaksanalyse av eventuell nedgang eller økning, da dette blant annet kan relateres til den pågående omorganiseringen.

Følgende er ikke omfattet av oppdraget:

- Undersøkelsen omfatter ikke stønader til kostnadsdekning til drift av bil, herunder grunn- og hjelpestønad
- Undersøkelsen omfatter ikke bemerkninger og uttalelser fra Riksrevisjonen i rapport fra 2007¹
- Funn fra kvalitetsundersøkelsen (2011) skal ikke være gjenstand for analyse
- Den pågående omorganisering av bilsentrene (fra 2008 og utover) er ikke fullført på tidspunktet rapporten skrives. Funn relatert til omorganiseringen i 2008 som fremkommer i våre undersøkelser vil bli nevnt i rapporten, men ikke være gjenstand for en dypere analyse.

Det at omorganiseringen av bilsentrene ikke er del av mandatet innebærer at rapporten så langt som mulig skal forsøke å holde konsekvenser av omorganiseringen utenfor analysene. Nåsituasjonen er imidlertid påvirket av omorganiseringen, og det er derfor nødvendig å ta inn data knyttet til omorganiseringen enkelte steder. Omorganiseringen er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.

1.2 Prosjektorganisering

Evalueringen er gjennomført som et prosjekt utført av Deloitte. Rapporten er en selvstendig leveranse fra Deloitte AS.

Prosjektets aktører og deres ansvar fremgår av tabellen under:

Prosjektets aktører	
Prosjekteier	<ul style="list-style-type: none">• Arbeidsdepartementets kontaktperson og eier av prosjektet• Godkjenner prosjektmandat• Sikrer finansiering av prosjektet og setter prosjektets rammer• Mottar foreløpig rapport og endelig sluttrapport
Deloitte AS	<ul style="list-style-type: none">• Ansvarlig for å oppnå prosjektets målsetting i henhold til vedtatt prosjektmandat• Innhenter data og utarbeider rapport• Rapporterer til prosjekteier
Referansegruppe	<ul style="list-style-type: none">• Gruppen har en rådgivende funksjon for Deloitte• Referansegruppen gir råd ved forespørsler og ved å forelegges delleveranser gjennom prosjektperioden

Tabell 2: Prosjektets aktører

Tabellen på neste side viser sammensetningen av referansegruppen. Representantene er oppnevnt fra ulike instanser identifisert av prosjekteier, og kommer fra hele verdikjeden.

¹ Dok. 3:6 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstøtnadsordningen.

Organisasjon	Representant	Deltatt i møte nummer		
		1	2	3
Brukerrepresentant fra FFO	Cato Lie, rådgiver Vara: Heidi Sørliie-Rogne, Juridisk rådgiver	X	X	X
Brukerrepresentant fra SAFO (begge representanter er fra Norges Handikapforbund- NHF)	Tore Amblie Bjørback. Vara: Guri Henriksen	X	X	
Representant fra Leverandører for helse-Norge (LFH)	Hartvig Munthe-Kaas, leder strategiske prosjekter Unn Nicolaysen, tidligere daglig leder, deltok på første møte	X	X	X
Representant fra et bilsenter med kompetanse på formidling (operativt fokus)	Ruth Gjone, NAV Hjelpemiddelsentral Buskerud Vara: Hege Tollås, Bilsenter Østlandet	X*	X	X*
Representant fra kommunene (KS)	Magne Hustad, rådgiver i KS.	X		
Representant fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging	Tore Lund Bache, prosjektleder NAV hjelpemidler og tilrettelegging Vara: Roar Løken Lunder, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging	X	X	X
Representant fra AV- direktoratet	Lisbeth Sandvoll, Arbeids- og velferdsdirektoratet Vara: Nina Fredriksen, Arbeids- og velferdsdirektoratet	X	X*	

*Vara møtte

Tabell 3: Sammensetning av referansegruppen og oppmøte

1.3 Gjennomføring / metode

1.3.1 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i tilknytning til prosjektet. Den ene er rettet mot etaten, bilombyggere og brukerorganisasjonene (heretter kalt «spørreundersøkelse 1») mens den andre er rettet mot enkeltbrukere (heretter kalt «spørreundersøkelse 2»). De viktigste resultatene av undersøkelsene vil bli gjengitt i relevante deler av rapporten.

Undersøkelsene er gjennomført som elektroniske spørreundersøkelser. Det er i tillegg utarbeidet papirskjema som ble sendt til brukere som ikke ønsket å svare per e-post.

1.3.2 Konkret om spørreundersøkelse 1 - rettet mot etaten, bilombyggere og brukerorganisasjonene

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse rettet mot utvalgte respondenter i etaten, blant bilombyggerne og brukerorganisasjonene. De fem bilsentrene er lokalisert som en egen avdeling under hver sin hjelpemiddelsentral. Utvalget av mottakere som ble oversendt fra etaten besto av samtlige ledere av bilsenter, samt samtlige ledere av hjelpemiddelsentralene.

Undersøkelsen var lagt opp slik at enkelte spørsmål kun gikk til utvalgte respondenter. Dette gjelder først og fremst spørsmålene som handler om NAVs interne prosesser, som ikke gikk til brukerorganisasjonene og bilombyggerne.

E-postadressene er hentet inn via deltakere i referansegruppen. Videre ble undersøkelsen sendt til brukerorganisasjonene ved de to deltakerne i referansegruppen.

Undersøkelsen var åpen fra 16. mai 2012 til 30. mai 2012. Det ble sendt ut to påminnelser. Av de 35 som var invitert til å besvare undersøkelsen, svarte 23 stykker (66 %). Samtlige inviterte bilombyggere svarte, mens det i de andre gruppene var noe frafall. To respondenter valgte å benytte avmeldingsknapp i undersøkelsen.

Gruppe	Andel av respondentene	Antall
Bilombygger	22 %	5
Leder av regionalt bilsenter	17 %	4
Leder av bilsenter eller hjelpemiddelsentral	57 %	13
Representant for brukerorganisasjon	4 %	1

Tabell 4: Svarfordeling i spørreundersøkelse 1

Av de totalt 23 respondentene i spørreundersøkelse 1 er de fleste ledere av bilsenter eller hjelpemiddelsentral. Undersøkelsen omfatter også fire ledere av regionale bilsentere, samt fem bilombyggere og en representant for en brukerorganisasjon. Respondentene gjenspeiler en god geografisk fordeling.

Prosentfordelingen gjengitt i de enkelte figurene relaterer seg til antallet som har svart på det aktuelle spørsmålet. Dette varierer noe fra spørsmål til spørsmål.

1.3.3 Konkret om spørreundersøkelse 2 – undersøkelse til brukerne

Respondentene i spørreundersøkelse 2 er til sammen 65 brukere som ble kontaktet av NAV og spurt om å være med i undersøkelsen. Med bakgrunn i at det er arbeids- og tidkrevende for NAV å innhente e-postadresser og informert samtykke fra brukerne, ble det valgt å benytte et relativt lite utvalg. Det ble lagt til grunn at svarprosenten ventelig ville bli høy ettersom brukerne aktivt hadde sagt ja til å delta i undersøkelsen. Det ble videre lagt til grunn at et tilfeldig trukket utvalg ville gi god representativitet.

Utvalget som ble trukket ut var basert på følgende bestilling fra Deloitte:

- Minimum 30 i gruppe 1 og 30 i gruppe 2²
- Trukket helt tilfeldig
- Minst 20 totalt har hatt vedtak siden før 2003

På grunn av skjevhet i vedtaksår for gruppe 1 i det første utvalget, ble det trukket et supplerende utvalg av gruppe 1. Med det supplerende utvalget ble det totalt 100 respondenter som sa ja til å motta undersøkelsen. Undersøkelsen ble lansert 13. mai og var åpen frem til 4. juni 2012. Det ble sendt to påminnelser per e-post.

Kun 11 brukere i gruppe 2 besvarte undersøkelsen. For å få et tilstrekkelig grunnlag til å kunne trekke konklusjoner om gruppe 2 ble det derfor besluttet å innhente ytterligere et supplerende utvalg av

² For nærmere beskrivelse av disse gruppene, viser vi til kapittel 2.1.3 og 3.4

denne typen brukere. Den supplerende spørreundersøkelsen ble lansert 25. juni og var åpen fram til 9. juli 2012.

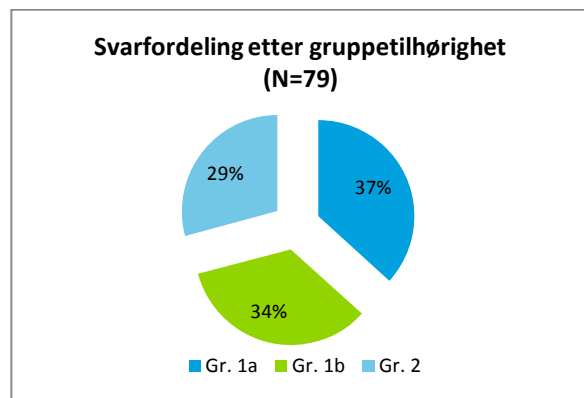
79 % av respondentene sendte inn svar innen angitt frist. Svarprosenten inkluderer spørreundersøkelsen til det supplerende utvalget med gruppe 2-brukere.

Referansegruppen har gjort oss oppmerksom på at det er noen uklarheter rundt begrepsbruken når det gjelder hva som er gruppe 1 og gruppe 2. Det blir også pekt på at gruppe 1 omfatter både brukere med behov for spesialtilpasning og brukere uten slikt behov. For å enklere kunne skille mellom de ulike behovene vil vi der det er aktuelt benytte følgende inndeling:³

Betegnelse på gruppe	Beskrivelse av gruppen relatert til nåværende bilstøtnadsordning	Beskrivelse av gruppen relatert til gammel bilstøtnadsordning
Gruppe 1a	Tilskudd til bil, <i>uten</i> spesialtilpasning	Personbil uten tilpasning
Gruppe 1b	Tilskudd til bil, <i>med</i> spesialtilpasning	Personbil med tilpasning
Gruppe 2	Lån til anskaffelse av kassebil med spesialtilpasning	Kassebil med tilpasning

Tabell 5: Beskrivelse av gruppeinndeling benyttet i rapporten

Av undersøkelsen fremgår det at 37 % mottok tilskudd til bil uten spesialtilpasning («gruppe 1a») til sin nåværende bil, 34 % mottok tilskudd til bil og har fått en spesialtilpasning («gruppe 1b») og 29 % mottok lån til anskaffelse av kassebil med spesialtilpasning («gruppe 2»). Dette gjenspeiler den faktiske fordelingen mellom saksinnngang (rene bilsaker, ikke reparasjoner, utstyr mv) i bilgruppe 1 og bilgruppe 2 som i 2011 var henholdsvis 75 og 25 %.



Figur 1: Fordeling av gruppetilhørighet i spørreundersøkelse 2 (til brukerne)

I spørreundersøkelse 2 var det en jevn fordeling mellom kvinner og menn. Alle fylker, med unntak av 3 (Vestfold, Sogn og Fjordane og Finnmark), var representert. Litt under halvparten av brukerne var i aldersgruppen 50-60 og 60-70 år.

59 % av respondentene fikk første gang bil gjennom bilstøtnadsordningen før 2003. Disse har fått en informasjonstekst om endringen i 2003, og har blitt stilt spørsmål om hvilken effekt endringen har hatt for dem.

³ Denne inndelingen kommer til uttrykk i flere intervju, og er også foreslått av respondenter i spørreundersøkelsene. Gruppeinndelingene korresponderer med beskrivelser som er benyttet i spørreundersøkelsen til brukerne.

Respondentene i spørreundersøkelse 2 ble bedt om selv å kategorisere sitt funksjonsnivå. De kunne sette flere kryss.

Alternativer	Antall	Andel
Øvrig nedsatt bevegelighet	32	36 %
Har ingen gangfunksjon	22	25 %
Ikke bevegelseshemmet - har fått bilen av andre årsaker	13	15 %
Bruker rullestol i det daglige, kan gå noen få skritt, men har behov for heis eller rampe for å stige inn i bilen	8	9 %
Ønsker ikke å oppgi	5	6 %
Kan gå, men bruker også rullestol	5	6 %
Bruker rullestol i det daglige, men kan gå noen få skritt, trenger ikke heis eller rampe for å stige inn bilen	3	3 %
Sum⁴	88	100 %

Tabell 6: Fordeling av funksjonsnivå oppgitt av respondentene

Over en tredjedel (36 %) har krysset av på «øvrig nedsatt bevegelighet». De som har spesifisert hva dette innebærer oppgir blant annet MS, at de av ulike årsaker er avhengig av krykker og/eller rullator, at de må ligge hele eller deler av tiden, eller er hofte- eller ryggoperert.⁵

Prosentfordelingen oppgitt i de enkelte figurene relaterer seg til antallet som har svart på det aktuelle spørsmålet. Dette varierer noe fra spørsmål til spørsmål.

1.3.4 Dokumentstudium

Det er innhentet og analysert relevant dokumentasjon som belyser problemstillingene. Dokumentene har blitt benyttet som kildemateriale, underlag for videre undersøkelser og som evalueringskriterier. Dokumentene omfatter regelverk, rundskriv, veileder, styringsdokumenter, årsrapportering, statistikk og rapporter fra tidligere undersøkelser.

1.3.5 Intervju

Det er gjennomført tre gruppeintervju med til sammen ni intervjuobjekt:

- Gruppeintervju med FFO og Norges Handikapforbund (fire intervjuobjekt)
- Gruppeintervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, v/ hhv. styringsenheten for spesialenhetslinjen, fagstab tjenester, og styringsenheten for hjelpemidler og tilrettelegging (tre intervjuobjekt). I rapporten refereres det til dette gruppeintervjuet som «intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet».
- Gruppeintervju med en saksbehandler og en representant fra NAV Klage (to intervjuobjekt). Disse har jobbet med bilstønadsfeltet siden før regelverksendringen i 2003. I rapporten refereres det til dette gruppeintervjuet som «intervju med NAV».

I etterkant av intervjuene fikk intervjuobjektene tilsendt referat til gjennomsyn og verifisering. Det verifiserte dokumentet er brukt som datagrunnlag i rapporten.

⁴ Totalen viser antallet som har krysset en eller flere kategorier. Dette innebærer at noen respondenter har krysset flere enn kategorier

⁵ Årsakene er listet opp i synkende rekkefølge etter hvor mange som nevner dette

2. Om bilstønsordningen

2.1 Om bilstønsordningen og endringene i 2003⁶

2.1.1 Målgruppe

Stønad til bil (heretter kalt «bilstønsordningen») er et tiltak for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnslivet på samme premisser som funksjonsfriske. Stønadmottakerne kan ha behov enten for vanlige biler eller for spesielt tilpassede biler.

Formålet med ytelser etter kapittel 10 i Folketrygdloven er å kompensere for bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet for medlemmer som har sykdom, skade eller lyte. Forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel, heretter kalt bilstønsforskriften, omfatter personer som fyller vilkårene i

- a) folketrygdloven § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet, eller
- b) folketrygdloven § 10-6 Stønad til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.

Bilstønsordningen er altså en ordning som skal sikre at mennesker som oppfyller regelverket i folketrygdloven § 10-7 med tilhørende bilstønsforskrift, mottar stønad til bil slik at de skal klare seg i dagliglivet og komme seg til og fra arbeid eller utdanning. Bilstønsordningen er begrenset til anskaffelsen av bil, og omfatter således ikke kostnadsdekning til drift av bilen.

I vurdering av om en person som får stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet⁷ kan få bilstønad, skal det legges særlig vekt på at søkers helse bevares best mulig.⁸

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) har det overordnede ansvaret for forvaltningen av hjelpemidler. Av deres hjemmesider fremgår det følgende:

«Hvis du ikke kan benytte offentlig transportmidler som følge av sykdom, skade eller lyte, kan du ha rett til bilstønad. Du kan ha rett til bilstønad hvis du har en varig funksjonsnedsettelse som gjør at du ikke kan bruke offentlige transportmidler, eller hvis bruk av offentlig transport fører til urimelige belastninger for deg. I tillegg må du ha et behov for bil for å kunne

- reise til og fra arbeids- eller utdanningssted
- utføre din funksjon som hjemmearbeidende
- forhindre eller bryte en isolert tilværelse
- avlaste familien i tilfeller hvor funksjonsnedsettelsen fører til særlig stor pleiebyrde og derved kan forhindre innleggelse i helseinstitusjon

Det er en forutsetning at transportbehovet ikke kan dekkes på annen måte enn ved stønad til bil. Det gis ikke stønad til bil hvis funksjonsnedsettelsen er oppstått etter fylte 70 år.»

For brukere som har fått bilstønad med basis i behov knyttet til arbeidslivet⁹ kan man få ny stønad når man har hatt kjøretøyet i minst åtte år og det har gått 150.000 kilometer. For øvrige er kravet 11 år.¹⁰

⁶ Der ikke annet er nevnt, er redegjørelser i dette kapitlet hentet fra Arbeidsdepartementets oppdragsbeskrivelse

⁷ Medlem som tilstås ytelser etter folketrygdloven § 10-5

⁸ Jf. bilstønsforskriften § 1 fjerde ledd

⁹ Jf. Folketrygdloven § 10-5

¹⁰ Jf. Bilstønsforskriften § 8

2.1.2 Endringen i 2003

Før 2003 innebar ordningen at NAV vurderte hva som var rimeligste, hensiktsmessige kjøretøy. Det var i tillegg lagt en del restriksjoner på ordningen, blant annet i form av krav til forsikring og bruk av bilen. Det ble gitt stønad i form av et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån til alle som fylte vilkårene for rett til stønad. På dette tidspunktet var all bilstønad behovsprøvd, og det ble kun gitt stønad til spesialtilpasning/ utstyr og ikke til selve bilen dersom bruker hadde en alminnelig inntekt på mer enn 6 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Fra 1. mars 2003 ble regelverket for stønad til bil endret. Den nye ordningen er materialisert gjennom ny forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel.

Endringen førte til at brukerne som mottok stønad ble delt inn i to grupper; gruppe 1 og gruppe 2. Denne gruppeinndelingen innebærer to forskjellige stønadsformer som presenteres nærmere nedenfor. Grovt sett skiller det mellom å ha en funksjonsnedsettelse som innebærer en viss gangfunksjon, og en funksjonsnedsettelse som innebærer å være rullestolbruker.

En av intensjonene bak ny bilstønadsordning var å overføre ressurser fra dem med mindre behov for råd og veiledning til dem med stort behov for slik bistand. Disse to gruppene er ment å sammenfalle med hhv dagens gruppe 1-brukere og dagens gruppe 2-brukere. Det var et mål å styrke oppfølgingen av de tyngste brukerne, samtidig som var regelverksendringen var budsjettneutryal. Et annet hovedpoeng var at gruppe 1-brukerne skulle få velge bil selv og generelt oppleve en økt grad av brukermedvirkning.¹¹

2.1.3 Gruppe 1

Stønad til brukere i gruppe 1 etter 1. april 2003 blir gitt i form av et økonomisk behovsprøvd tilskudd på inntil et fastsatt beløp.¹² Du får ikke stønad til gruppe 1-bil hvis familieinntekten er over 6 G.¹³ Det blir forklart i intervju at tilskudd til gruppe 1 er ment som tilskudd og ikke fullfinansiering av bil. Hvis du har en bil som er nyere enn det som er satt i vilkår for gjenanskaffelse får du heller ikke stønad til gruppe 1-bil.

Brukeren kan selv velge bil og har ansvaret for at bilen er hensiktsmessig, og at den vil vare ut den fastsatte brukstiden. Stønadsmottaker er heller ikke underlagt restriksjoner i forhold til eksempelvis bruk og forsikring. Tilskuddet avskrives i løpet av stønadsperioden.

Det kan gis stønad til ombygging og spesialtilpasning, både til brukere som har fått tilskudd til gruppe 1-bil og personer med bil som ikke er anskaffet ved hjelp av bilstønad. Slik ombygging og tilpasning er ikke teknisk sett en del av bilstønadsordningen. Man får ikke stønad til tilpasning som kan fås som standardutstyr. I intervju blir det forklart at mye av det som tidligere var spesialutstyr nå er standardutstyr, f.eks. automatgir.

2.1.4 Gruppe 2

Av bilstønadsforskriften § 2 fjerde ledd går det fram at «Det gis stønad til gruppe 2 til medlemmer som ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd, uten å bruke heis eller rampe.»

Brukere som får stønad til bil i gruppe 2 får et rente- og avdragsfritt lån som dekker bilen og nødvendig standardutstyr (som f.eks. automatgir). Det gis stønad uavhengig av inntekt, men bruker kan få en egenandel, for tiden maks kroner 150 000. De første 150 000 kronene av bilprisen underlegges en økonomisk behovsprøving. Den delen av bilprisen som over stiger 150 000 kroner,

¹¹ Dok. 3:6 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadsordningen. Primærkilde: St. prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet

¹² I 2012 var beløpet på kroner 151 620

¹³ Grunnbeløpet i folketrygden. Per 2012 er beløpet kroner 82 122

blir i sin helhet gitt som et rente- og avdragsfritt lån. I tillegg gis det stønad til nødvendige spesialtilpasninger.

For gruppe 2 blir det i utgangspunktet gitt stønad til en gjenbruksbil. Dersom dette ikke er mulig, blir det gitt stønad til en ny bil.¹⁴ Dagens gruppe 2-bilordning er en videreføring av tidligere ordning, men er samtidig en økonomisk mer gunstig ordning, ettersom bare deler av bilens kostnad er underlagt behovsprøving.

Fra 2012 ble det gjort en regelverksendring som innebar en tilføyelse til definisjonen av hvem som kan få stønad til gruppe 2: «Det kan også gis stønad til gruppe 2 til medlemmer under 18 år med sterkt begrenset gangfunksjon».

2.2 Mer om behovsvurderinger

Det forklares i intervju med etaten at det foreligger to vilkår: det medisinske vilkåret og transportvilkåret. Det er ikke tilstrekkelig at kun det medisinske vilkår er innfridd. Dette har relevans for hvorvidt det kan skilles mellom brukere som bor i et område med god kollektivtransport og andre.

- 1) **Det medisinske vilkåret** er en rettslig standard som bruker måles opp mot: «Er bruker i stand til å benytte offentlig transport?» I forhold til dette vilkåret har det i liten grad praktisk betydning hvorvidt det eksisterer offentlig transport. Et dårlig tilbud på buss og tog er ikke noe NAV skal kompensere for. I praksis vurderes det medisinske vilkåret slik: Kan bruker stige av og på, sitte ok på buss og gå til buss/trikk (avstand til holdeplass har betydning, men ikke hyppighet).
- 2) **Transportvilkåret:** Har du behov for transport? Vurdering av omfanget av transportbehovet og om det kan dekkes på en annen måte? (for eksempel grunnstønad til transport, støtte til arbeid- og utdanningsreiser, støtte til transport til videregående og TT-ordning for funksjonshemmede (kommunal ordning). Her vil kollektivtilbudet ha noe å si.

Det forklares videre i intervju at transportbehovet er det vanskeligste å vurdere. Det er krevende å sørge for lik praksis og likebehandling, da dette er skjønnsmessig og «ingen saker egentlig er like». Man har mye utveksling for å få en likere praksis. Saksbehandler gjør individuelle vurderinger og en helhetlig vurdering av livssituasjon. Alt transportbehov skal legges til grunn i vurderingen.

2.3 Omorganisering av bilområdet

Høsten 2008 ble det besluttet å omorganisere bilområdet i Arbeids- og velferdsetaten. Vedtak og formidling ble samlet i spesiallinjen (i resultatområdet NAV Hjelpemidler og tilrettelegging) på fem regionale bilsentre. Omorganiseringen startet 1. juli 2009. Resultatansvaret for området er nå samlet i én styringslinje og det er etablert fem regionale bilsentre som håndterer vedtaksdelen av bilsakene. Fra og med 1.1.2013 skal omorganiseringen være gjennomført. Per i dag gjenstår det å gi alle bilsentrene ansvar for all bilformidling innen sitt regionale område og å gi bilsentrene nok bemanning på vedtakssiden.¹⁵

Ved lokalisering av bilsentrene er det lagt avgjørende vekt på at disse skal ligge i befolkningstette områder med gode kommunikasjonsmuligheter og hotellkapasitet. Den endrede organiseringen forventes å gi større og mer robuste kompetansetilbud, som dermed vil gi brukerne et bedre og mer likeverdig tilbud. Det er i tillegg etablert et kompetanseteam for spesialstyring og tilpassing, organisert som et team under bilsenter Østlandet. Teamet skal bistå formidlingsapparatet med spisskompetanse om gode løsninger i komplekse saker.

¹⁴ Dokument nr. 3-6. Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen (2006-2007). Primærkilde: St. prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet

¹⁵ Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget Dokument 3:1 (2011–2012); s. 7

Referansegruppen har gjort oss oppmerksomme på at det har vært noe ulik praksis ved bilsenterne. Det foreligger nå et utkast til nasjonal rutine som skal på høring til de fem bilsentrene og som er planlagt implementert høsten 2012. Deloitte legger til grunn at dette er en del av omorganiseringen og vil ikke kommentere denne ytterligere.

2.4 Oppsummering og konklusjon

Vi har i dette kapitlet presentert formålet med bilstønsordningen og de viktigste trekkene ved ordningen. Dette vil i det følgende bli benyttet videre til gjennomgang og vurdering.

En gjennomgang av svar på spørreundersøkelse 1 (til etaten, bilombyggere og brukerorganisasjonene) viser at de fleste oppgir varianter av følgende som svar på spørsmålet «Hva er etter ditt syn det overordnede formålet med bilstønsordningen?»:

- Bidra til at mennesker med redusert funksjonsevne/ funksjonsnedsettelse skal kunne delta i arbeidsliv/dagligliv/samfunn
- Dekke et transportbehov som ikke kan dekkes på andre måter og kompensere for manglende mulighet til å benytte offentlig kommunikasjon og ordinære transportmidler knyttet til deltakelse i samfunnet, uten hjelp fra andre

Svarene på spørsmålet sammenfaller godt med formålet med bilstønsordningen slik den går fram av bakgrunnsdokumentasjon. Dette indikerer at bilstønsordningen er godt kjent blant de viktigste aktørene.

3. Oppfyllelse av formål og behov

Funn og drøftelser relatert til problemstillingene «Ble formålet med ny stønadsordning nådd, herunder behovet for transport til arbeid og utdanning?» og «Bidrar dagens regelverk til å møte behovet for den brukergruppen som har størst behov for en mer gunstig ordning?»

3.1 Oppnåelse av formålet med omleggingen

Vi vil i det følgende belyse spørsmålet om hvorvidt formålet med den nye stønadsordningen ble nådd.

I spørreundersøkelse 1 svarer 35 % ja på spørsmål om de kjenner til bilstønadsordningen slik den var før regelverket ble endret i 2003, og ytterligere 56 % svarer at de delvis kjenner til ordningen. 9 % svarer at de ikke kjenner til stønadsordninger før 2003. De som helt eller delvis kjenner til ordningen har blitt spurt en del spørsmål knyttet til effekten av regelverksendringen.

I et av gruppeintervjuene med NAV blir formålet med den nye stønadsordningen versus den gamle forklart som «å flytte ressurser fra de med mer enkle saker, til de som har større behov. Med ressurser menes både flytting av økonomiske ressurser og veiledningsressurser.» Ifølge St.prp. nr. 1 (2003–2004)¹⁶ er brukerne med størst behov for en mer gunstig ordning «de som har størst behov for bistand (råd og veiledning)». Brukerorganisasjonene peker i intervju på at denne definisjonen er ikke lett å tolke i forhold til gruppe 1 versus gruppe 2. Mange trenger f.eks. bistand i forhold til ombygging av bil også i gruppe 1. I et annet intervju gir et intervjuobjekt fra NAV uttrykk for at definisjonen er god. Dette utdypes med at de som har det største behovet for råd og veiledning er de som er mest funksjonshemmet og dermed avhengig av andres hjelp i alle situasjoner, noe som altså kan defineres som gruppe 2.

Representanter for brukerorganisasjonene oppgir i intervju en del konsekvenser av endringen, ut ifra de signalene organisasjonene har mottatt fra brukerne:

For gruppe 1:

- Økt valgfrihet
- Mindre byråkrati
- Dårligere økonomiske rammer
- Mindre veiledning. Organisasjonene får signaler om at mange heller ikke kjenner til mulighetene de har for veiledning under nåværende ordning

For gruppe 2:

- En bedre ordning økonomisk
- God, men tidkrevende veiledning. Brukerorganisasjonene har ikke fått signaler som tyder på at rådgivningskapasiteten har økt for gruppe 2 etter omleggingen
- Saksbehandlingstiden har ikke gått ned, men dette kan skyldes omorganiseringen

¹⁶ Dok. 3:6 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadsordningen. Primærkilde: St. prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet

I intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgis følgende konsekvenser av endringen:

For gruppe 1:

- En del får ikke tilskudd, hvis de har en ordinær inntekt
- Tidligere var all bilstønning behovsprøvd
- I praksis får man delfinansiert en bil. Dette er rimelig, ettersom det er en tilskuddsordning og ikke en fullfinansieringsordning
- Større valgfrihet, og man disponerer bilen fritt som en vanlig bil. Muligheter for å bytte bil i hele perioden, og alle kan kjøre den

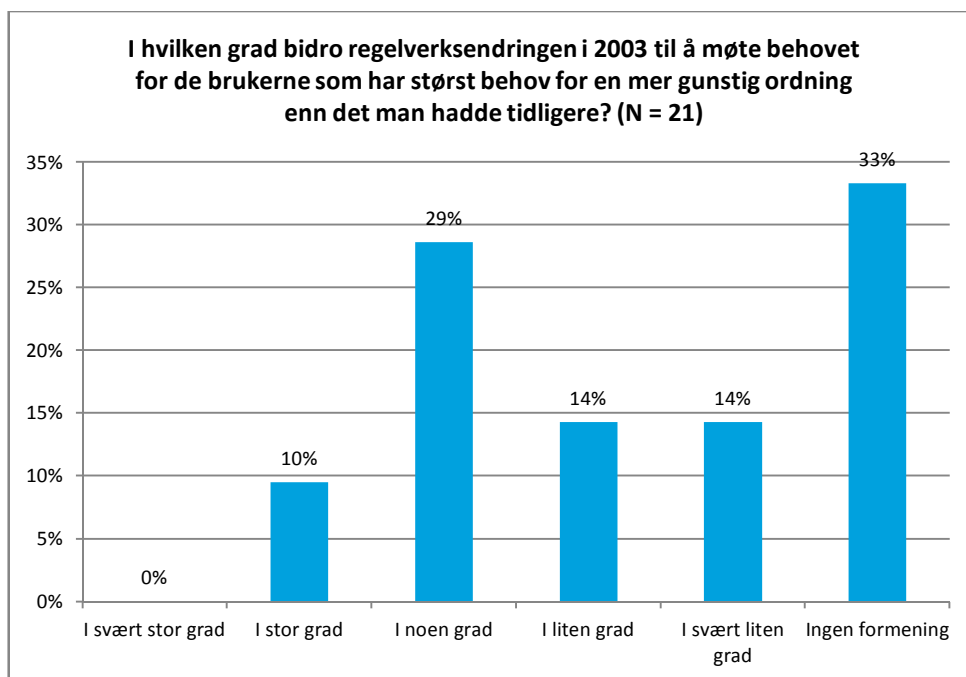
For gruppe 2:

- Ordningen har blitt svært gunstig økonomisk. Uansett inntekt vil maksimal egenandel bli 150 000
- Ordningen er mindre fleksibel. Bruker må ha en avtale med bilsenteret hvis noen andre kjører bilen

I intervju med NAV forklares det at det i utgangspunktet stilles samme krav til brukers transportbehov som før, men at forvaltningspraksis har endret seg og fortolkningen av regelverket er blitt strengere enn tidligere. Ved behov for «gruppe 2-bil» var det vesentlig enklere å få innvilget dette før 2003, selv om du ikke var helt avhengig av en rullestol.

I intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet blir det gitt uttrykk for at endringen totalt sett har gitt en mer økonomisk gunstig ordning for brukere av gruppe 2-bil, enn for brukere av gruppe 1-bil. Brukere av gruppe 2-bil får også mer bistand til behov de har i forhold til tilpasning av bilen, spesialutstyr og ombygning. Intervjuobjektene uttrykker at det ikke er tvil om at man har flyttet ressurser til den gruppa som er avhengig av heis og rampe. Samtidig peker de på at dette ikke nødvendigvis er det samme som at man har overført ressurser til de som samlet sett har det største behovet og/ eller den gruppen som utfra en samlet vurdering har behov for en økonomisk gunstig ordning. Flere representanter i referansegruppen har også gitt uttrykk for at man ikke nødvendigvis kan sette likhetstegn mellom «størst behov» og gruppe 2.

Figuren under viser svarfordelingen i spørreundersøkelse 1 på spørsmålet «I hvilken grad bidro regelverksendringen i 2003 til å møte behovet for de brukerne som har størst behov for en mer gunstig ordning enn det man hadde tidligere?»



Figur 2: Svarfordeling på spørsmål "I hvilken grad bidro regelverksendringen i 2003 til å møte behovet for de brukerne som har størst behov for en mer gunstig ordning enn det man hadde tidligere?"

Av figuren går det frem at ingen mener at regelverksendringen i svært stor grad har bidratt til å møte dette behovet. 10 % mener at regelverksendringen i stor grad har bidratt til å møte dette behovet, og en større andel mener at regelverksendringen i liten eller svært liten grad har bidratt til å møte dette formålet. Det vanligste svaret er imidlertid «ingen formening» med om lag en tredel, fulgt av «i noen grad». En svarfordeling som sentrerer seg såpass mye rundt «midt på treet»-svar og «ingen formening» tyder på at svarene bør tolkes med en viss forsiktighet. En mulig tolkning av svarfordelingen kan være at det for manges vedkommende er krevende å svare på spørsmål relatert til en endring som har skjedd såpass langt tilbake i tid.

Svarene kan også tolkes som en støtte til antakelsen om at det ikke er entydig hva som menes med «størst behov». Respondentene ble i undersøkelsen bedt om å oppgi hva de forsto med denne formuleringen. Svarene varierer fra at det er brukere med spesielle behov eller progredierende lidelser¹⁷, til de som faller mellom gruppe 1- og gruppe 2-ordningen, eller som har dårlig økonomi. Totalt sett gir svarene et inntrykk av at det blant etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjonene ikke er entydig likhetstegn mellom gruppe 2 og «de med størst behov», selv om det også er respondenter som har svart nettopp dette. Nedenfor følger uttalelsene til noen respondenter:

- «Dette gjelder de som har behov for en tilrettelagt bil...».
- «Brukere med progredierende sykdomsbilde, brukere med dårlig gangfunksjon og som er avhengig av rullestol, men som i gode perioder kan gå noen skritt»
- «Gruppe 2-bil brukere vil jeg definere som brukergruppen med størst behov...».
- «Brukere har ulike behov. Dagens ordning gir større fleksibilitet både for gr. 1-brukere og større fokus på de "tyngre" brukerne som har behov for større kompetanse».
- «Jeg tror at en bedre definisjon rundt begrepet "gangfunksjon" vil bedre situasjonen for brukere som har størst behov for en mer gunstig ordning...»

¹⁷ Store norske leksikon definerer progredierende slik: «fremadskridende, tiltagende; brukes bl.a. om symptomer som tiltar og sykdommer som forverres». I denne rapportens sammenheng vil de aktuelle progredierende lidelsene være lidelser som medfører at brukeren får en stadig dårligere funksjonsevne

I intervju med NAV gis det uttrykk for at formålet med omleggingen i stor grad er nådd. I intervjuet pekes det på at saksbehandlere på bilkontorene og formidlere/bilrådgivere på hjelpemiddelsentralene med den nye ordningen kunne konsentrere seg om de brukerne med de største behovene. Disse sakene tar lengst tid og er ressurskrevende. Etter den nye ordningen formidles kun biler i gruppe 2 gjennom bilkontorene/bilsentrene. Biler i gruppe 1 velges og kjøpes fritt av brukerne.

3.2 Ordningens bidrag til å bedre brukernes funksjonsevne i arbeidsliv og utdanning

Bilstønadsordningen skal være et bidrag til at brukerne som er i arbeid bevarer sin helse.¹⁸ 73 % av brukerne svarer helt enig på at det at de fikk innvilget bilstønad har vært et bidrag til at de bevarer sin helse, og 12 % svarer delvis enig.

20 % av respondentene i spørreundersøkelse 2 oppgir å bruke bilen til arbeid og 4 % oppgir å bruke bilen til utdanning. Samtlige av de som bruker bilen til arbeid eller utdanning svarer «helt enig» på påstanden «bilen jeg har fått med hjelp fra bilstønadsordningen er nødvendig for at jeg skal kunne delta i arbeidsliv eller utdanning».

Tilsvarende svarer majoriteten av de spurte i spørreundersøkelse 1 (etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjonene) at ordningen i stor grad bidrar til å bedre brukernes funksjonsevne i arbeidsliv og/eller utdanning.

I tildelingsbrevene til arbeids- og velferdsdirektoratet de senere år er det fokusert på arbeid og utdanning. Brukerorganisasjonene har i referansegruppemøter pekt på at det kan virke som om dette fokuset har gått på bekostning av brukere som trenger bil kun til dagligliv, fordi de av ulike grunner ikke kan delta i arbeid og utdanning. I spørreundersøkelsen 1 ble respondentene bedt om å ta stilling til denne påstanden. Ingen oppgir å være helt enig, men 22 % oppgir å være delvis enig. Til sammen er halvparten av respondentene enten helt eller delvis uenig, med en hovedvekt på helt uenig.

I intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet blir det vist til at kriteriene i utgangspunktet er like og at det ikke stilles strengere krav til vurdering av behov for bilstønad for å klare seg i dagliglivet selv om det er fokus på arbeid. I intervjuet blir det pekt på at det i praksis skal være litt lettere å få stønad til bil hvis du deltar i arbeidslivet, med bakgrunn i at man er mer avhengig av bil dersom man deltar i arbeidslivet. Blant annet er man avhengig av å komme seg til og fra jobb til faste tider, tidlig og sent, og det er en større belastning med daglige jobbreiser.

Intervjuobjektene i Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler også at brukere som benytter bilen kun i dagligliv og ikke i forbindelse med utdanning/arbeid, har større mulighet til å hvile etter reiser. Intervjuobjektene fremhever likevel at totalt sett gjør fokuset på arbeid at man vurderer arbeid og utdanning mer lempelig, men *ikke* at man er strengere på saker hvor bruker trenger bil kun til dagliglivet. I tillegg skal saker som er relatert til arbeid prioriteres i saksbehandlingen. I det samme intervjuet blir det pekt på et økt potensiale for bruk av unntaksbestemmelsen som følger av § 4 i bilstønadsforskriften:

Selv om vilkårene i § 3 ikke er oppfylt kan det i særlige tilfeller gis stønad til anskaffelse av kjøretøy, spesialutstyr til kjøretøy og kjøreopplæring, dersom anskaffelse av kjøretøy er av avgjørende betydning for at medlemmet skal kunne gjennomføre atferdskorrigeringstiltak eller overta tilbudt arbeid.

Det blir pekt på at Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfordrer [saksbehandlerne? Deloitte anm] til å bruke unntaksbestemmelsen mer. Det blir imidlertid presisert av intervjuobjektene i Arbeids- og

¹⁸ Ref. § 1 i bilstønadsforskriften

velferdsdirektoratet at oppfordringen til å bruke unntaksbestemmelsen ikke gjør at man blir strengere på stønad til bil i dagliglivet. Bilstønadsordningen er ikke en rammebevilgning, men en overslagsbevilgning: De som møter vilkårene får stønad til bil.

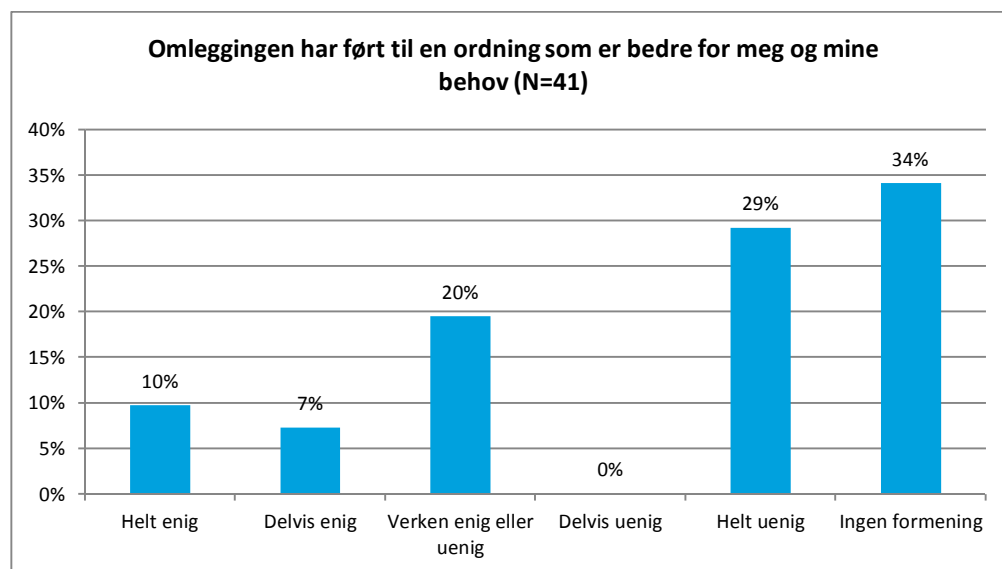
I spørreundersøkelse 1 ble respondentene spurt om i hvilken grad deres instans bruker bestemmelsen. Her oppga langt de fleste (65 %) «ingen formening», mens enkelte (23 %) svarte «i noen grad» og noen få svarte i svært stor eller svært liten grad (6 % på begge svaralternativene).

3.3 Ordningens bidrag til å bedre brukernes funksjonsevne i dagliglivet og til å dekke brukernes behov

76 % har svart at de bruker bilen til dagliglivet. Alle brukerne har i spørreundersøkelse 2 tatt stilling til påstanden «bilen jeg har fått med hjelp fra bilstønadsordningen er nødvendig for at jeg skal kunne opprettholde det dagliglivet jeg ønsker». 95 % sier seg helt enig. Tilsvarende sier majoriteten av de spurte i spørreundersøkelse 1 at ordningen i svært stor eller stor grad bidrar til å bedre brukernes funksjonsevne i dagliglivet.

Majoriteten (59 %) av brukerne svarte helt enig på påstanden om at bilen de har fått (inkludert spesialutstyr) dekker deres behov.

Brukerne som har hatt bil gjennom bilstønadsordningen også under gammel ordning ble bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Omleggingen har ført til en ordning som er bedre for meg og mine behov». Svarene går frem av figuren under:



Figur 3: Svarfordeling på påstand "Omleggingen har ført til en ordning som er bedre for meg og mine behov"

Som det fremgår av figuren er «helt uenig» det vanligste av svarene fra de som oppgir å ha en formening. Hele 34 % svarer «ingen formening» på påstanden. Analyse av svarfordelingen fordelt etter gruppe viser at det er flest blant gruppe 1b som har svart «helt uenig», og at av de som har svart ingen formening, er det flest blant gruppe 1a og 1b.

Enkelte av kommentarsvarene indikerer også at det er krevende for brukerne å ta stilling til en omlegging som er så langt tilbake i tid. Under gjengis et utvalg av øvrige kommentarer fra brukerne:

Brukere i gruppe 1a (bil uten spesialtilpasning):

- «Systemet er [fremdeles? Deloitte anm] for vanskelig/tungt i forhold til at pasienter faktisk er syke»

Brukere i gruppe 1b (bil med spesialtilpasning):

- «Ettersom det utstyret jeg har er ment tilpasset i gruppe 2-bil, og skal tilpasses gruppe 1-bil der jeg må kjøpe en større og dyrere bil selv for å få utstyr til å passe, mener jeg dette er en dårligere ordning»
- «Saksgangen tar [fremdeles? Deloitte anm] alt for lang tid»

Brukere i gruppe 2 (kassebil):

- «Det var enklere før når man hadde flere biler å velge i mellom og kunne få den bilen som passet. Kun ett menneske å forholde seg til som hørte på hva ergoterapeuten og jeg sa isteden for å overkjøre oss helt»

3.4 Gruppe 1 versus gruppe 2

I lovverket benyttes gruppe 1 om ordinære personbiler, mens gruppe 2 omfatter spesielt tilpassede kassebiler, jf. § 2 i bilstønadforskriften. I rundskrivet blir det gitt en spesifisering av gruppe 1 og 2:

Gruppe 1-bil er ordinære personbiler og her står medlemmet fritt i valg av bil, enten ny eller brukt. En gruppe 1-bil kan også være en kassebil. Det kan også gis tilskudd til spesialutstyr eller ombygning av gruppe 1-bil. Medlemmet må selv stå for kjøp av bilen og må sørge for at kjøretøyet er hensiktsmessig og at det vil vare ut stønadsperioden. Dette gjelder også hvis det er behov for spesialtilpasninger.

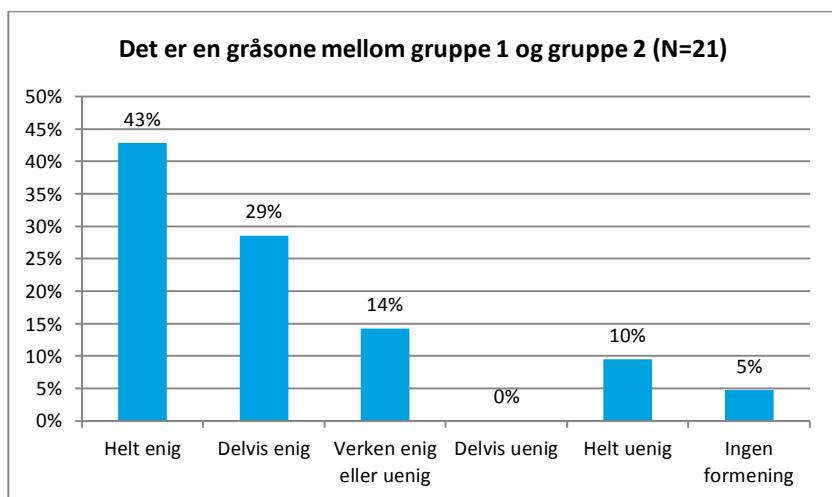
Med gruppe 2-bil menes spesialtilpassede kassebiler, dvs. som hovedregel varebiler som omregistreres til personbiler. Kombibiler og flerbruksbiler omfattes også der dette er den mest hensiktsmessige løsningen, og kassebil er alternativet. Dette kan for eksempel gjelde bil til barn. Det er videre et vilkår at bilen er spesialtilpasset med heis eller rampe. Gruppe 2-biler er prisforhandlet og skal bestilles gjennom hjelpemiddelsentralen, eller bilsenteret der dette har overtatt formidlingen.

I referansegruppemøte og gjennom intervjuer blir det gjort oppmerksom på at forvaltningen vanligvis ikke bruker begrepene gruppe 1 og gruppe 2 om bil, men om brukere eller stønad. Det blir pekt på et potensial for forvirring når en stønad som gis i gruppe 1 kan gå til anskaffelse av en kassebil, som er hva man vanligvis vil oppfatte med begrepet «en gruppe 2-bil».

I intervju med brukerorganisasjonene pekes det på at det er en gråson mellom gruppe 1 og gruppe 2, bestående av brukere som har tilstrekkelig gangfunksjon til å gå noen skritt, men som er avhengige av rullestol i det daglige og hvor det å stige inn i bilen blir en uforholdsmessig stor belastning. Det blir hevdet at flere brukere i denne gråsonen har behov for bil i gruppe 2, men at de har en «for god» gangfunksjon og derfor etter dagens regelverk plasseres i gruppe 1.

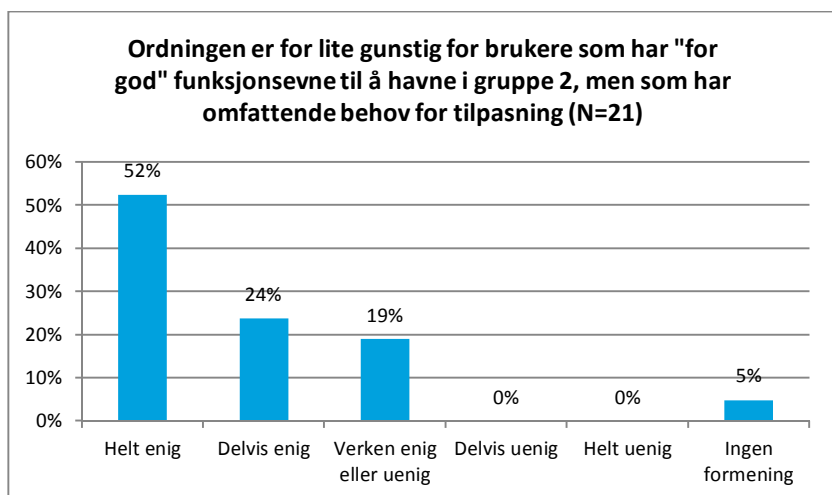
Kriteriet for å få en ytelse i gruppe 2 er at vedkommende er avhengig av heis eller rampe for å komme seg inn i bilen. På spørsmål om hva man legger i «avhengig av heis eller rampe», blir det i intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet forklart at en konkret vurdering av gangfunksjonen skal bli foretatt ute på bilsentret og hjelpemiddelsentralen. Antallet skritt som bruker har overskudd til å ta vil kunne variere fra person til person. Det gjøres en totalvurdering som blant annet innebærer vurderinger av hvorvidt bilen skal brukes til og fra arbeid, hvor hyppig den skal brukes etc.

Respondentene i spørreundersøkelse 1 (til etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjonene) ble spurt hvorvidt det eksisterer en gråson mellom gruppe 1 og 2. Av figuren på neste side går det frem at påstanden fikk høy oppslutning.



Figur 4: Svarfordeling på påstand "Det er en gråsoner mellom gruppe 1 og gruppe 2"

Videre kommer det frem en sterk støtte til en påstand om at ordningen er for lite gunstig for brukere som har «for god» funksjonsevne til å havne i gruppe 2, men som har omfattende behov for tilpasning. Av figuren under går det frem at over halvparten er helt enig i påstanden:



Figur 5: Svarfordeling på påstand «Ordningen er for lite gunstig for brukere som har "for god" funksjonsevne til å havne i gruppe 2, men som har omfattende behov for tilpasning»

Det vises i intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet til at noen bilsentre ønsker seg mer tydelige kriterier for vurdering av gangfunksjonen (definisjon på antall skritt), men Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at vurderingen av «avhengig av heis og rampe» er en konkret vurdering som må ligge hos bilsentrene, og avklares gjennom samhandling mellom de som fatter vedtak og bilformidlerne som vurderer brukers funksjon, i tillegg til vurderingene fra lege og fysio-/ergoterapeut. Intervjuobjektene presiserer at forskriftsteksten ikke refererer direkte til gangfunksjon, og det er i enkelte tilfeller et tvilsspørsmål hvorvidt kognitive vansker¹⁹ også kan gi grunnlag for gruppe 2-bil.

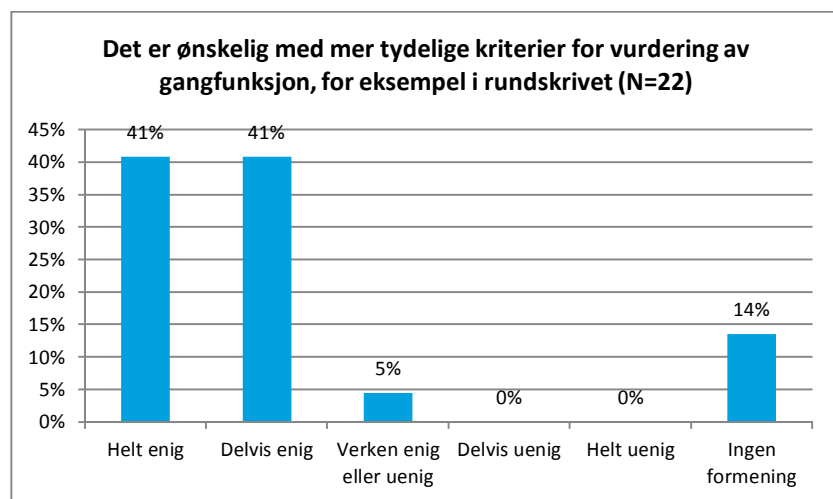
Intervjuobjekt i Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at den praktiske vurderingen av hvorvidt man oppfyller kriteriet for gruppe 2 kan gjøres enklere ved at bilsentre og formidlere fra hjelpemiddelsentralen i større grad kan delta på felles samlinger med bruker ved utprøving av hva

¹⁹ På NAVs hjemmesider oppgis følgende definisjon: «Med kognitive vansker menes atferdsmessige, tankemessige og følelsesmessige forstyrrelser som følge av hjerneskade eller dysfunksjon i hjernen. Det kan vise seg som vansker med hukommelse, konsentrasjon, språk, oppmerksomhet, planlegging og/eller initiering, impuls kontroll, rom/retningsforståelse og utholdenhet.»

slags type bil man skal ha. Det blir videre forklart i intervju at et av hovedformålene med omorganiseringen av bilsentrene er at slik tverrfaglig dialog skal bli enklere. Ved fulletableringen av bilsentrene er det en forutsetning at det foregår en tverrfaglig dialog. Man vil da kunne få en god diskusjon på tvers av profesjonene, med utgangspunkt i at alle er samlet på et sted.

Kvalitetsundersøkelsen som Arbeids- og velferdsdirektoratet har utført viser at praksis er svært lik mellom fylkene.

Slik det framkommer av figuren nedenfor, sier nesten samtlige respondenter seg enige i at det er ønskelig med mer tydelige kriterier for vurdering av gangfunksjon, for eksempel i rundskrivet.



Figur 6: Svarfordeling på påstand «Det er ønskelig med mer tydelige kriterier for vurdering av gangfunksjon, for eksempel i rundskrivet»

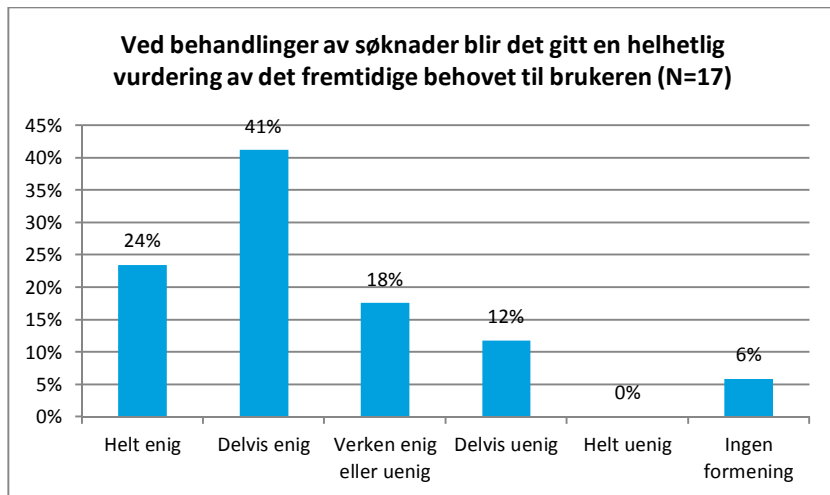
I intervju med representanter i NAV blir det likevel pekt på at kriteriet kan betegnes som et av de mest tydelige bestemmelsene i folketrygdloven. Vilåret blir i intervjuet definert som «å ikke være i stand til å komme inn og ut uten heis og rampe». Intervjuobjektene peker likevel på at det er ulikt syn på definisjon av gangfunksjon og hvorvidt dette dreier seg om å kunne stige inn og ut av bil eller «det å kunne gå et par meter», eller skillet mellom vertikal og horisontal gangfunksjon. Fastlegen skal beskrive gangfunksjonen i form av hvor langt brukeren kan gå (innenfor gitte intervaller), om brukeren kan ta kollektiv transport og hvorvidt brukeren er avhengig av heis eller rampe for å komme seg inn og ut av bilen. I gruppe 2-saker er det i tillegg en funksjonsbeskrivelse fra ergoterapeut i kommunen som gir en vurdering av om brukeren klarer å gå inn og ut av bilen på egenhånd.

I intervju med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgis det at Arbeids- og velferdsdirektoratet har ønsket mer fleksible regler rundt stønad til kassebil. Deres erfaring er at det kan være tilfeller der bruker har et absolutt behov for kassebil, uten at de er avhengig av heis eller rampe. Intervjuobjektene peker på at dagens regler derfor kan slå urimelig ut i enkelte tilfeller.

I intervjuet pekes det videre på at det er mulig å utvide definisjonen av gruppe 2 for å omfatte de som har størst behov. Det presiseres at dersom en slik omfordeling skal være kostnadsnøytral vil dette kunne gå «på bekostning av» gruppe 1, ved at tilskuddsbeløpet til denne gruppen da reduseres.

Brukerorganisasjonene foreslår i intervju at man bør utvide vilåret for hvem som bør få støtte i gruppe 2 til å omfatte de som har manuell/elektrisk rullestol **som hovedframkomstmiddel**.

Brukerorganisasjonene peker i intervju på at det i for liten grad gjøres en helhetlig vurdering av det fremtidige behovet til brukeren. I spørsmål rettet til respondenter i etaten får en slik påstand imidlertid lite støtte. De fleste sier seg enige i at det **blir** gjort en helhetlig vurdering av fremtidig behov, jf. figuren under:



Figur 7: Svarfordeling på påstand «Ved behandlinger av søknader blir det gitt en helhetlig vurdering av det fremtidige behovet til brukeren». Spørsmål kun til etaten.

Samtidig forklares det i intervju med NAV at det i utgangspunktet er nåsituasjonen som skal telle ved en vurdering av brukerens behov. Kommer brukeren seg for eksempel på en buss på søknadstidspunktet, er det dette som gjelder som utgangspunkt for konklusjon om stønad. Man vurderer ut fra nåsituasjonen og trenger svært gode holdepunkter for at situasjonen vil bli endret innen kort tid, hvis det skal vurderes vedtak innenfor gruppe 2. Det blir videre forklart i intervju at når det gjelder progredierende lidelser tar man kun hensyn hvis det er en hurtig progredierende lidelse.²⁰ Bruker må søke på nytt når situasjonen oppstår ved for eksempel lidelsen MS. Dette vurderes veldig individuelt, og bruker kan be om en medisinsk vurdering av prognosene og da få innvilget gruppe 2-bil fra starten. Det blir imidlertid presisert i intervjuet at dette ikke er vanlig.

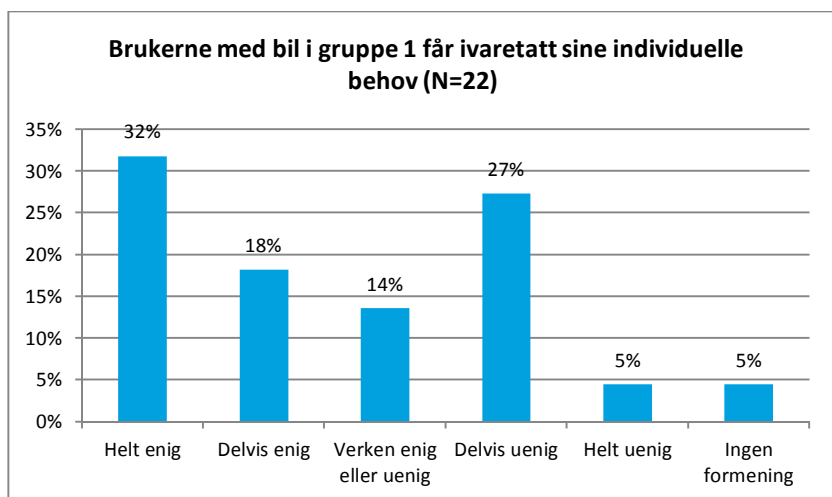
I referansegruppemøte blir det hevdet at dette trolig er et eksempel på en «streng» praksis, og at skjønnsutøvelsen kan være annerledes blant andre saksbehandlere, også ved progredierende lidelser.

I spørreundersøkelse 1 (etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjonene) ble respondentene spurt om å ta stilling til følgende påstander:

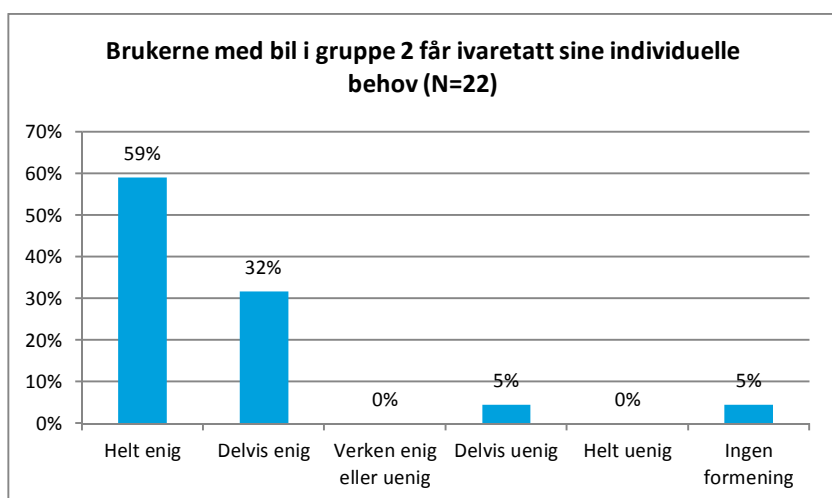
- Brukerne med bil i gruppe 1 får ivaretatt sine individuelle behov
- Brukerne med bil i gruppe 2 får ivaretatt sine individuelle behov

Svarene som fremkommer av figurene under tyder på at ordningen i stor grad har ført til at gruppe 2 kommer best ut når det gjelder ivaretagelse av individuelle behov, noe som også er i tråd med omfordelingen som var ønsket i forbindelse med omleggingen av ordningen i 2003.

²⁰ En lidelse som gjør at brukeren i løpet av et relativt kort tidsrom får vesentlig dårligere funksjonsevne



Figur 8: Svarfordeling på påstand «Brukerne med bil i gruppe 1 får ivaretatt sine individuelle behov»

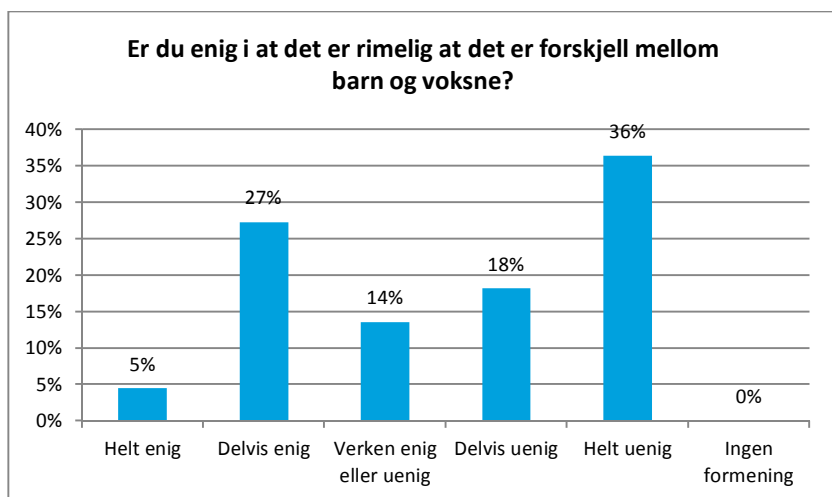


Figur 9: Svarfordeling på påstand «Brukerne med bil i gruppe 2 får ivaretatt sine individuelle behov»

3.4.1 Spesiell vurdering av gruppe 2 til barn og unge

Fra 2012 ble tildelingskriteriene for stønad i gruppe 2 endret slik at barn og unge opp til 18 år med sterkt begrenset gangfunksjon etter en nærmere vurdering kan tildeles stønad i gruppe 2.

Respondentene i spørreundersøkelse 1 ble informert om denne endringen og spurt om de var enig i at det er rimelig at det er forskjell mellom barn og voksne. Figuren på neste side viser at flertallet er helt eller delvis uenig i at dette er rimelig, men samtidig at en relativt stor andel er delvis enig.



Figur 10: Svarfordeling på spørsmål «Er du enig i at det er rimelig at det er forskjell mellom barn og voksne?»

3.5 Oppsummering og konklusjon

Ordningen oppfyller formålet:

- Brukere opplever ordningen som helt nødvendig for at de skal holde seg i arbeid eller utdanning, og for at de skal kunne opprettholde det dagliglivet de ønsker
- Brukere som er i arbeid opplever ordningen som et bidrag til at de beholder sin helse

«Ble formålet med ny stønadsordning nådd, herunder behovet for transport til arbeid og utdanning?»

- Totalinntrykket er at ordningen har blitt bedre for gruppe 2, på bekostning av gruppe 1, spesielt i forhold til økonomi. Dette er i tråd med formålet med regelverksendringen. Formålet om omfordeling fra gruppe 1 til gruppe 2 synes altså i stor grad å være oppnådd
- Funn tyder imidlertid på at rådgivningskapasiteten for gruppe 2 ikke har økt, noe som ikke er i tråd med formålet med endringen
- Ordningen prioriterer arbeid og utdanning høyt. Undersøkelsen indikerer at dette ikke går på bekostning av brukere med bilstønad (kun) til dagligliv
- Det er rom for at brukere som trenger bil for å komme i arbeid kan behandles lempeligere enn i dag (et potensial for økt bruk av § 4 i bilstønadsforskriften)

«Bidrar dagens regelverk til å møte behovet for den brukergruppen som har størst behov for en mer gunstig ordning?»

- Det kan ikke settes entydig likhetstegn mellom brukergruppen som har størst behov for en mer gunstig ordning og gruppe 2
- Det framkommer i undersøkelsen at det er en gråsoner av brukere som i dag er i gruppe 1, men hvor mye tyder på at de bør inkluderes i gruppe 2. Kriteriene er tydelige i lov og forskrift, men undersøkelsen indikerer et ønske fra flere hold om noe endrede retningslinjer og kriterier. Undersøkelsen indikerer at flere brukere med sterkt nedsatt bevegelighet eller sterkt progredierende lidelser bør kunne få gruppe 2-bil

Annet:

- Det vil være hensiktsmessig med en opprydning i begrepsbruken rundt «gruppe 1» og «gruppe 2». Mens forskriften benytter begrepene gruppe 1 og 2 om biler, brukes dette begrepet i forvaltningen om brukere og/eller ytelsen

4. Flexibilitet og administrasjon

4.1 Flexibilitet og enkelhet i administrasjonen av ordningen for Arbeids- og velferdsetaten

Funn og drøftelser relatert til problemstillingen «Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel og enkel å administrere for Arbeids- og velferdsetaten?»

Den primære kilden til funn om denne problemstillingen er spørreundersøkelse 1 som gikk til etaten, bilombyggere og brukerorganisasjoner.

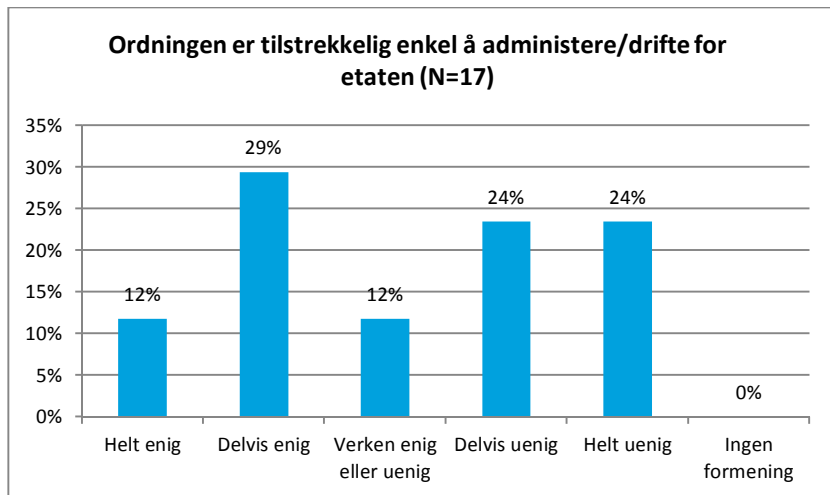
I spørreundersøkelsen ble ledere av bilsenter eller hjelpemiddelsentral spurt om de synes ordningen er tilstrekkelig fleksibel å administrere for etaten. De fleste sa seg enten delvis uenig eller delvis enig i påstanden. Blant de respondentene som sa seg enig i påstanden svarte noen på oppfølgingsspørsmål om hva de legger i at ordningen er tilstrekkelig fleksibel. Noen utvalgte svar/definisjoner er «At man har handlingsrom innenfor det regelverket man forvalter» og at «Ordningen er tilstrekkelig fleksibel til å kunne forvaltes på en god måte. Ordningen kan imidlertid av og til virke noe urimelig fordi den er så tydelig i forhold til kriterier, spesielt knyttet til gruppe 2-bil».

Videre ble det gitt følgende innspill om hva som må til for at ordningen skal være tilstrekkelig fleksibel:

- Enklere regelverk som gir (bedre) svar på gråsoneproblematikk
- Ordningen må gi muligheter til å finne hensiktsmessige løsninger for brukerne, f.eks. ved at lovverket gir (større) rom for hensiktsmessig bruk av skjønn i forhold til brukers behov. En respondent peker på at «det er av og til en konflikt mellom hensikt/mål og muligheter innenfor lovens rammer»

I tillegg ble det pekt på at fysio- og ergoterapeut på Hjelpemiddelsentralen bør tidligere inn i saken, og det ble ytret ønske om et tettere samarbeid med vedtaksenheten. En respondent skriver: «For meg virker det som om det utøves skjønn i liten grad. Spesielt hvis man fyller vilkårene. Det vil si at man oppfattes som streng også ved tilbehør/ekstrautstyr. For meg er det rart at man gir et dyrt hjelpemiddel og avslår billig tilleggsutstyr som bedrer funksjonaliteten vesentlig. I tillegg dette med progredierende sykdommer.»

Ledere av bilsenter eller hjelpemiddelsentral ble videre spurt om de synes ordningen er tilstrekkelig enkel å administrere/drifte for etaten. Svarene fordeler seg over hele skalaen.



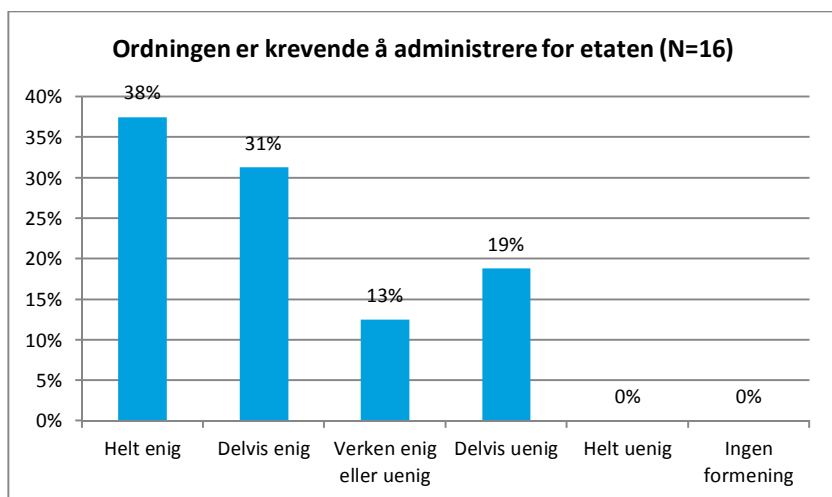
Figur 11: Svarfordeling på påstand «Ordningen er tilstrekkelig enkel å administrere/drifte for etaten». Spørsmål kun til etaten.

En analyse av kommentarsvar fra respondentene gir følgende innspill til hva som kan gjøre ordningen enklere å administrere:

- IT-verktøyene må være enkle og tilpasset regelverket
- Regler og rutiner bør bedres:
 - ønske om entydige regler, også knyttet til transportbehov
 - flere peker på at reglene ikke bør være for rigide. En svarte at «vi kommer opp i situasjoner hvor regelverket er til hinder for å oppnå det som må være intensjonen med ordningen»
 - ønske om å redusere unødvendig administrativt arbeid rundt formaliteter. Innlevering av bil ble nevnt som eksempel på ressurskrevende aktiviteter hvor «arbeid og administrasjon rundt salget [ofte koster] mer enn bilens verdi»
- Bedre samarbeid mellom NAV, Vegvesen og bilforhandlere vil gjøre administrasjonen enklere
- Tydeligere informasjon til søkere, for å få fullgode søknader fra (kun) søkere som oppfyller kravene
- Forenkle reglene rundt mini-anbud
- Bedre underlag for beslutninger – dagens statistikk baseres i for høy grad på manuelle tellinger

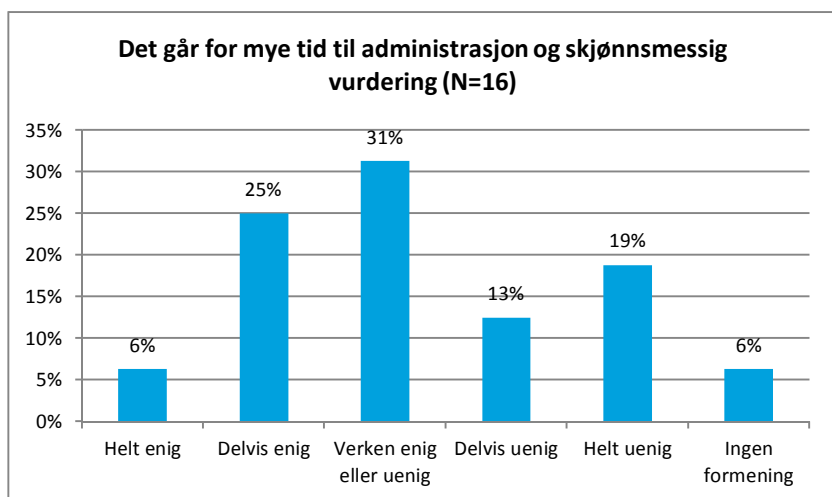
Ledere av bilsenter eller hjelpemiddelsentral ble videre spurt om fleksibiliteten i ordningen kan ha en negativ innvirkning på likebehandlingen. Flertallet svarer delvis enig eller delvis uenig i påstanden. 19 % svarer helt uenig.

Figuren under viser hvorvidt respondentene mener at ordningen er krevende å administrere for etaten. Et flertall på 69 % er helt eller delvis enig i denne påstanden.



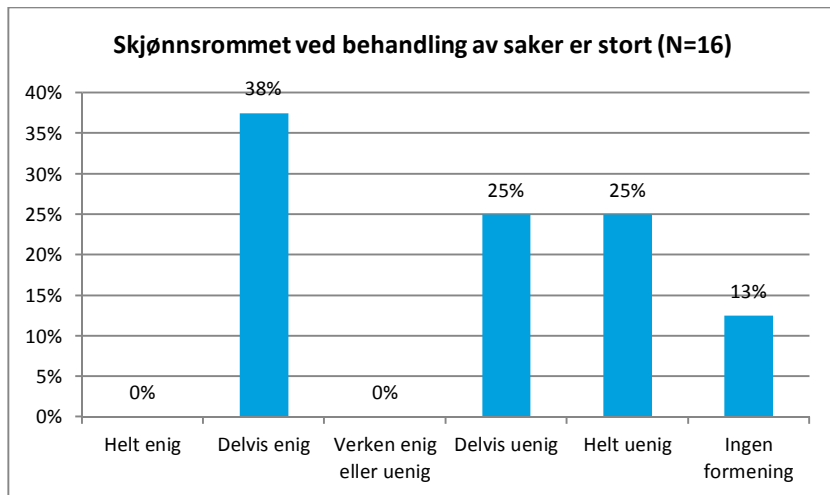
Figur 12: Svarfordeling på påstand «Ordnningen er krevende å administrere for etaten». Spørsmål kun til etaten.

På spørsmål om det går for mye tid til administrasjon og skjønnsmessig vurdering, var svarene fordelt over hele skalaen, men det var flere som sa seg uenig enn enig. Se figur under:



Figur 13: Svarfordeling på påstand «Det går for mye tid til administrasjon og skjønnsmessig vurdering». Spørsmål kun til etaten.

På et spørsmål om «like» saker behandles likt, er svarene fordelt over hele skalaen (ikke vist som figur). På spørsmål om skjønnssrommet ved behandling av saker er stort, viser svarene at flere respondenter mener at skjønnssrommet er stort. 38 % var delvis enig i påstanden, mens 50 % var helt eller delvis uenig. Se figur under:



Figur 14: Svarfordeling på påstand «Skjønnsrommet ved behandling av saker er stort». Spørsmål kun til etaten.

4.2 Flexibilitet for brukerne

Funn og drøftelser relatert til problemstillingen «Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel for brukerne?»

4.2.1 Funn fra spørreundersøkelse 2 og intervju med brukerorganisasjonene

Den primære kilden til funn om hvorvidt ordningen er fleksibel nok for brukerne er brukerne selv, direkte i spørreundersøkelse 2 og indirekte gjennom intervju med brukerorganisasjonene.

På spørsmål om hva det innebærer at en stønadsordning er fleksibel for brukerne, svarer representanter for brukerorganisasjonene følgende: At den tar høyde for individuelle behov og at det er valgfrihet i forhold til type bil og livssituasjon (for eksempel om brukeren har barn).

Som nevnt i kapittel 3 peker brukerorganisasjonene på at for gruppe 1 har fleksibiliteten blitt større etter omleggingen i 2003. Det blir gitt uttrykk for at ordningen er tilstrekkelig fleksibel for de fleste brukere i gruppe 1. Det blir samtidig pekt på at «dersom man har behov for tilpasninger er det mindre reell fleksibilitet».

For gruppe 2 peker brukerorganisasjonene på at det er vanskelig for brukeren å få en annen bil enn den som er NAVs førstevalg, noe som er med på å gjøre ordningen mindre fleksibel for brukere i gruppe 2. NAV peker i intervju på at regelverket om offentlige anskaffelser setter føringer som tilsier at de som vant konkurransen alltid skal vurderes. Dersom A-valget ikke egner seg, må dette begrunnes. Bilene i gruppe 2 er prisforhandlet, med tre leverandører på listen. Dette er begrunnet i den forhandlingsprosedyren som er valgt.

Brukerorganisasjonene redegjør i intervju for at de ønsker både likebehandling og fleksibilitet. Det presiseres at det er bra at regelverket åpner opp for skjønn hvis skjønnset/lovtolkningen utøves på en god måte. Brukerorganisasjonene ønsker ikke et rigid regelverk, samtidig som de presiserer at fleksibiliteten ikke må gå på bekostning av likebehandling.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om å ta stilling til hvorvidt stønadsordningen er fleksibel nok for dem som brukere. Om lag halvparten av de som svarte i spørreundersøkelse 2 var helt eller delvis enig i at stønadsordningen er fleksibel nok for dem som bruker. En analyse av svarene fordelt på gruppe viser at svarfordelingen er ganske lik. I gruppe 1a var det 54 % som var (helt eller delvis) enig i at stønadsordningen er fleksibel nok for dem som brukere, mens tilsvarende andel var 46 % i gruppe 1b og 52 % i gruppe 2.

Brukerne ble også spurt om de opplever at de som brukere har fått den individuelle løsningen de har behov for, herunder både spesialtilpasning og bilen. 58 % er helt eller delvis enig i påstanden. En analyse av svarene fordelt på gruppe viser at i gruppe 1a var det 50 % som var (helt eller delvis) enig i at de hadde fått den individuelle løsningen de har behov for, mens tilsvarende andel var 71 % i gruppe 1b og 65 % i gruppe 2.

Videre sier 57 % seg helt eller delvis enig i at de opplever at saksbehandleren tok hensyn til alle relevante sider ved deres livssituasjon ved behandlingen av deres søknad. En analyse av svarene fordelt på gruppe viser at i gruppe 1a var det 55 % som var (helt eller delvis) enig i at de hadde fått den individuelle løsningen de har behov for, mens tilsvarende andel var 63 % i gruppe 1b og 52 % i gruppe 2.

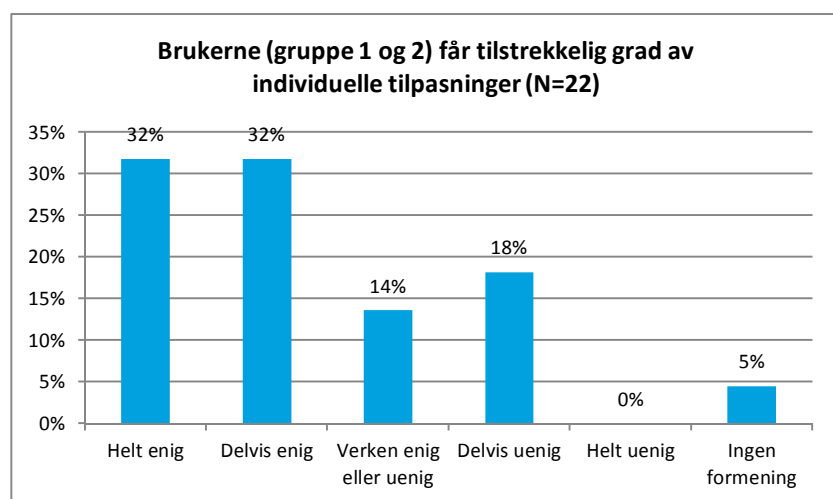
De som ikke sa seg enig i påstanden fikk oppfølgingsspørsmål om hva de mener det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til, og hvilke følger dette fikk. Svarene var bl.a. at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til bilens romslighet og framkommelighet, valgmuligheten i forbindelse med valg av biltyper var dårlig, eller NAV har overprøvd anbefalinger fra lege. Enkelte svarte at de ikke fikk det utstyret de søkte om. Når det gjelder sistnevnte viser en nærmere undersøkelse at dette er snakk om utstyr som nå har blitt standardutstyr og som det dermed ikke gis støtte til, eksempelvis automatgir og firehjulstrekk.

Brukerne ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt bilen vil dekke deres behov fram til de kan søke om ny bil. 58 % av brukerne svarte helt eller delvis enig på påstanden.

4.2.2 Funn fra spørreundersøkelse 1

I spørreundersøkelse 1 ble respondenter fra bilsenter eller hjelpemiddelsentral spurt om å ta stilling til en del påstander som har relevans for å analysere svarene fra brukerne over. De ble blant annet bedt om å ta stilling til følgende påstand: «For de som har bil fra før blir det gjort en raskere saksbehandling og en mer fleksibel behovsprøving». Svarene fordeler seg jevnt mellom uenig og enig (ikke vist som figur).

Videre ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden «Brukerne (gruppe 1 og 2) får tilstrekkelig grad av individuelle tilpasninger». Svarene går frem av figuren under.



Figur 15: Svarfordeling på påstand «Brukerne (gruppe 1 og 2) får tilstrekkelig grad av individuelle tilpasninger»

Som figuren viser er flertallet (64 %) av respondentene helt eller delvis enig i at brukerne får tilstrekkelig grad av individuelle tilpasninger.

4.3 Oppsummering og konklusjon

«Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel og enkel å administrere for Arbeids- og velferdsetaten?»

- Flere av de ansatte i etaten mener at skjønnsrommet ved behandling av saker er stort, noe som tyder på at stønadsordningen er fleksibel. Samtidig er det i tidligere kapittel pekt på at skjønnsrommet kan være for lite ift behovet
- Ordningen oppleves som for rigid, men samtidig vil en oppmyking av ordningen kunne gjøre administrasjonen mer krevende
- Ordningen er relativt krevende å administrere for etaten
- Enkelte respondenter peker på konkrete forslag til forenkling på følgende områder:
 - IT-verktøy
 - Rutiner
 - Informasjon
- Det pågår arbeid med å tilrettelegge informasjon for søkere (veiledning og kalkulator). Dette vil kunne gi lavere administrasjonskostnader på sikt

«Er stønadsordningen tilstrekkelig fleksibel for brukerne?»

- Stønadsordningen oppleves ikke som tilstrekkelig fleksibel: Kun om lag halvparten av brukerne sier seg enig i at ordningen er fleksibel nok
- Sett opp mot regelverket før 2003, har fleksibiliteten økt for gruppe 1 og blitt mindre for gruppe 2. Ved behov for tilpassing er imidlertid fleksibiliteten noe mindre i praksis
- Representanter for brukerorganisasjonene definerer en fleksibel stønadsordning for brukerne som en ordning som tar høyde for individuelle behov og at det er valgfrihet i forhold til type bil og livssituasjon. Det er delte meninger blant respondenter og intervjuobjekt om hvorvidt dette er oppfylt

5. Implementering

Funn og drøftelser relatert til problemstillingen «Hvordan har regelverksendringen blitt implementert i organisasjonen, og i hvilken grad støtter etatens håndtering av området opp under formålet med endringen?»

5.1 Implementering av regelverket i etaten

I intervjuet med Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det pekt på en rekke faktorer i implementeringen av den nye praksisen. Under følger en oversikt over disse faktorene:

- ✓ **Forutsetningen for implementeringen var lovendringen**
- ✓ **Den nye forskriften ble iverksatt** i 2003. Arbeidsdepartementet har ansvaret for bilstønadsforskriften. Daværende Rikstrygdeverket, hjelpemiddelsentralen og bilkontorene deltok i utformingen av den nye ordningen og det nye regelverket. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er gjort mindre justeringer i forskriften siden 2003
- ✓ **Rundskriv:** Etaten (ved tidligere Rikstrygdeverket) laget et nytt rundskriv etter regelverksendringen. Rundskrivet oppdateres ved behov og endres i snitt et par ganger i året. Dette omfatter både justeringer og større endringer. Det blir forklart at tiden muligens er moden for en større gjennomgang av dette rundskrivet, men dette beskrives som tidkrevende
- ✓ **Rutine:** Det ble i 2003 laget en «bilrutine» for bilområdet. Som nevnt tidligere, er det nå nedsatt en arbeidsgruppe i regi av styringsenheten NAV hjelpemidler og tilrettelegging som ser på hele arbeidsprosessen fra søknad og frem til oppfølging etter at bil er utlevert. Ny rutine skal etter planen foreligge i løpet av høsten 2012
- ✓ **Informasjonsmøter:** De fylkesvise bilkontorene hadde ansvar for opplæring av trygdekontorene i sitt fylke. Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaring er at informasjonsmøter som hovedregel ble gjennomført. Lokalt NAV-kontor har ansvar for veiledning og det er derfor viktig at de kjenner til hovedtrekkene ved ordningen
- ✓ **Fagsamlinger:** Det har vært avholdt fagsamlinger med de involverte/de som jobber direkte med området («bilsamling»). Den første fagsamlingen etter at det nye regelverket trådte i kraft, var høsten 2003 og siden har fagsamlinger blitt gjennomført jevnlig på bilområdet, omtrent en gang i året. På fagsamlingene møtes alle de som jobber med dette og diskuterer reelle eksempler

I intervju uttales det at det tok tid før regelverksendringen fikk en effekt, men at det nå er strammet mer inn og at bestemmelsene håndheves mer likt nå. Det pekes imidlertid på at den nye utvidelsen²¹ for barn og unge som har en sterkt begrenset gangfunksjon, vil kunne medføre en risiko for at praksis igjen blir mer ulik.

5.2 Dagens håndtering av området

I tillegg til beskrivelsene over, opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet i intervju at det er iverksatt en del andre tiltak eller aktiviteter som skal bidra til å opprettholde en god likebehandling. Disse tiltakene er iverksatt i den senere tid, blant annet som en følge av Riksrevisjonens bemerkninger fra 2009.

Eksempel på tiltak som er gjennomført:

- Omorganiseringen til fem bilsenter og regionalisering av vedtaksfunksjonen
- Opprettelse av et «vedtaksfaglig nettverk»
- Opprettelse av «nettverk for bilsenterledere»
- Gjennomføring av en kvalitetsundersøkelse av likebehandling i vedtakene høsten 2011

²¹ Tilføyelse i bilstønadsforskriften § 2 fjerde ledd fra 1.1.2012

Når det gjelder omorganiseringen, ligger denne utenfor mandatet til denne evalueringen og vil derfor ikke bli presentert i detalj. I intervju opplyses det imidlertid om at som følge av de organisatoriske endringene med etablering av bilsentrene fra 2008, ble det en midlertidig opphopning av gamle saker.

Under presenteres de andre tiltakene og aktivitetene i mer detalj, slik de ble presentert i intervju:

Vedtaksfaglig nettverk ble opprettet i 2010 og skal bidra til avklaringer av vedtaksfaglige spørsmål fra bilsentrene. Nettverket består av representanter fra forskjellige bilsentre og har som formål å sikre likebehandling av tilsvarende saker uavhengig av hvor i landet bruker bor, kompetanseoverføring mellom bilsentrene, oversikt over saker hvor man har ulik oppfatning og bidrag til faglig utvikling og kompetanseheving på bilområdet totalt i NAV. I tilfeller hvor nettverket ikke kommer fram til en felles konklusjon på en problemstilling, sammenfattes en generell problemstilling som sendes til NAV Klageinstans (KA) som har faglig veiledningsansvar. Dersom problemstillingen krever prinsipiell avklaring sender KA saken over til Arbeids- og velferdsdirektoratet ved seksjon for tiltak og virkemidler for avklaring. Seksjonen har det faglige ansvaret for området i Arbeids- og velferdsetaten. NAV klageinstans har også en rolle i forhold til opplæring og gir bistand og kommer med innspill til nettverkene. Hvis det fremdeles er tvil kan klageinstansen ta opp saker fra nettverket med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette dreier seg ikke om mange saker. Direktoratet gir da en tilbakemelding til faginstansen i nettverkene i form av en konklusjon som blir gjeldende for samme sakstype. Denne lagres på fellesområdet som alle saksbehandlere har tilgang til. Det er per i dag ikke rutine på at konklusjonen går tilbake til klageinstansen. Respondentene har gitt innspill på at denne konklusjonen burde komme tilbake til klageinstansen, slik at de vet hvordan rådet de har gitt følges opp.

Den enkelte nettverksdeltaker har ansvar for å presentere saker som har vært tatt opp i nettverket på sitt bilsenter. Spørsmål, svar og evt. diskusjon tas vare på, avhengig av sakens karakter, og kan brukes som oppslagsverk ved lignende saker og er tilgjengelig for alle saksbehandlere på bilsentrene. Nettverket kan også benyttes av styringsenheten for å få tilbakemelding på praksis eller innspill til endringer i regelverk m.m. Dette kan også skje etter henvendelser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller NAV klageinstans (KA). I intervju med representant fra bilsenteret blir det gitt uttrykk for at saksbehandlere ofte ønsker en raskere tilbakemelding fra KA og Arbeids- og velferdsdirektoratet om de problemstillingene som ble sendt videre til disse instansene. Det forklares at «vårt daglige arbeid og utfall i vedtakene er avhengig av en rask og tydelig avklaring slik at alle får lik forståelse av regelverket. På denne måten blir våre vedtak riktigere og brukere mer fornøyde.»

Nettverket for ledere av bilsenteret omhandler hovedsakelig organisatoriske og praktiske diskusjoner, men har også tilgrensning til fag. Høsten 2012 skal det også etableres et nettverk mellom formidlerne.

Kvalitetsundersøkelsen av likebehandling i vedtakene høsten 2011 viste at «like» saker i stor grad vurderes likt. NAV Klageinstans, som foretok den praktiske gjennomgangen av saker i kvalitetsundersøkelsen på vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet, var enige i de aller fleste vedtakene. I intervju fortelles det at kvaliteten samlet sett framsto som meget tilfredsstillende. Det skal gjennomføres en ny kvalitetsundersøkelse høsten 2012. Arbeids- og velferdsdirektoratet får også en årlig tilbakemelding fra NAV klageinstans (kvalitetsrapport på området). Dette understøtter resultatene fra kvalitetsundersøkelsen. Det er også iverksatt opplæringstiltak, ettersom mange skal læres opp etter omorganiseringen.

5.2.1 Bruken av kjennelser fra trygderetten

På spørsmål om hvorvidt og eventuelt hvordan kjennelser fra trygderetten benyttes til endring av praksis, opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at etaten legger til grunn kjennelser fra trygderetten i den konkrete saken, men at bilsenteret ikke skal legge om sin praksis på bakgrunn av en enkelt kjennelse. Det er altså ikke gitt at vedtakene får føringer for videre praksis. Ansvaret for å definere praksis ligger hos Arbeids- og velferdsdirektoratet, som bidrar til fortolkning av regelverket gjennom rundskriv og veiledning til klageinstansen på vedtakssaker. I tillegg har NAV klageinstans et

selvstendig ansvar for å ta opp hvorvidt man bør endre praksis. Det gjennomføres regelmessige kontaktmøter mellom trygderetten og Arbeids- og velferdsdirektoratet der ulike avgjørelser fra trygderetten drøftes. Kontaktmøtene og trygderettens vurderinger av et fagområde generelt kan føre til justeringer av praksis, og/eller at man bringer saker opp til Arbeidsdepartementet for å få en presisering, eller for å luften behovet for endring i forskriften.

5.2.2 Saksbehandling og veiledning

Intervjuobjektene i NAV opplever at det er et tydelig fokus på brukere i gruppe 2 og på ressursbruk i hjelpemiddelsentralen og bilsentrene, og at ordningen brukes etter formålet. Formidlerne har fått frigjort en del kapasitet til å håndtere gruppe 2-saker mer grundig enn det man hadde tidligere. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at formidlingsressursene går mest til gruppe 2. Vedtektsmessig benyttes mye ressurser på gruppe 1. Dette skyldes blant annet at det brukes mye ressurser på avslagsvedtak til gruppe 1, noe som oppleves som lite god ressursbruk. Avslagsvedtak kan også følges av en klagesak som i sin tur kan være ressurskrevende.

I intervju vises det til at det alltid er en dialog mellom leverandører, bilombyggere og bilformidlere for saker i gruppe 2. På gruppe 1b (behov for ombygging) bør det være dialog med bilombygger og bilformidler. I 2009/2010 ble det etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe mellom bilombyggere, bilsenterleder, billeverandørene Mercedes og Volkswagen, trafikkskolers landsforbund, veidirektoratet, NAV hjelpemidler og tilrettelegging og innkjøpsavdelingen i NAV brukerrettede anskaffelser. Hensikten med samarbeidsgruppen var å øke kvaliteten og få ned leveringstiden for saker i gruppe 2, men også andre problemer adresseres her.

I intervju forklares det at det ved søknad vurderes om det er en gruppe 1- eller gruppe 2-søker og at søknaden deretter går til bilrådgiver dersom det er en gruppe 2-søker. Tidligere måtte alle søknader innom bilrådgiver. Ved innvilgning av tilskudd i gruppe 1 stilles det flere krav til brukeren fordi det er mer etterarbeid. Etter regelverksendringen fikk brukere i gruppe 1 større valgfrihet, men det ble også stilt høyere krav til brukermedvirkning fra den enkelte.

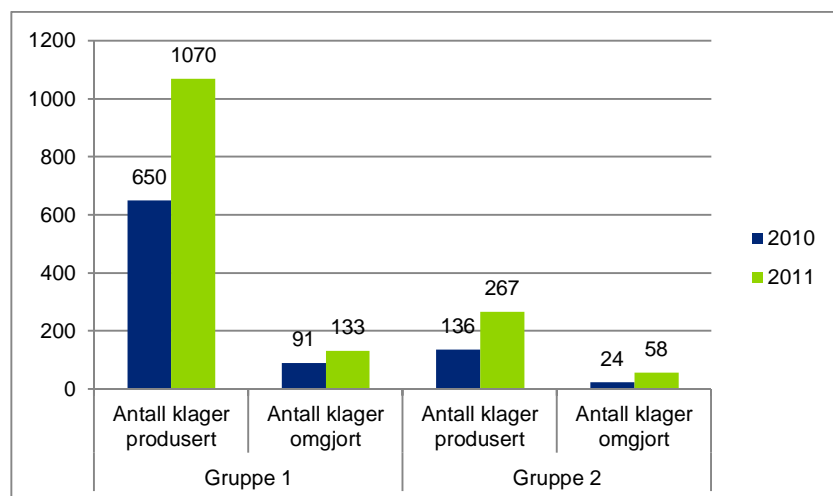
5.2.3 Klagehåndtering

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at 69 % fikk avslag på første gangs vedtak i gruppe 1 i 2011, og 33 % i gruppe 2. Det er noe lavere avslagsprosent ved gjenanskaffelse. I intervju pekes det på at en årsak til at avslagsprosenten er høy er at ordningen er en økonomisk gunstig ordning som man står fritt til å søke og som ikke krever f.eks. deltakelse på et attføringsprogram. Den lave terskelen for å søke medfører at flere søker uten å oppfylle kravene. Det blir videre opplyst at en svakhet ved statistikken på bilområdet er at avslagsprosenten kun er basert på nye søknader, og ikke fanger opp de som har hatt bil fra før og som får gjenanskaffelse. Den reelle avslagsprosenten er egentlig noe lavere, hvis man hadde kunnet inkludere de som gjenanskaffer bil. Arbeids- og velferdsdirektoratet håper at nytt statistikk-system i 2012 vil gi NAV mulighet til å ta ut statistikk på dette.

Klager blir behandlet av NAV klageinstans. Saksbehandlingen i klageinstansen er sentralisert til én enhet, blant annet for å sikre lik behandling og økt kvalitet i klagebehandlingen. For 2011 behandlet klageinstansen 809 klagesaker mot 579 i 2010. Av disse ble 700 stadfestet mot 511 i 2010. Omgjøringsprosenten i 2011 var 9 %. Dette er samme omgjøringsprosent som i 2010. Klageinstansen behandlet 139 ankesaker i 2011 mot 149 i 2010. 127 av disse sakene ble stadfestet og videresendt Trygderetten i 2011 mot 132 i 2010. Trygderetten behandlet i 2011 112 saker mot 162 saker i 2010. 89 av disse sakene ble stadfestet i 2011 mot 122 saker i 2010. Dette gir en omgjøringsprosent på 18 for 2011 mot 22 i 2010.

Kontaktpersonen i NAV har gjort oss oppmerksomme på at oversikten fra NAV Klageinstans kun viser saker avgjort i klageinstansen/ trygderetten og at den ikke tar hensyn til f.eks. omgjøring ved bilsentrene. Deloitte har også fått oppgitt en annen oversikt over klagesaker som omhandler saker og omgjøringer etc. totalt. Videre oppgis det at det i statistikken kun er skilt mellom gruppe 1 og gruppe 2

de to siste årene. I årene tidligere har det vært en stor gruppe med uspesifisert gruppeinndeling. Statistikk fordelt på grupper blir dermed svært unøyaktig, og NAV har derfor valgt å kun oppgi sum av alle.



Figur 16: Antall klager produsert og antall klager omgjort fra 2010-2011. Tall fra NAVs klageinstans

Statistikken gir en oversikt over behandlede klagesaker. Tallene registreres manuelt og en sak kan bestå av fire vedtak. Oversikten over klagesaker omhandler saker og omgjøringer med mer (både saker som er avgjort i klageinstansen/ trygderetten, og f.eks. omgjøring ved bilsentrene).

I spørreundersøkelsen til brukerne svarer 23 % av brukerne at de har opplevd å få avslag. Noen av de som fikk avslag svarer at de anket vedtaket og at de da fikk innvilget bil. Av intervju går det fram at omgjøringer etter klage ofte skyldes at det kommer tilleggsopplysninger i saken. Saken går kun videre til NAV klage dersom man ikke omgjør på bilsenteret. Omgjøring på bilsenteret er vanlig når det kommer tilleggsopplysninger.

Omgjøringsprosenten var som nevnt litt over 9 % i henholdsvis 2010 og 2011. Begge årene har ulike skjønnsvurdering (13 totalt), feil lovanvendelse (5 totalt) og nytt faktum (5 totalt) vært de mest hyppige omgjøringsgrunner som har gitt medhold. I intervju med representanter fra NAV opplyses det at en omgjøringsprosent på 9 % er en «uproblematisk omgjøringsprosent sammenlignet med andre stønadsordninger». Det finnes ingen statistikk på hva brukerne klager på, men i intervju med representant for NAV Klage oppgis det at brukerne i hovedsak klager på følgende:

- At de ikke får stønad når de søker om bil
- At de har søkt gruppe 2, men får gruppe 1. Herunder finnes det også saker hvor brukerne tidligere har fått stønad tilsvarende gruppe 2, men nå får stønad i gruppe 1
- At brukerne ønsker seg spesialutstyr som de ikke får innvilget

Eksempler på brukere som tidligere ble tilstått stønad i gruppe 2, men nå eventuelt plasseres gruppe 1 er barn med gangfunksjon, brukere som bor i bofellesskap og psykisk utviklingshemmede brukere.

5.2.4 Klager mottatt hos brukerorganisasjonene

Brukerorganisasjonene opplyser i intervju at følgende klagegrunner er de viktigste i deres statistikk:

- Lang saksbehandlingstid
- Tilskuddets størrelse
- Gjenanskaffelsestidspunkt / reglene om åtte år (+ krav til kilometer) og elleve år
- At det ikke avskrives på samme måte i gruppe 1 og gruppe 2. Du kan også bli straffet for dårlig vedlikehold
- Klager på at ektefellen ikke kan bruke bilen (gruppe 2)

5.3 Oppsummering og konklusjon

«Hvordan har regelverksendringen blitt implementert i organisasjonen, og i hvilken grad støtter etatens håndtering av området opp under formålet med endringen?»

Implementering av regelverksendringen:

- Implementeringen av regelverksendringen i etterkant av 2003 fremstår som målrettet og hensiktsmessig

Dagens håndtering av området:

- Det er igangsatt flere tiltak for å sørge for å sikre likebehandling
- Undersøkelsen indikerer at etatens håndtering av området har et forbedringspotensial når det gjelder å støtte opp under formålet med endringen:
 - Saksbehandlingstiden er fremdeles noe lengre enn det som er ønskelig. Dette kan imidlertid også skyldes at omorganiseringen ikke er fullført
 - Det brukes fremdeles mye vedtakstid på gruppe 1-saker
- Deloitte ser det som viktig med felles nasjonale retningslinjer, herunder at den nye «bilrutinen» kommer på plass i høst og formidles på en god måte til saksbehandlere
- I de tilfeller hvor problemstillinger fra det «vedtaksfaglige nettverket» krever en prinsipiell avklaring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, vil det være fornuftig at klageinstansen får vite resultatet av den endelige avklaringen. Dette vil bidra til at de kan ivareta sitt veiledningsansvar og se resultatet av de faglige vurderinger som Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør

Mangler i statistikkgrunnlaget:

- I arbeidet med evalueringen har det kommet frem at statistikkgrunnlaget for ordningen ikke er av tilstrekkelig kvalitet. Dette er en utfordring når det gjelder å styre området på en god måte. Det er derfor ønskelig med bedre registrering av statistikk

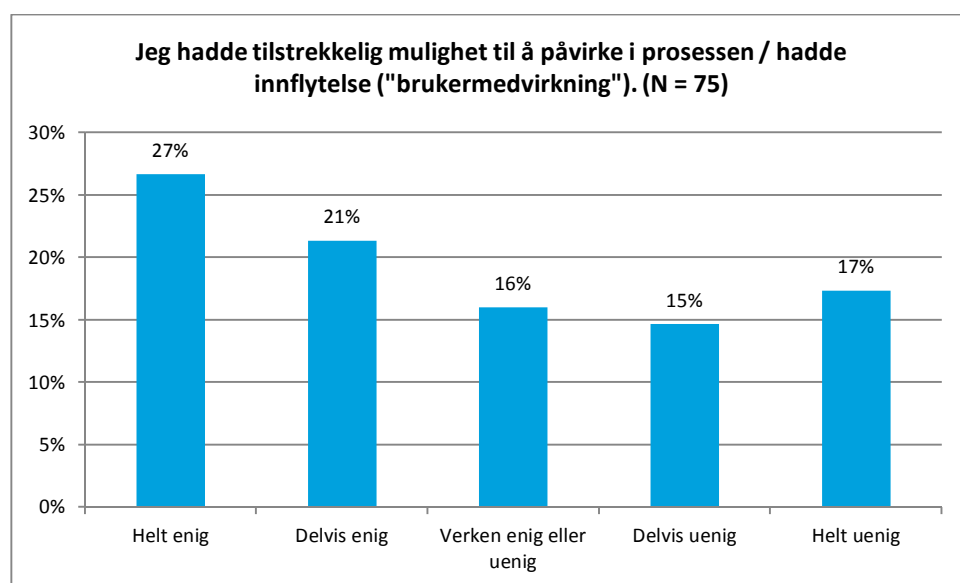
6. Brukertilfredshet

Funn og drøftelser og vurderinger relatert til problemstillingen «Brukertilfredshet», med underpunktet «Er det forskjeller mellom brukere med bil i gruppe 1 og gruppe 2 når det gjelder forhold som brukermedvirkning, økonomi, faglig veiledning, prosess, tid og resultat?»

6.1 Brukertilfredshet

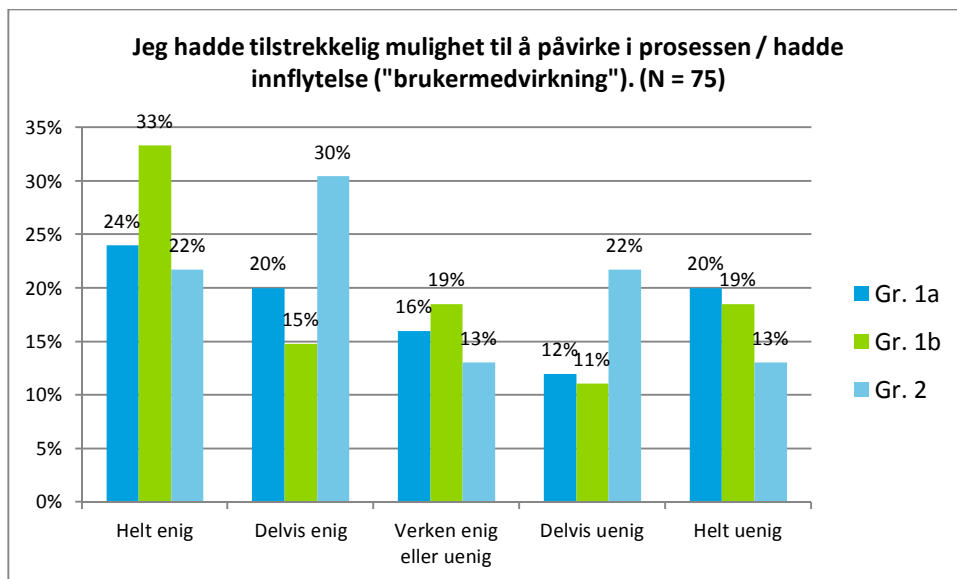
I mål- og disponeringsbrevet for 2011 til spesiallinjen fra arbeids- og velferdsdirektøren ble følgende overordnede føringer gitt for arbeidet for hele NAV: *Kvalitet i alle ledd, brukerrorettning og service og effektivitet.*

6.1.1 Brukermedvirkning



Figur 17: Svarfordeling på påstand «Jeg hadde tilstrekkelig mulighet til å medvirke i prosessen/hadde innflytelse («brukermedvirkning»)»

48 % er helt eller delvis enig i påstanden om at de hadde tilstrekkelig mulighet til å medvirke i prosessen/hadde innflytelse («brukermedvirkning»). 32 % er helt eller delvis uenig. 16 % er verken enig eller uenig, og 4 % har ingen formening.



Figur 18: Svarfordeling etter gruppe på påstand «Jeg hadde tilstrekkelig mulighet til å medvirke i prosessen/hadde innflytelse («brukermedvirkning»)»

Av figuren over går det frem enkelte forskjeller mellom de ulike gruppene. Ser man imidlertid helt enig og delvis enig under ett, og tilsvarende helt og delvis uenig under ett, utjevnes forskjellene. Respondenter i gruppe 1b er den gruppen som i størst grad er helt enig i at de har hatt tilstrekkelig brukermedvirkning.

De 47 brukerne i brukerundersøkelsen som har hatt bil siden før 2003 fikk spørsmål om å ta stilling til en påstand om brukermedvirkningen har blitt bedre etter at bilstønadordningen ble lagt om i 2003. 41 svarte på spørsmålet. Av disse svarte 39 % «ingen formening». Dette kan sees i relasjon til at det er lenge siden endringen ble innført. Av de 25 som har en formening deler svarene seg jevnt over skalaen. Dette indikerer at brukerne ikke har opplevd en systematisk endring i brukermedvirkningen etter endringen i 2003.

6.1.2 Faglig veiledning og informasjon

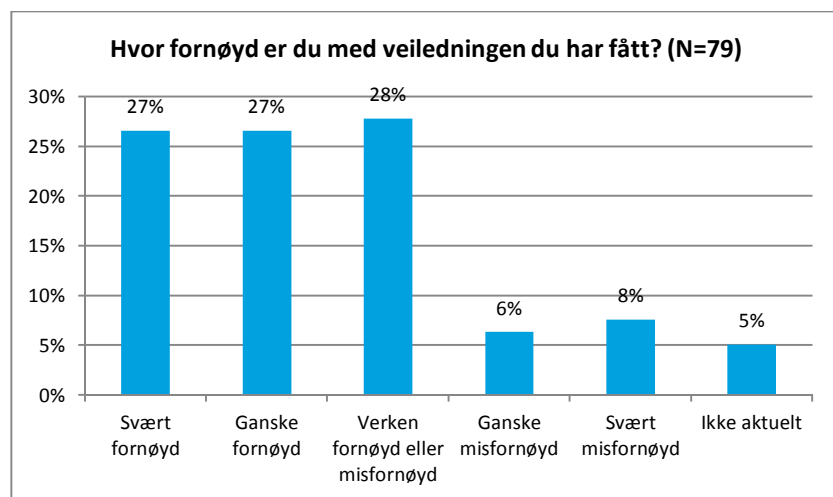
I spørreundersøkelse rettet mot brukere ble disse spurt om hva slags veiledning de har fått fra NAV i forbindelse med bilstønaden. Fordeling av veiledningstyper vises i tabellen på neste side. Respondentene kunne sette flere kryss.

Alternativer	Antall	Andel
Ingen veiledning	14	18 %
Veiledningssamtale	31	39 %
Orientering og veiledning i forbindelse med utfylling av kravet	38	48 %
Bistand til å sørge for at nødvendig dokumentasjon foreligger	23	29 %
Veiledning ved valg av bil	35	44 %
Veiledning ved valg av spesialutstyr	33	42 %
Veiledning til tilpasning av spesialutstyr ved overlevering av bilen	16	20 %
Opplæring i bruk av spesialutstyret	17	22 %
Oppfølging etter at bilen er levert til meg	5	6 %
Annet	6	8 %
Antall respondenter	79	

Tabell 7: Svarfordeling - mottatt veiledning fra NAV

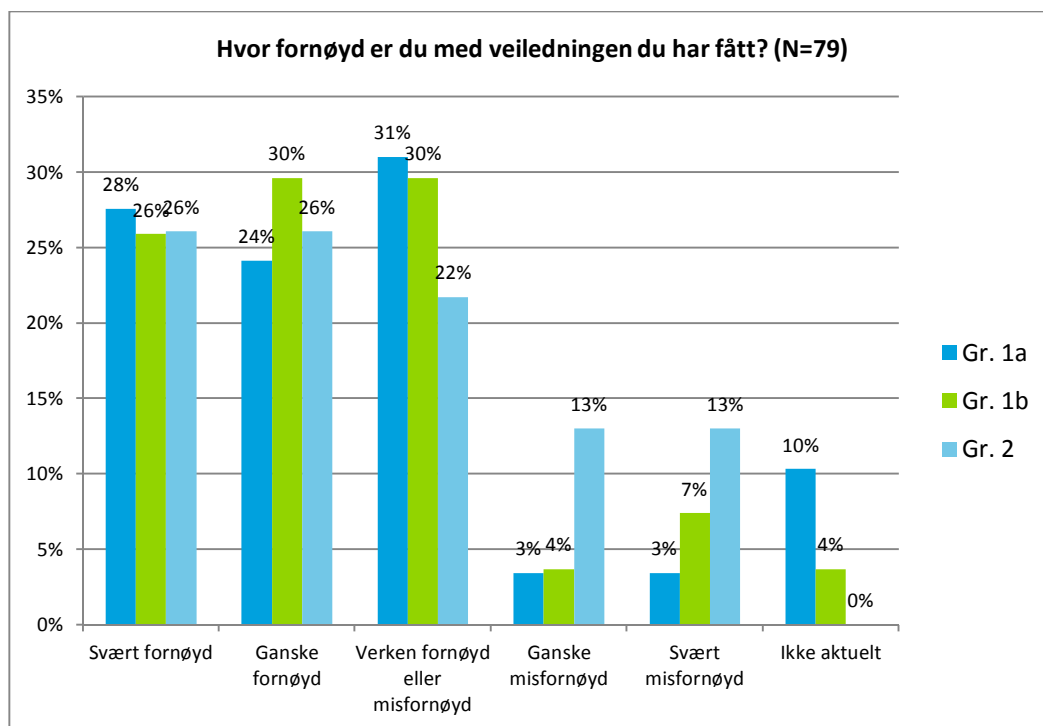
Av de 14 som ikke hadde fått veiledning, utgjør gruppe 1a flertallet, med 9 respondenter som svarte at de ikke hadde mottatt noen veiledning.

På spørsmål om hvorvidt brukerne opplever at de har mottatt tilstrekkelig veiledning fra NAV, svarer nesten halvparten at de er helt eller delvis enig i påstanden. Svarfordelingen er relativt lik mellom ulike typer brukere, men det er flest som svarer helt eller delvis uenig blant gruppe 1a og gruppe 2. Svaret på hvorvidt brukerne opplever at de har mottatt tilstrekkelig veiledning, bør sees i relasjon til figuren under, som viser svarfordelingen på spørsmål hvor brukerne er bedt om å svare på hvor fornøyd de er med den veiledningen de har fått.



Figur 19: Svarfordeling på spørsmål «Hvor fornøyd er du med veiledningen du har fått?»

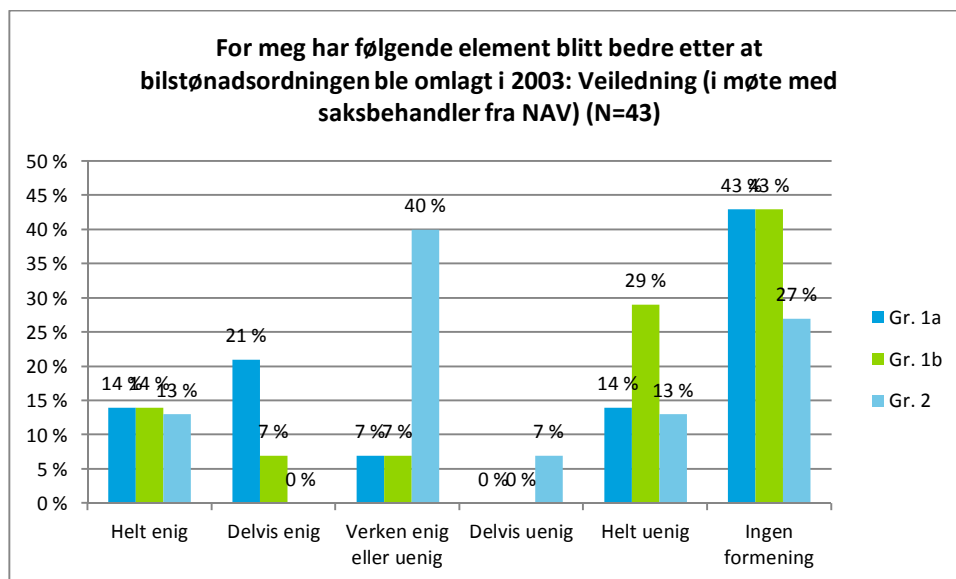
Slik det framgår av figuren over, svarer over halvparten av brukerne at de er fornøyd eller svært fornøyd. 28 % svarer verken fornøyd eller misfornøyd. 14 % svarer ganske eller svært misfornøyd. 5 % svarer ikke aktuelt.



Figur 20: Svarfordeling etter gruppe på spørsmål «Hvor fornøyd er du med veiledningen du har fått?»

Av figuren over går det fram at de som har svart ikke aktuelt er i gruppe 1a eller 1b. Videre går det fram at gruppe 2 i større grad er misfornøyd med veiledningen de har fått enn de andre gruppene.

De respondentene som har hatt bil siden før 2003 ble bedt om å ta stilling til følgende påstand: For meg har følgende elementer blitt bedre etter at bilstønadordningen ble omlagt i 2003; *veiledning* (i møte med saksbehandler fra NAV) og *opplæring*. Respondentene som har en formening er delt i svarene sine. 23 % er helt eller delvis enig i påstanden om at veiledningen har blitt bedre etter omleggingen i 2003, mens 21 % er helt eller delvis uenig. 19 % er verken enig eller uenig. 37 % av respondentene har ingen formening. Figuren under viser svarfordelingen etter gruppe:



Figur 21: Svarfordeling etter gruppe på påstand «For meg har følgende element blitt bedre etter at bilstønadordningen ble omlagt i 2003: Veiledning (i møte med saksbehandler fra NAV)»

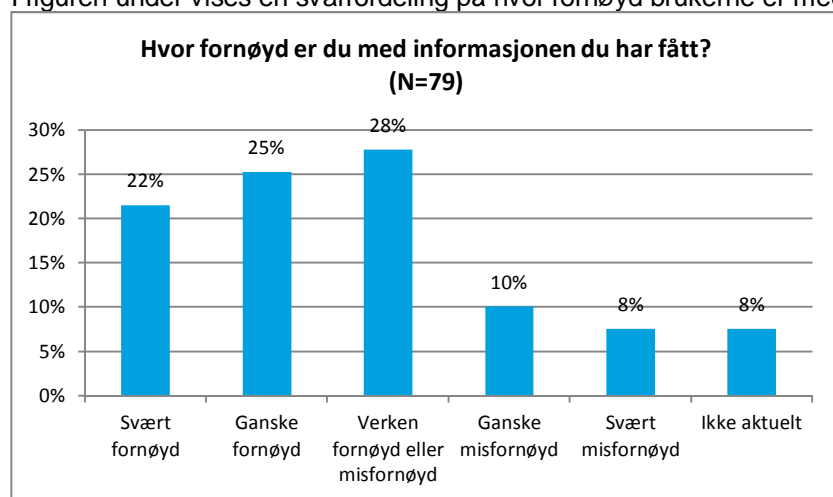
Når det gjelder *opplæring* er det 10 % som er helt eller delvis enig i påstanden om at dette har blitt bedre etter endringen. 13 % er helt uenig. 23 % svarer verken enig eller uenig. 54 % har ingen formening.

Alternativer	Antall	Andel
Ingen informasjon	18	23 %
Informasjon om rettigheter	32	41 %
Informasjon om søkeprosessen	43	54 %
Informasjon og oppfølging i forbindelse med saksbehandlingen	26	33 %
Informasjon i forbindelse med valg av bil	30	38 %
Informasjon i forbindelse med spesialutstyr	23	29 %
Annet	5	6 %
Antall respondenter	79	

Tabell 8: Svar på type informasjon brukerne har fått fra NAV

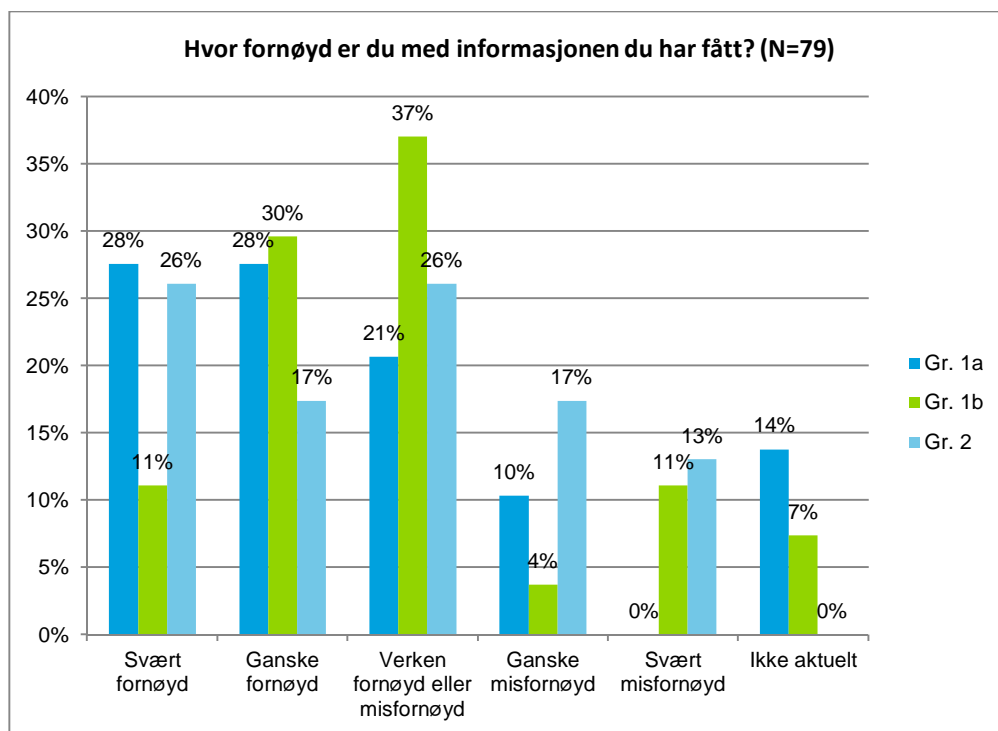
Som tabellen viser har 23 % ikke mottatt noen informasjon fra NAV. Det er flest blant gruppe 1a, brukere av bil uten tilpasning, som ikke har mottatt noen informasjon.

I figuren under vises en svarfordeling på hvor fornøyd brukerne er med den informasjonen de har fått.



Figur 22: Svarfordeling på spørsmål «Hvor fornøyd er du med informasjon du har fått?»

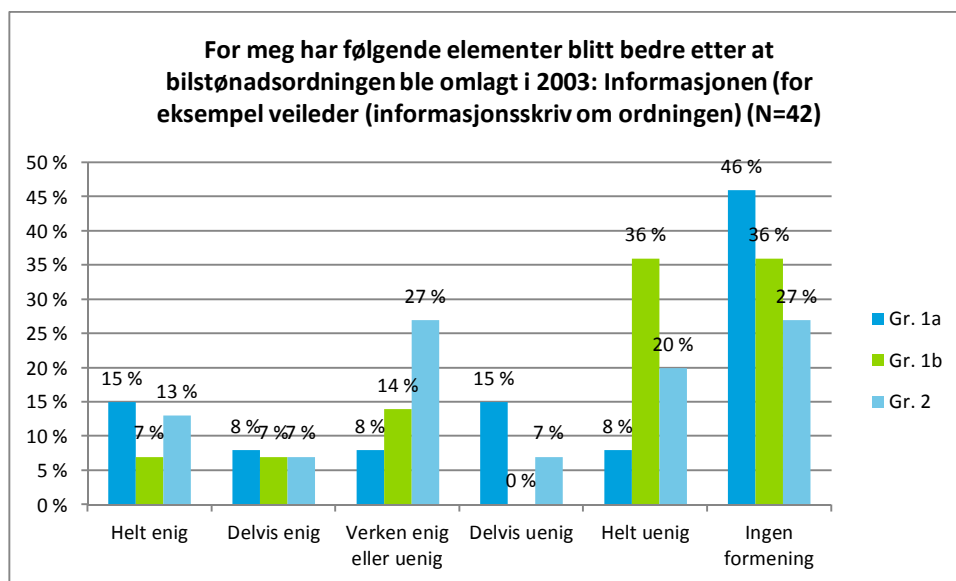
Som det framgår av figuren svarer nesten 50 % at de er svært eller ganske fornøyd med den informasjon de har fått. 18 % av brukerne har svart at de er svært eller ganske misfornøyd med den informasjon de har fått.



Figur 23: Svarfordeling etter gruppe på spørsmål «Hvor fornøyd er du med informasjon du har fått?»

Av figuren over går det fram at det er forskjeller mellom gruppene, men at disse bare i noen grad er systematiske. Den tydeligste trenden er at gruppe 1b i mindre grad er fornøyd med informasjon enn andre. Av de som har svart svært misfornøyd er det kun brukere i gruppe 1 b og gruppe 2.

Brukerne ble også bedt om å ta stilling til påstander knyttet til hvorvidt ulike elementer har blitt bedre etter at bilstønsordningen ble endret i 2003. 19 % er helt eller delvis enig i at informasjonen (for eksempel veileder (informasjonsskriv om ordningen) har blitt bedre. 36 % har ingen formening. 28 % er helt eller delvis uenig. Figuren under viser svarfordelingen etter gruppe:



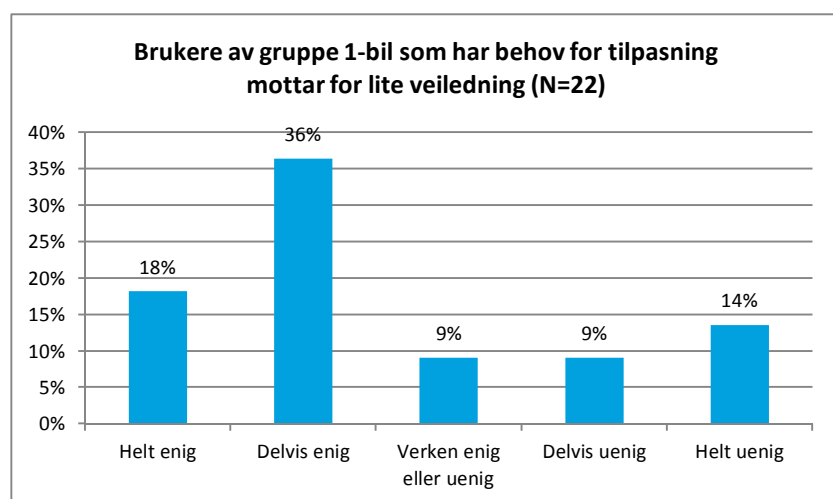
Figur 24: Svarfordeling etter gruppe på påstand «For meg har følgende elementer blitt bedre etter at bilstønsordningen ble omlagt i 2003: Informasjonen (for eksempel veileder (informasjonsskriv om ordningen)»

6.1.3 Særskilt om veiledningsbehovet til gruppe 1

I flere intervju pekes det på at det er en risiko for at brukere av gruppe 1-bil som trenger tilpasning, kjøper feil bil. I spørreundersøkelse 1 ble respondentene spurt om de kjente til konkret(e) tilfelle(r) der brukere i gruppe 1 har kjøpt bil som ikke passer deres behov. 68 % svarte ja. Disse ble spurt om å utdype årsaken til at brukeren kjøpte en bil som ikke passet. Blant årsakene som oppgis oftest finner vi:

- Størrelse på stønad medførte at bruker ikke hadde økonomi til egnet kjøretøy
- Bruker valgte å kjøpe bil uten å undersøke godt nok om muligheten for spesialtilpassing av bilen. Dette kan ha to årsaker:
 - a. Bruker fikk informasjon om muligheten om få råd hos formidler om valg av type bil, men valgte å ikke benytte seg av muligheten
 - b. Manglende informasjon om mulighetene til ombygging og behov for plass etter ombygging

Svar fra spørreundersøkelsen til brukerne viser at brukere av gruppe 1-bil mottar mindre veiledning enn brukere i gruppe 2. I intervju med brukerorganisasjonene ble det hevdet at brukere av gruppe 1-bil som har behov for tilpasning mottar for lite veiledning i forhold til behovet. I spørreundersøkelsen sier en ikke uvesentlig andel seg (helt eller delvis) enig i en slik påstand. Se figur under:



Figur 25: Svarfordeling på påstand «Brukere av gruppe 1-bil som har behov for tilpasning mottar for lite veiledning»

Det følger av rundskrevet at bruker selv har ansvaret for at den bilen som velges, kan tilpasses med riktig utstyr. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er utarbeidet en sjekklister ved kjøp av bil i gruppe 1 som er tilgjengelig på nav.no for alle brukere som får tilskudd til bil. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at NAV ikke har ansvar for at bruker kjøper rett bil, men for å veilede bruker hvis de spør. På spørsmål om det er tydelig nok at brukere i gruppe 1 kan få veiledning, svarer intervjuobjektene at de ikke kjenner til hvordan veiledningen bekjentgjøres, men at man kan se nærmere på om dette står i vedtaket. Videre opplyses det i intervju at representantene fra direktoratet ikke kan utelukke at man kunne vært tydeligere på veiledningsmuligheten.

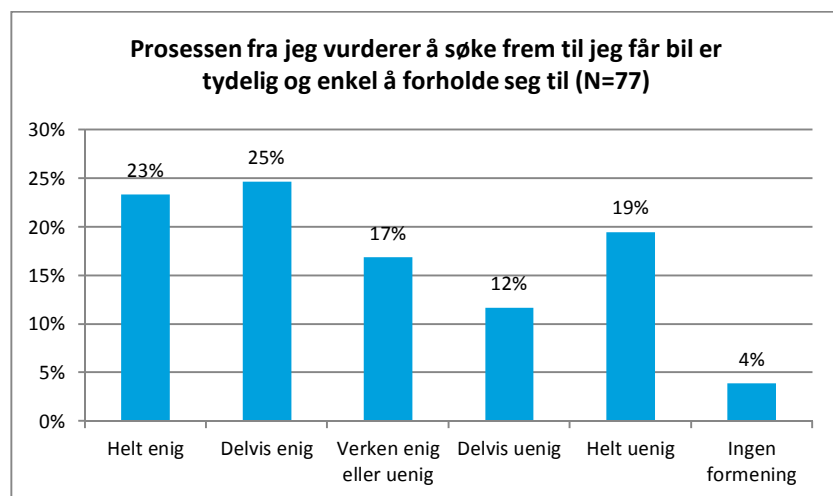
Under intervjuet blir det opplyst følgende fra representanten fra bilsenteret om bistand/veiledning til gruppe 1: Hvis saksbehandleren ser at den medisinske dokumentasjonen tilsier det, så nevnes det i vedtaket at de kan få bistand. Saksbehandleren vurderer i hver enkelt sak om det er nødvendig, og informasjon om bistand er ikke standardtekst. Intervjuobjektet gir uttrykk for at dette er praksis alle steder. Det har ikke latt seg gjøre å bringe på det rene om dette er tilfelle. Et eksempel på behov for bistand/veiledning som nevnes i intervjuet er en bruker som har et amputert ben og trenger tilpasning. I et slikt tilfelle vil saksbehandler da skrive at de kan få bistand.

I intervju med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet blir det opplyst at det er NAV lokalt som gjennomfører veiledningssamtalen. NAV har et ansvar for å veilede bruker hvis de trenger veiledning på egenskaper ved bilen til brukere som er i gruppe 1. Dette innebærer hvilken funksjon bilen skal ha og hva det er ønskelig at bilen skal ha av funksjoner, eksempelvis om bilen egner seg for ettermontering av utstyr. Ifølge intervjuobjektene synes mange i NAV at dette er vanskelig på detaljnivå. Det er enklere å gi råd av typen «du trenger en bil som er lett å stige inn og ut av og den bør derfor være høy», enn av typen «kjøp modell X og ikke Y». Det er ikke NAVs oppgave å veilede om bilmerke, men derimot på egenskaper og om bilen egner seg for ettermontering av spesialutstyr. Intervjuobjektene opplever at NAV har god nok kompetanse på veiledning om kjøp av spesialutstyr.

Det blir forklart i intervju at det ikke finnes noen statistikk på hvilket grunnlag bilstøtaden innvilges på (psykisk sykdom, etc.). Imidlertid opplyser representanten fra bilsenteret i intervju at de har inntrykk av at en del av de som søker om tilskudd i gruppe 1 søker på grunn av psykiske lidelser. Det blir forklart at dokumentasjon på medisinsk behov for bil i form av en legeerklæring må foreligge uavhengig av type lidelse. I tilfellet med psykiske lidelser må det foreligge spesialisterklæring, mens primærlegen uttaler seg i de andre tilfellene. Ved spesialtilpasningene i gruppe 1b og 2 er det i de fleste tilfeller også nødvendig med en uttalelse fra kommuneergoterapeut. I tilfellene med psykiske lidelser er det også et krav at brukeren har forsøkt eksponeringsterapi i forhold til kollektivtransport, men det blir forklart at det er krevende å få inn dokumentasjon på dette.

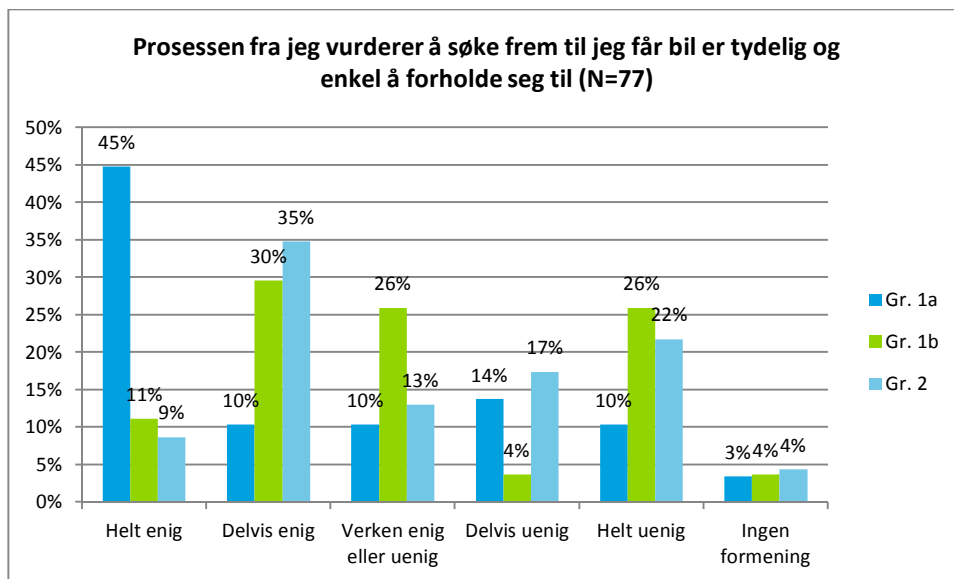
6.1.4 Prosess

Brukerne ble spurt om prosessen fra de vurderer å søke fram til de får bilen er tydelig og enkel å forholde seg til. Svarfordelingen vises i figuren under.



Figur 26: Svarfordeling på påstand «Proessen fra jeg vurderer å søke fram til jeg får bil er tydelig og enkel å forholde seg til»

Flertallet, om lag halvparten, er helt eller delvis enig i påstanden. Omtrent 30 % er helt eller delvis uenig i at prosessen er tydelig og enkel å forholde seg til. 17 % svarer verken enig eller uenig. 4 % har ingen formening.



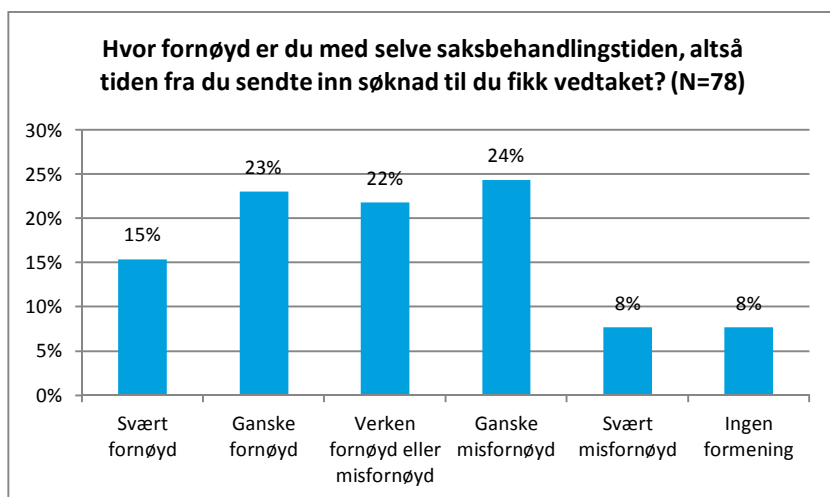
Figur 27: Svarfordeling etter gruppe på påstand «Prosesen fra jeg vurderer å søke frem til jeg får bil er tydelig og enkel å forholde seg til»

Av figuren over går det frem at det først og fremst er brukere i gruppe 1a som sier seg helt enig i at prosessen er tydelig og enkel.

Brukerne som hadde fått stønad gjennom ordningen før 2003, ble bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Prosesen rundt bilstønadordningen har blitt enklere for meg som bruker nå enn før omleggingen i 2003». Av de som hadde en formening, fordelte svarene seg relativt jevnt over hele skalaen. 20 % var helt eller delvis enig i påstanden, 28 % var helt eller delvis uenig, og 17 % var verken enig eller uenig.

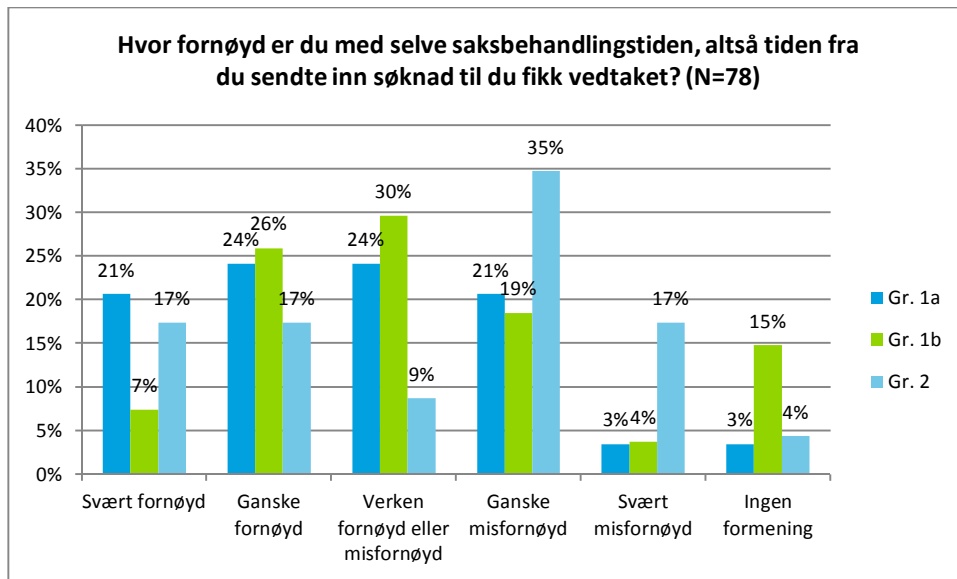
6.1.5 Tid

Brukerne ble spurt om de er fornøyd med saksbehandlingstiden hos NAV fra avlevering av søknaden til de fikk vedtaket. Resultatene vises i figuren under.



Figur 28: Svarfordeling på spørsmål «Hvor fornøyd er du med selve saksbehandlingstiden, altså tiden fra du sendte inn søknad til du fikk vedtaket?»

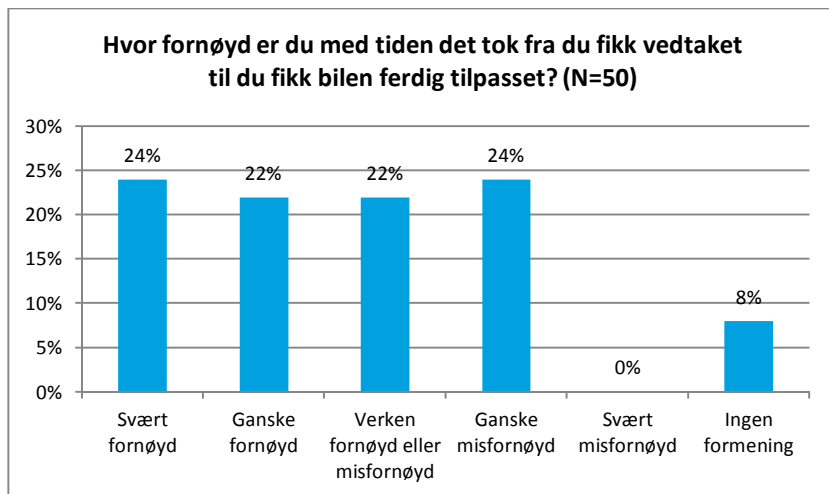
Som figuren viser, fordeler svarene seg nokså jevnt, med en tredel som er (svært eller ganske) fornøyd med saksbehandlingstiden, en tredel som er (svært eller ganske) misfornøyd, og resterende tredel som verken er fornøyd eller misfornøyd eller ikke har noen formening.



Figur 29: Svarfordeling etter gruppe på spørsmål «Hvor fornøyd er du med selve saksbehandlingstiden, altså tiden fra du sendte inn søknad til du fikk vedtaket?»

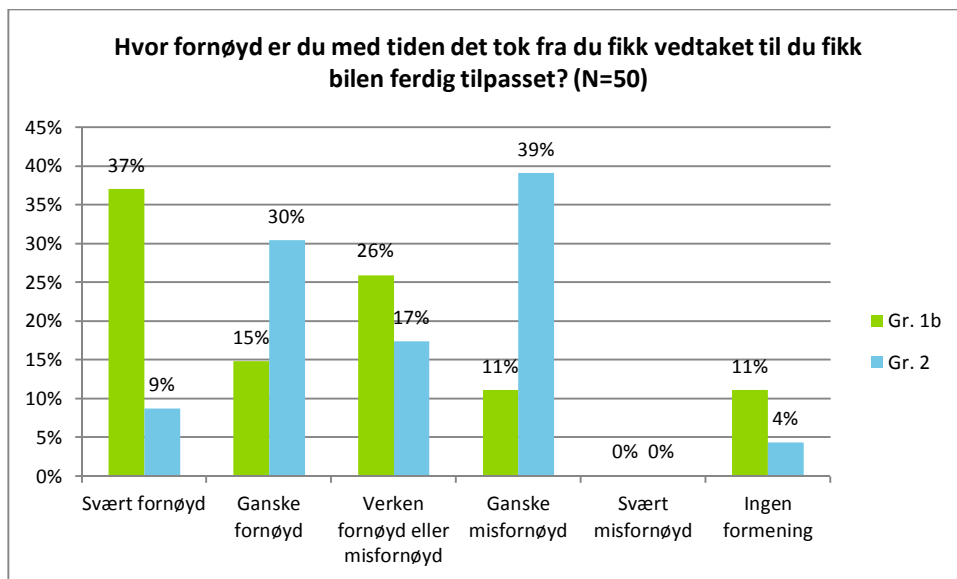
Av figuren over går det fram at brukerne i gruppe 2 skiller seg ut som mest misfornøyd med saksbehandlingstiden. Gruppe 1a er mest fornøyd.

Videre ble brukerne spurt om hvor fornøyd de er med tiden det tok fra vedtaket til de fikk bilen ferdig tilpasset. Resultatene vises i figuren under.



Figur 30: Svarfordeling på spørsmål «Hvor fornøyd er du med tiden det tok fra du fikk vedtaket til du fikk bilen ferdig tilpasset?»

Av de brukerne som har mottatt bil med tilpassing oppgir flertallet at de har ventet under ett år fra de fikk et vedtak til de fikk bilen ferdig tilpasset. Hvor fornøyd brukerne er med tiden det tok fra vedtak til ferdig tilpassing fordeler seg jevnt over skalaen, med unntak av at ingen av respondentene er svært misfornøyd.



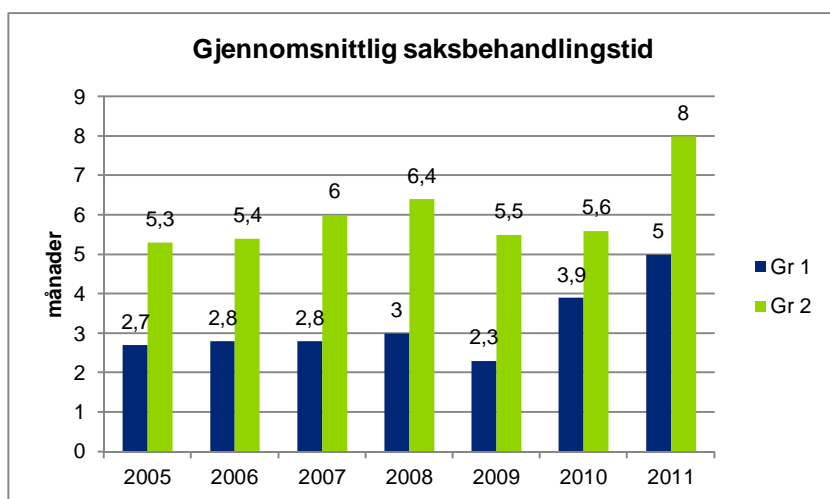
Figur 31: Svarfordeling etter gruppe på spørsmål «Hvor fornøyd er du med tiden det tok fra du fikk vedtaket til du fikk bilen ferdig tilpasset?»

Figuren over viser svarene fordelt på gruppe 1b og 2. Dette spørsmålet er ikke aktuelt for gruppe 1a. Gruppe 1b er i vesentlig større grad enn gruppe 2 fornøyd med tilpasningstiden. Mens en stor andel i gruppe 1b er svært eller ganske fornøyd, svarer en stor andel i gruppe 2 «ganske misfornøyd».

Som nevnt tidligere ble det opplyst i intervjuundersøkelsen at for å blant annet redusere den samlede leveringstiden for biler innenfor gruppe 2, er det etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe med interne og eksterne samarbeidspartnere fra henholdsvis NAV, vegmyndighetene og private leverandører/ombyggere. Gruppen har fokus på å strømlinjeforme prosessen fra søknadstidspunktet til ferdig bil kan overleveres bruker.

6.1.6 Saksbehandlingstid og saksproduksjon

I mål- og disponeringsbrevet for 2011 står det saksproduksjon er prioritet nr. 1 og at ingen av sentrene skal ha saker over ytre grense pr. 1. desember 2011. Normtidskravene for gruppe 2 og gruppe 1 saker er henholdsvis tre og syv måneder. Krav til ytre grense er henholdsvis seks og 12 måneder.



Figur 32: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid etter gruppe, 2005 – 2011. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Som figuren viser har det vært en økning i saksbehandlingstiden på landsbasis fra 2010 til 2011, for saker både i gruppe 1 og gruppe 2.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at de ikke har sammenlignbar statistikk fra før 2005. Videre opplyses det at det har vært «utfordringer knyttet til både restanser og saksbehandlingstider i etterkant av omorganiseringen i 2009/10. Det ble i 2011 prioritert å behandle gamle saker, hvilket førte til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden steg, mens antall restanser gikk ned. Det er nå en positiv restanseutvikling på bilområdet».

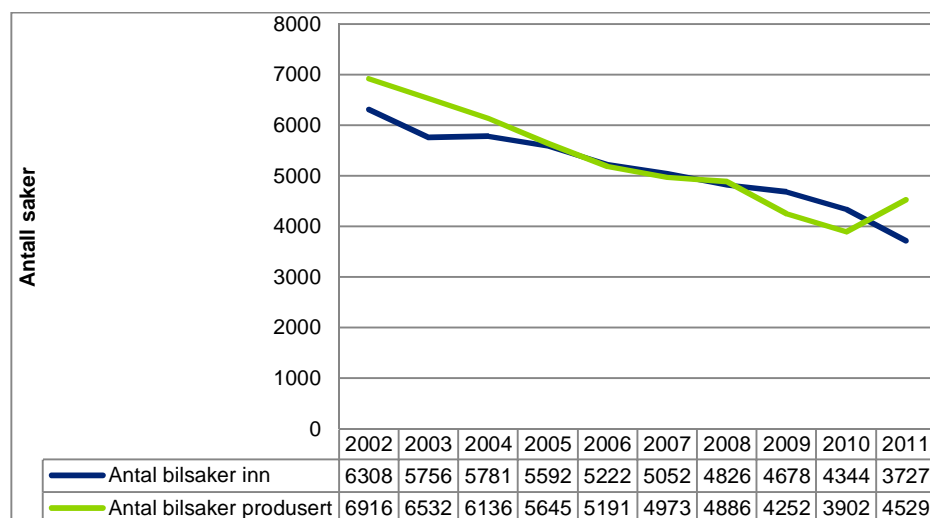
I virksomhetsrapporteringen rapporterer Arbeids- og velferdsdirektoratet om en økning i saksbehandlingstiden i 2011, og at bilsentrene har hatt en del problemer knyttet til ubehandlede saker fra før overføringstidspunktet, i forbindelse med omorganisering av bilområdet. Det rapporteres også om at bilsentrene i 2011 har hatt fokus på å ferdigbehandle de eldste sakene. En prioritering av de eldste sakene har medført en økning i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, samtidig som antall saker over ytre grense går ned. Bilsentrene har bistått hverandre med å bygge ned antall saker over ytre grense. Det rapporteres om at bilsentrene sett under ett har delvis måloppnåelse i forhold til ytre grense-saker i 2011. Totalt sett er antall søknader om stønad til bil over ytre grense redusert fra 119 saker per 1.1.11 til 50 saker per 1.1.12.

I intervju peker et intervjuobjekt fra bilsenteret på at:

«Saksbehandlingstid er avhengig av mange faktorer, men nåværende situasjon er slik at vi forsøker å svare innen normtid. Bilsenter Østlandet har påbegynt et pilotprosjekt som heter «Kontinuerlig forbedring» med tanke på mer effektiv saksbehandling. I denne prosessen har vi laget et prosjektplan med gode prosjekter og raske løsninger som vil bidra til forenklet saksbehandling. Dette handler blant annet om: Opplæring av NAV-lokal, innhold i våre fagmøter, grensesnittrutiner, informasjon på tvers av fagområdene, økt kompetanse på utvalgte juridiske områder, «spise i begge ender» dvs behandler med en gang saker med klart avslag, enkelte utstysaker, quick-fixes osv. og jobber samtidig parallelt med restansesaker.»

I spørreundersøkelse 1 fikk respondentene spørsmål om de har noen oppfatning om årsaken til økningen i saksbehandlingstid i 2011, og hva som eventuelt er forsinkende ledd i saksbehandlingen. Respondentene svar relaterer seg i stor grad til omorganiseringen.

Figuren under viser saksinngang og produksjon av bilsaker på bilområdet siden 2002.



Figur 33: Saksinngang og produksjon av bilsaker på bilområdet, 2002 – 2011. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Statistikken over saksmengde må, i følge kontaktpersonen i NAV, leses med noen forbehold. Statistikken på bilområdet oppgis å ha vesentlige svakheter, og det pekes på at man må ta forbehold om at statistikken den gangen og nå ikke er helt sammenlignbar. Fra og med 2012 har NAV nytt statistikkssystem.

Tabellen under viser tall for 2011, fordelt på saksinnngang og produksjon, fordelt på bilgruppe og type sak.

	Saksinnngang	Produksjon
Bil gruppe 1	2 793	3 534
Bil gruppe 2	934	993
Utstyr	2 581	2 617
Reparasjon av utstyr	4 800	4 790
Kjøreopplæring	464	522
Moped	36	53
Gjeldsoppgjør	2 380	2 415
Revurdering	233	223
Klage	1411	1515
Anke	190	187

Tabell 9: Saksinnngang og produksjon av bilsaker på bilområdet, fordelt på bilgruppe og type sak i 2011. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Som tabellen viser er produksjonen høyere enn saksinngangen på de fleste postene. Vi får opplyst fra NAV at dette skyldes nedbygging av restanser. Som tabellen viser er det spesielt stor produksjon på gruppe 1.

I virksomhetsrapporteringen for 3. tertial 2011 opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at saksinngangen av gruppe 1-saker er noe redusert sammenliknet med 2010. I 2010 kom det inn 3 388 gruppe 1-søknader, mens det i 2011 kom inn 2 793 søknader. Saksinngangen på gruppe 2-saker holder seg tilnærmet konstant med en saksinngang på 934 søknader i 2011 og 956 i 2010. I virksomhetsrapporteringen opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at saksproduksjonen på bilområdet følges tett opp. I september 2011 ble det arrangert en egen samling for alle hjelpemiddelsentral- og bilsenterlederne med fokus på måloppnåelse og produksjonsstyring. Den totale saksproduksjonen i 2011 bedret seg utover høsten. Unntaket er desember måned. Totalt sett vurderer Arbeids- og velferdsdirektoratet produksjonen høsten 2011 som tilfredsstillende.

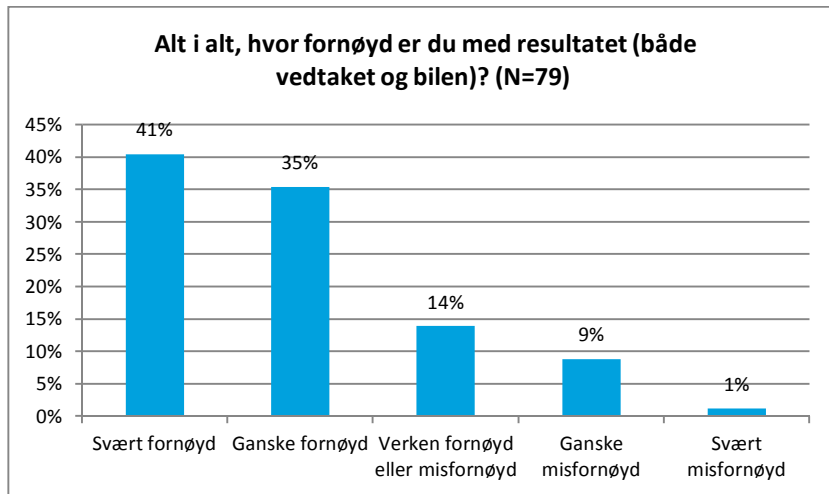
Søknader på gruppe 2 er relativt stabil. Det opplyses i referansegruppemøte at det er utarbeidet en e-veileder og søknadskalkulator som kan være med på å forklare nedgangen i søknader i gruppe 1. Denne ligger på nettsidene til NAV.

I intervju med NAV blir det opplyst at nye økonomirutiner i NAV forlenger saksbehandlingen. Det er ikke lenger mulig å utstede gjeldsbrevet og salgspant sammen med vedtaket. Pant tinglyses ikke før bilen sendes til bilombygging.

I intervju og referansegruppe blir det opplyst at man sentralt og lokalt iverksetter en rekke tiltak for å få en mer effektiv saksbehandling.

6.1.7 Resultat

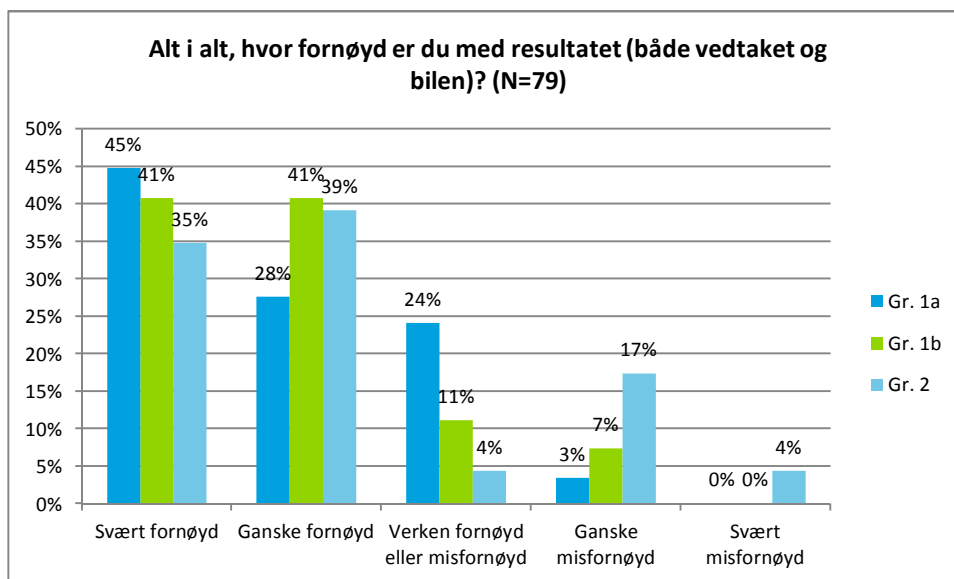
Brukerne ble spurt hvor fornøyd de er med resultatet (både vedtaket og bilen). Svarfordelingen vises i figuren under.



Figur 34: Svarfordeling på spørsmål «Alt i alt, hvor fornøyd er du med resultatet (både vedtaket og bilen)?»

Som det fremgår av figuren, er 76 % av brukerne svært fornøyd eller ganske fornøyd med resultatet. Det er kun 1 %, tilsvarende én av brukerne, som er svært misfornøyd med resultatet.

Av figuren under går det frem at gruppe 2 i noe mindre grad enn de andre gruppene er fornøyd med resultatet. Totalt sett fremstår brukerne i gruppe 1a som mest fornøyd.



Figur 35: Svarfordeling etter gruppe på spørsmål «Alt i alt, hvor fornøyd er du med resultatet (både vedtaket og bilen)?»

6.2 Oppsummering og konklusjon

«**Brukertilfredshet: Er det forskjeller mellom brukere med bil i gruppe 1 og gruppe 2 når det gjelder forhold som brukermedvirkning, økonomi, faglig veiledning, prosess, tid og resultat?**»

Et overordnet inntrykk er at et flertall av brukere totalt sett er fornøyd med resultatet (både vedtaket og bilen). Et knapt flertall er også fornøyd med brukermedvirkning og veiledning, mens noe under halvparten er fornøyd med prosessen og med tidsbruken fra søknad til vedtak og fra vedtak til tilpasning. Økonomi vil bli behandlet under kapittel 7 Økonomiske konsekvenser. Undersøkelsen viser at på noen spørsmål er det variasjoner i svarfordelingen mellom brukergruppene (1a, 1b, 2). Blant annet er brukere i gruppe 1b mindre fornøyd med informasjonen enn de andre gruppene, noe som styrker forestillingen om at gruppen er en gråsoner og «faller mellom to stoler».

På spørsmål om disse elementene har blitt bedre med endringen i 2003, er det mange som har svart «ingen formening», noe som gjør at antallet som har svart blir såpass lavt at svarene må tolkes med en viss forsiktighet.

Brukermedvirkning og veiledning:

I rundskrivet sees brukermedvirkning i relasjon til veiledning. Når 18 % oppgir at de ikke har mottatt noen veiledning fra NAV og flertallet har ikke mottatt noen veiledningssamtale fra NAV, kan dette være en indikasjon på manglende brukermedvirkning i relasjon til veiledning. Flere blant brukerne opplever ikke at de har fått tilstrekkelig veiledning fra NAV, flest i gruppe 1 a og gruppe 2. Brukere i gruppe 2 er minst fornøyd med den veiledningen de har fått. Analyse av dataene viser at blant de 14 respondentene som har svart at de ikke har mottatt noen veiledning, er halvparten helt eller delvis uenig i at de har opplevd brukermedvirkning og åtte av respondentene er helt eller delvis uenig i at prosessen er enkel og tydelig å forholde seg til. Når det gjelder *informasjon*, viser funnene at det er flere blant brukere av bil uten tilpasning (gr. 1a) som ikke har mottatt informasjon fra NAV. Disse funnene kan tyde på et veilednings- og informasjonsbehov, og at NAV bør tilby og eventuelt gjennomføre en innledende veiledningssamtale med samtlige brukere av ordningen.

Prosess:

Noen av brukerne (30 %) opplever at prosessen fra de vurderer å søke og frem til de får bil ikke er tydelig og enkel nok å forholde seg til. Det er kun brukere i gruppe 1a som i stor grad sier seg enig i at prosessen er tydelig og enkel. Disse funnene kan sees i sammenheng med svar fra spørreundersøkelsen om administrering av ordningen, hvor flertallet av respondentene oppga at ordningen er krevende å administrere.

Tid:

Når det gjelder saksbehandlingstid, så viser spørreundersøkelsen til brukerne at er det store variasjoner i hvor lang tid det tok fra brukerne søkte til de fikk vedtaket, og i hvor lang tid det tok fra de fikk et vedtak til de fikk bilen ferdig tilpasset. Videre viser undersøkelsen at brukerne er delt i synet på hvor fornøyd de er med saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstidene på landsbasis ligger i 2011 over normtidskravene for gruppe 2 og gruppe 1, men under kravene til ytre grense på henholdsvis seks og 12 måneder. Både funn i spørre- og intervjuundersøkelsen indikerer at de økte saksbehandlingstidene i stor grad skyldes omorganiseringen og utfordringer knyttet til både restanser og saksbehandlingstider i etterkant av denne. Lokale og sentrale tiltak for å få en mer effektiv saksbehandling kan overføres til resten av etaten, for eksempel erfaringsutveksling på nettverksmøter og nasjonale samlinger i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Generelt:

I intervju med brukerorganisasjonene opplyser de om at de oppsummert har mottatt følgende signaler om brukertilfredshet:

- Gruppe 1: En del i gruppe 1 føler de har anskaffet seg feil bil enten pga dårlig veiledning eller pga for lavt tilskudd til å kunne kjøpe en hensiktsmessig bil. Dette kunne delvis vært unngått med et skille mellom gruppe 1 a og 1 b.
- Gruppe 2: Stort sett fornøyd.
- Gråsonerbrukerne (de som faller mellom to stoler) er unntaket og er i mindre grad fornøyde

I likhet med andre områder, framkommer det også i denne delen av undersøkelsen at det er svakheter i statistikkgrunnlaget.

7. Økonomiske konsekvenser

Funn og drøftelser relatert til problemstillingen «Økonomiske konsekvenser (for brukere og staten)»

7.1 Økonomiske konsekvenser for brukere

I dette kapitlet vil vi gjengi de viktigste funnene og drøftelser relatert til økonomiske konsekvenser for brukerne. I tillegg er hovedtrekkene i de økonomiske rammene for ulike brukergrupper gjengitt i kapittel 2. Oppsummert så vi at disse er som følger:

- For gruppe 1 – begrenset inntil kr 151 620 eller inntil bilens kjøpesum (dersom denne er lavere enn 151 620), fritt disponibelt til kjøp av egnet bil. Summen er behovsprøvd
- For gruppe 2 – et rente- og avdragsfritt lån, hvorav inntil 150 000 kr er behovsprøvd

Respondentene i spørreundersøkelse 2 fikk spørsmålet «hva er de viktigste økonomiske konsekvensene bilstønsordningen har hatt for deg?». Oppsummert viser respondentenes svar at ordningen har gitt brukerne en mulighet til å skaffe bil og til å delta i arbeid og dagligliv. Flere brukere opplyser at det ikke ville vært mulig for dem å kjøpe seg bil uten ordningen.

En av brukerne som mottar stønad til kassebil med spesialtilpasning argumenterer for at det er urimelig at ektefelles inntekter legges til grunn ved vurdering av egenandeler. Dette synet blir også fremmet av brukerorganisasjonene i intervju. Brukerorganisasjonene peker på at bilen er et personlig hjelpemiddel som skal avhjelpe et individuelt behov.

I intervju med brukerorganisasjonene pekes det videre på at en del brukere får avslag på gruppe 1 med basis i at de ikke har stort nok transportbehov. Brukerorganisasjonene uttaler at de ofte er uenige i begrunnelsen bak disse avslagene, for eksempel når søknaden avslås med den begrunnelse at transportbehovet kan dekkes på annen måte fordi ektefelles bil er tilgjengelig. Etter brukerorganisasjonenes syn er det ikke rimelig å ta ektefelles bil med i betraktningen for et personlig hjelpemiddel for brukeren, tatt i betraktning at brukeren ikke har lov til å låne bort bilen til ektefellen.

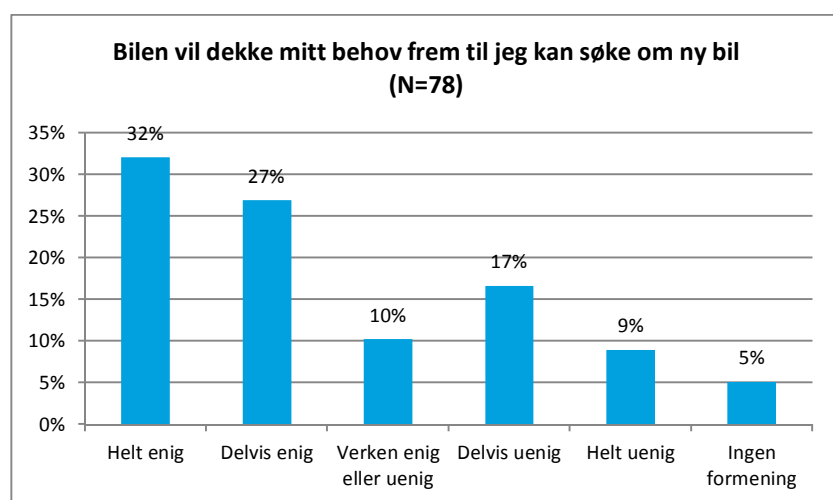
Brukerorganisasjonene opplyser om at de får en del henvendelser fra brukere som ikke klarer å beholde bilen. I referansegruppemøte peker brukerorganisasjonene på at det er ønskelig å se helhetlig på grunn- og hjelpestønsorden i relasjon til bilstønsordningen. Det blir også hevdet at kostnaden ved å ha bil er vesentlig høyere i dag enn i 2003. Arbeids- og velferdsdirektoratet bekrefter i intervju at det medfører riktighet at enkelte brukere ikke klarer å beholde bilen, og at det å motta en bilstønad innebærer både en kostnad og et ansvar. Det er en økonomisk belastning å ha bil, og direktoratet har stort fokus på å informere brukere om dette, blant annet i veiledningssamtalen og gjeldsbrevene som bruker underskriver. Imidlertid går det fram i samme intervju at intervjuobjektene ikke er sikre på hvorvidt alle brukere har fått god nok informasjon. Videre uttales det at plikten til å gi informasjon er godt orientert om i etaten, blant annet i rundskriv og skriftlig informasjon, samt i samtalemalen som ligger ute på intranettet til NAV.

I intervju blir det påpekt at en økonomisk risiko ved bilstønad for brukeren er at bilen i verste fall kan bli tvangssolgt dersom bruker misligholder andre økonomiske forpliktelser, og at bruker dermed kan ende opp med gjeld til NAV. Dette gjelder primært i forhold til gruppe 1-biler. I gruppe 2 har NAV førsteprioritetspant pålydende det rente- og avdragsfrie lånet. Det blir imidlertid også påpekt at skyldnere og namsmyndighetene normalt er tilbakeholdne med å be om tvangssalg av en slik bil.

Enkelte brukere mottar grunnstønad sats 3 (i underkant av 2000 kr i måneden) til drift av bil. Videre får bruker dekket reparering av spesialutstyret fullt ut, men øvrig reparasjon/vanlig vedlikehold blir det

ikke gitt støtte til. Vedlikehold av bilen blir vurdert ved innlevering av bilen, og bruker kan bli holdt økonomisk ansvarlig for unormalt høy slitasje. I vurderingen skal man se delvis bort fra skader og slitasje som skyldes funksjonshemmingen. Dette er presisert i rundskrivet.

I intervju gir brukerorganisasjonene uttrykk for at gjenanskaffelsestiden på 11 år for bilstønad gitt til bedring av funksjonen i dagliglivet²² er for lang, særlig med tanke på signaler de mottar om at disse bilene er utsatt for mer slitasje enn vanlige biler. Som tidligere nevnt ble brukerne bedt om å ta stilling til påstanden: «Bilen vil dekke mitt behov frem til jeg kan søke om ny bil». Figuren under viser svarfordeling på påstanden.



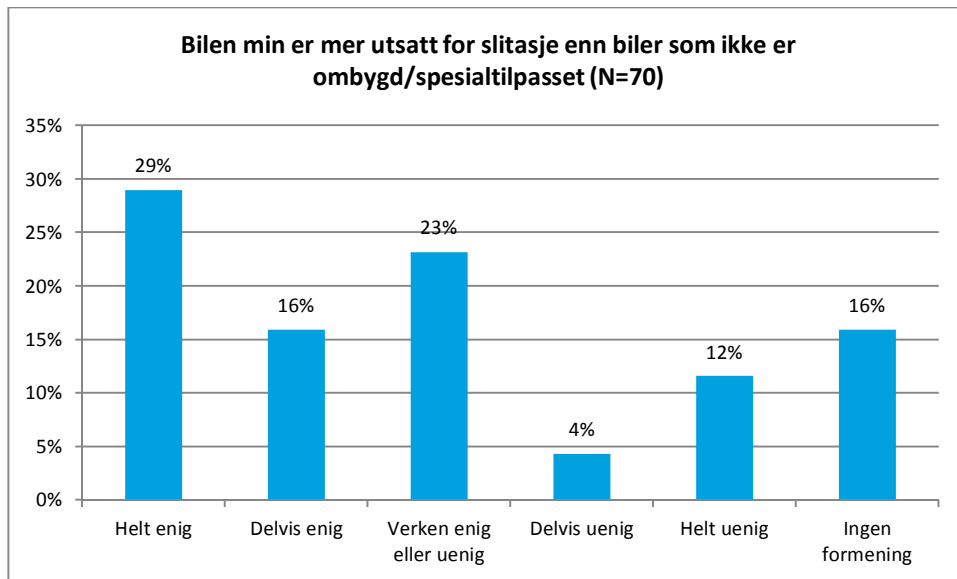
Figur 36: Svarfordeling på påstand «Bilen vil dekke mitt behov frem til jeg kan søke om ny bil»

Figuren gir bare i noen grad støtte til hypotesen om at gjenanskaffelsestiden er for lang. Over halvparten av brukerne som har svart på påstanden sier seg helt eller delvis enig i at bilen vil dekke deres behov ut gjenanskaffelsestiden. Dette varierer imidlertid med brukergruppe, og sammenlignet med gruppe 1a og 1b er det få i gruppe 2 som sier seg helt enig i påstanden. 63 % av respondentene som bruker bilen til arbeid er helt eller delvis enig i påstanden.

De respondentene som sier seg uenig i påstanden fikk oppfølgingsspørsmål om hvorfor de mener bilen ikke vil dekke behovet i hele perioden. Noen mener at bilen vil være utslitt innen den tid eller at 11 år er for lenge å forvente at bilen skal være funksjonell og trafikksikker. Andre peker på at bilen ikke vil dekke behovet på grunn av endringer i helsesituasjonen. En bruker peker på forholdet mellom støtte til drift og bilstønaden: «Når brukstiden er så lang, og en ikke får stønad til vedlikehold/drift av bil, vil det med tiden medføre at kjøretøyet kanskje vil bli fortere utslitt. Fikk tilskudd og "løpetid" på 8 år i og med at jeg var under tiltak. Er nå 100 % ufør, og da ble løpetiden økt til 11 år.»

Brukerne i gruppe 1b og 2 fikk spørsmål om å ta stilling til påstanden «bilen min er mer utsatt for slitasje enn biler som ikke er ombygd/spesialtilpasset». Svarfordelingen går frem av figuren på neste side.

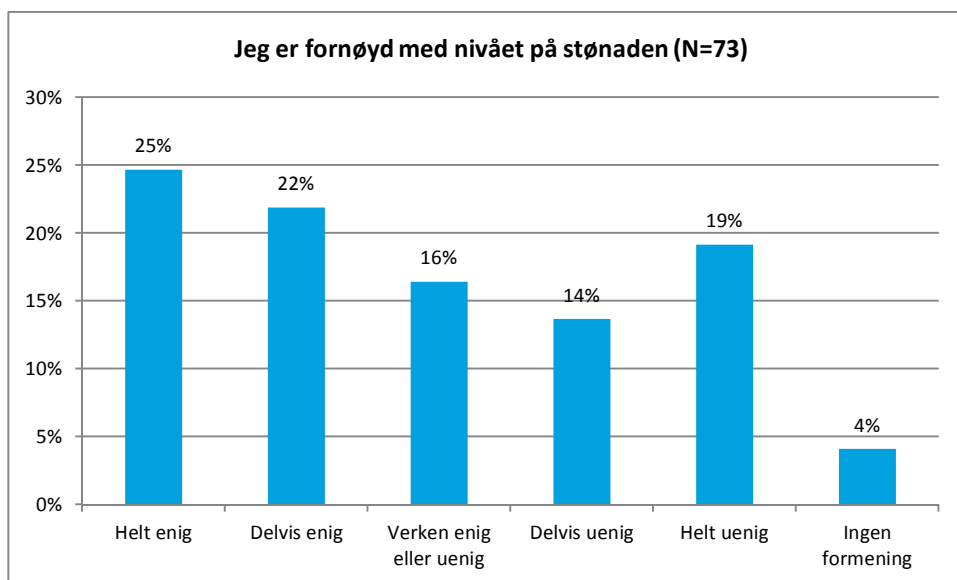
²² Jf. folketrygdloven § 10-6



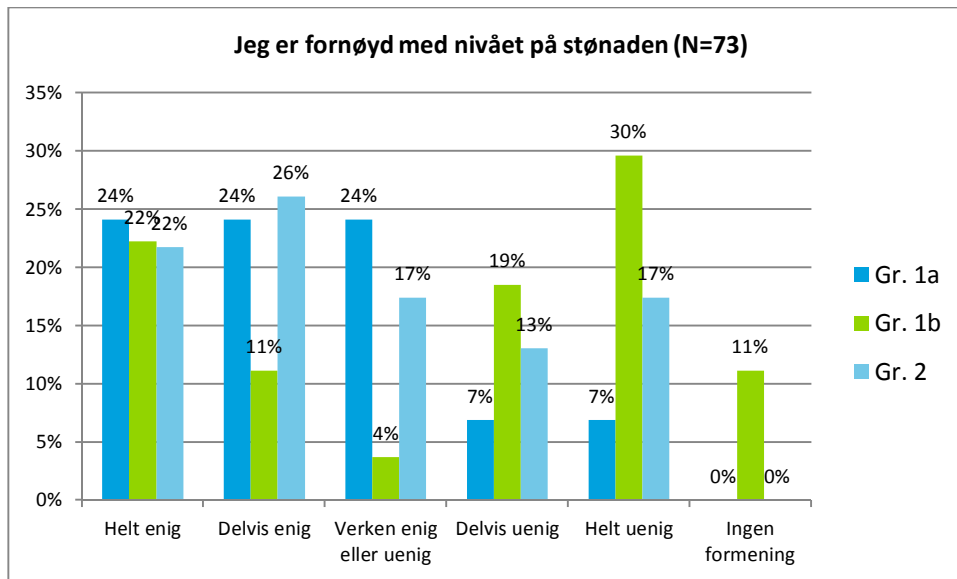
Figur 37: Svarfordeling på påstand «Bilen min er mer utsatt for slitasje enn biler som ikke er ombygd/spesialtilpasset»

Som figuren viser er litt over halvparten av brukerne enig i påstanden. En analyse viser at respondentene i gruppe 2 i størst grad er enig. 68 % av brukerne i gruppe 2 er enig i påstanden, og i gruppe 1b er 43 % enig i påstanden. Respondenter som sa seg enig i påstanden fikk et oppfølgingsspørsmål hvor de ble bedt om å utdype årsakene, og det svaret som gikk igjen oftest var slitasje på grunn av inn- og utstigning med rullestol og andre hjelpemidler/ekstrautstyr.

Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstanden «jeg er fornøyd med nivået på stønaden». Svarfordelingen viser at om lag en tredel er misfornøyd med nivået på stønaden.



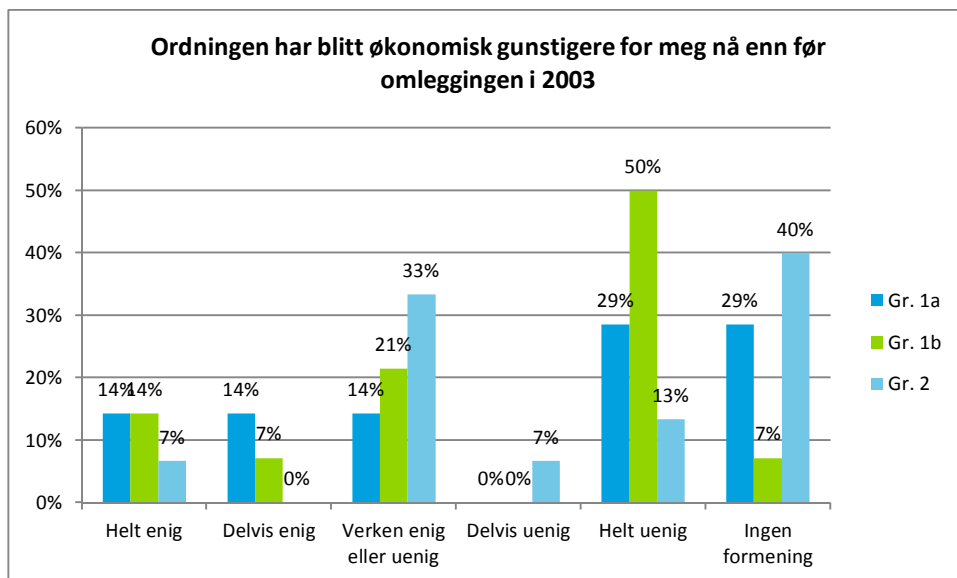
Figur 38: Svarfordeling på påstand «Jeg er fornøyd med nivået på stønaden»



Figur 39: Svarfordeling etter gruppe på påstand «Jeg er fornøyd med nivået på stønaden»

Figuren med svarfordeling etter gruppe viser at halvparten av brukerne i gruppe 1b er misfornøyd med nivået på stønaden. Tilsvarende andel i gruppe 2 er noe under en tredel. I gruppe 1a er det et fåtall som er misfornøyd.

De 43 respondentene som har hatt bil siden før 2003 fikk spørsmål om å ta stilling til en påstand om ordningen har blitt økonomisk mer gunstig for dem nå enn før omleggingen i 2003. Av de som har en formening om påstanden (32 respondenter), svarer 44 % at de er helt eller delvis uenig (ikke vist som figur). Figuren under viser svarfordelingen etter gruppe. Av figuren går det frem at brukere i gruppe 2 i liten grad opplever at ordningen har blitt økonomisk gunstigere. Det er imidlertid en høy andel av disse som har svart «verken enig eller uenig» og «ingen formening».



Figur 40: Svarfordeling etter gruppe på påstand «Ordningen har blitt økonomisk gunstigere for meg nå enn før omleggingen i 2003»

7.1.1 Scenarier som viser resultatet for bruker før og etter 2003

Fra Arbeidsdepartementet har vi mottatt scenarier som viser resultatet for bruker før og etter 2003.

De vesentligste økonomiske forskjeller mellom eksisterende og tidligere bilstøtnadsordning for gruppe 1 er tilskudd til gruppe 1: Brukere med alminnelig inntekt før særfradrag over 6 G vil ikke få utbetalt tilskudd. For gruppe 2 er det nå behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån til spesialtilpasset kassebil. Maksimal egenandel er kr. 150.000. For begge grupper er den vesentligste økonomiske forskjellen at tidligere ble behovsprøvd stønad i form av rente- og avdragsfritt lån til kjøp av bil beregnet ut fra bilens kjøpesum. Restfinansieringen av kjøretøyet måtte medlemmet selv stå for. Brukere med alminnelig inntekt før særfradrag over 6 G fikk ikke rente- og avdragsfritt lån til kjøp av bil.

Scenarier: Gruppe 1-bruker etter dagens regelverk, sammenliknet regelverket før endringen i 2003

Dagens regler (F07.03.2003 nr 290)

- Medlem som fyller vilkårene for gruppe 1 mottar et tilskudd til kjøp av hensiktsmessig person bil som dekker transportbehovet jfr. § 5. Restfinansieringen opp til bilens kjøpesum er medlemmets økonomiske ansvar. Ansvaret for å skaffe seg et egnet kjøretøy som evt. kan utstyres med spesialutstyr er medlemmets ansvar.
- Kjøretøyet tilhører bruker og kan belånes og pantsettes. Det stilles derfor ikke krav om forsikring av kjøretøyet. Tilskuddet sikres med gjeldsbrev.
- Tilskuddet blir beregnet ut fra inntekt jfr. § 9. Beregningen foretas på grunnlag av medlemmets egen inntekt og evt. ektefelles inntekt dersom vedkommende har en inntekt som overstiger 1G. Det gis fradrag med $\frac{1}{4}$ G pr. person dersom medlemmet forsørger ektefelle eller barn under 18 år. Som selvforsørget regnes den som har en inntekt før særfradrag på 1G eller mer. Det gis ikke tilskudd til kjøp av bil dersom beregnet inntekt er høyere enn 6 G.
- Medlemmet står fritt i forhold til valg av bil jfr. § 5 første ledd. Medlemmet kan selv velge om det er hensiktsmessig med nytt eller brukt kjøretøy. Innenfor stønadsperioden kan medlemmet for egen regning bytte kjøretøy jfr. § 8 første ledd annet pkt. Medlemmet kan få tilskudd til både spesialutstyr og ombygging en gang i løpet av stønadsperioden uten økonomisk behovsprøving jf. § 11.
- De brukere som mottar stønad etter § 10-5 er stønadsperioden 8 år og 150.000 km jfr. § 8 tredje ledd. For brukere som mottar stønad etter § 10-6 er stønadsperioden 11 år jfr. § 8 første ledd. Dette gjelder også om brukeren har et kjøretøy det ikke er gitt tilskudd til fra Folketrygden jf. § 8 femte ledd.
- Reparasjon av spesialutstyr det er gitt tilskudd til gis uten behovsprøving jf. § 14.
- Bestemmelsene om gjeldsoppgjør fremkommer av § 15. Stønad avskrives med 1/22 hvert halvår. Ved stønadsperiodens utløp er tilskuddet fullt ut avskrevet. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt eller medlemmet dør i løpet av stønadsperioden eller selger kjøretøyet uten at dette skjer i forbindelse med gjenanskaffelse skal det foretas gjeldsoppgjør. Den delen av tilskuddet som ikke er avskrevet innbetales til Arbeids- og velferdsetaten. Er stønaden gitt etter § 10-5 avskrives tilskuddet fullt ut etter 8 år og 150.000 km. Ved gjeldsoppgjør av tilskudd vil det ikke være aktuelt å vurdere underverdi på kjøretøyet.

Scenarier: Tidligere regler (FOR-1997-03-25-265)

- For medlem som fylte vilkårene for ytelsen skulle det som hovedregel gis stønad i form av et rente- og avdragsfritt lån til et tidligere trygdefinansiert kjøretøy som egner seg for gjenbruk jfr. § 5. Stønad til nytt kjøretøy kunne gis dersom det ikke finnes et hensiktsmessig gjenbrukbart kjøretøy. Kjøretøyet ble sikret med gjeldsbrev og første prioritets salgspant på det rente- og avdragsfrie lånet til fordel for Trygdeetaten jfr. § 17 1 ledd. Kjøretøyet skulle

holdes fullkaskoforsikret og anbefalt opplegg fra bilfabrikanten måtte overholdes. Dette innebærer at medlemmet ikke hadde fri råderett over kjøretøyet.

- Det ble gitt et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån til de medlemmene som ikke hadde en alminnelig inntekt før særfradrag på 6 G. Det vil si at de medlemmer som har en inntekt over 6G fikk ikke stønad. Prosentandelen av lånet avgjorde hvor stor andel av bilens kjøpesum medlemmet selv måtte sørge for restfinansiering av. Inntektsberegningen er uendret, se overfor.
- Dersom medlemmet ikke fikk full dekning av utgiftene til anskaffelse av motorkjøretøy og vedkommende tok opp lån i låneinstitusjon til restfinansieringen kunne lånet innfris helt eller delvis av folketrygden. Et slikt lån kunne bare innfris dersom helt spesielle grunner skulle tilsi det. Dersom lånet ble innfridd av folketrygden skulle det nedbetales på samme måte som det tidligere lånet.
- Dersom medlemmet, eller medlemmets ektefelle, foreldre eller barn disponerer kjøretøy skulle dette som hovedregel leveres til Trygdeetaten for gjenbruk eller salg. Dersom det ikke er gitt lån til anskaffelsen av det gamle kjøretøyet, og det fortsatt påhviler gjeld på det, skal bare det overskytende beløp overføres til trygden til finansiering av nytt kjøretøy. Tilsvarende for forsikringsutbetaling etter kollisjonsskade e.l.
- Medlemmet kunne ikke bytte kjøretøy i løpet av stønadsperioden. Stønadsperioden var tilsvarende dagens på hhv. 11 og 8 år med 150.000 km. jf. § 8.
- Det kunne gis tilskudd til spesialutstyr og ombygging etter § 12 for nødvendige utgifter. I de tilfellene det var nødvendig å installere ekstra standardutstyr i et brukt kjøretøy kunne dette gis som et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån dersom alternativet var et nytt og trygdefinansiert kjøretøy.
- Reparasjoner av spesialutstyr som det ble gitt tilskudd eller lån til i medhold av § 12 kunne det bli gitt tilskudd til uten økonomisk behovsprøving. Det kunne ikke gis stønad til reparasjon av selve kjøretøyet når det ble gitt stønad til nytt kjøretøy. Innen for den garantiordningen som var gjeldende kunne det gis stønad til reparasjon av gjenbrukskjøretøy jf. § 15.
- Dersom brukeren ikke lenger fylte vilkårene i § 1 og § 3, eller ønsket det selv skulle det foretas et gjeldsoppgjør. Gjeldsoppgjøret skjedde ved at kjøretøyet ble levert inn til Trygdeetaten. For biler gitt med rente- og avdragsfritt lån før 3. juni 2003 er det kun adgang til å kreve medlemmet for underverdi som følge av mislighold i tilfeller der medlemmet får stønad til ny bil.

Gruppe 2-bruker etter dagens regelverk, sammenliknet regelverket før endringen i 2003

Dagens regler (F07.03.2003 nr 290)

- Medlem som fyller vilkårene for stønad til bil og i tillegg fyller vilkårene for gruppe 2 kan det gis stønad til en spesielt tilrettelagt kassebil jfr. § 5. Hovedregelen er at det gis stønad til et tidligere trygdefinansiert kjøretøy som egner seg for gjenbruk. Stønad til nytt kjøretøy kan gis dersom det ikke finnes et hensiktsmessig gjenbrukbart kjøretøy.
- Kjøretøyet blir sikret med gjeldsbrev og første prioritets salgspant til fordel for Arbeids- og velferdsetaten jf. § 16. Kjøretøyet skal videre holdes fullkaskoforsikret og det er ikke anledning til å forhøye egenandelen. Anbefalt opplegg for service fra bilfabrikanten må overholdes. Dette innebærer at brukeren ikke har full råderett over kjøretøyet.
- Det blir gitt et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån på opptil et beløp som fastsettes av Arbeidsdepartementet. Pt. er dette kr. 150.000. For inntekter over 6G betales det en egenandel på kr. 150.000. Beregningen foretas på grunnlag av medlemmets egen inntekt og evt. ektefelles inntekt dersom vedkommende har en inntekt som overstiger 1G. Det gis fradrag med ¼ G pr. person dersom medlemmet forsørger ektefelle eller barn under 18 år. Som selvforsørget regnes den som har en inntekt før særfradrag på 1G eller mer. Den delen av prisen på kjøretøyet som overstiger nevnte beløp behovsprøves ikke.

- Spesialutstyr og ombygging dekkes som tilskudd uten økonomisk behovsprøving jfr. § 11. Reparasjon av nevnte utstyr gis også som tilskudd uten behovsprøving. Det kan ikke gis stønad til reparasjon av selve kjøretøyet når det er gitt stønad til nytt kjøretøy. Ved reparasjon av kjøretøy innenfor gjeldende garantiordning kan det gis stønad til reparasjon av gjenbrukskjøretøy jfr. § 14.
- De medlemmer som mottar stønad etter § 10-5 er stønadsperioden 8 år og 150.000 km jfr. § 8 tredje ledd. For brukere som mottar stønad etter § 10-6 er stønadsperioden 11 år jf. § 8 første ledd. Dette gjelder også om medlemmet har et kjøretøy det ikke er gitt tilskudd til fra Folketrygden jf. § 8 femte ledd.
- Bestemmelsene om gjeldsoppgjør fremkommer av § 15. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt eller medlemmet dør i løpet av stønadsperioden eller selger kjøretøyet uten at dette skjer i forbindelse med gjenanskaffelse skal det foretas gjeldsoppgjør. Gjeldsoppgjør kan også foretas etter ønske fra medlemmet. Gjeldsoppgjør skjer ved at det brukte kjøretøyet leveres inn til Arbeids- og velferdsetaten dersom det egner seg for gjenbruk. Det skal foretas takst av kjøretøyet. For gruppe 2-biler gitt etter 3. juni 2003 skal det innkreves evt. underverdi på kjøretøyet. For biler gitt med rente- og avdragsfritt lån før 3. juni 2003 er det kun adgang til å kreve medlemmet for underverdi som følge av mislighold i tilfeller der medlemmet får stønad til ny bil.

Tidligere regler (FOR-1997-03-25-265)

- For medlem som fylte vilkårene for ytelsen skulle det som hovedregel gis stønad i form av et rente- og avdragsfritt lån til et tidligere trygdefinansiert kjøretøy som egner seg for gjenbruk jf. § 5. Stønad til nytt kjøretøy kunne gis dersom det ikke finnes et hensiktsmessig gjenbrukbart kjøretøy. Kjøretøyet ble sikret med gjeldsbrev og første prioritets salgspant på det rente- og avdragsfrie lånet til fordel for Trygdeetaten jf. § 17 1 ledd. Kjøretøyet skulle holdes fullkaskoforsikret og anbefalt opplegg fra bilfabrikanten måtte overholdes. Dette innebærer at medlemmet ikke hadde fri råderett over kjøretøyet.
- Det ble gitt et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån til de medlemmene som ikke hadde en alminnelig inntekt før særfradrag på 6 G. Det vil si at de medlemmer som har en inntekt over 6G fikk ikke stønad. Prosentandelen av lånet avgjorde hvor stor andel av bilens kjøpesum medlemmet selv måtte sørge for restfinansiering av. Inntektsberegningen er uendret, se overfor.
- Dersom medlemmet ikke fikk full dekning av utgiftene til anskaffelse av motorkjøretøy og vedkommende tok opp lån i låneinstitusjon til restfinansieringen kunne lånet innfris helt eller delvis av folketrygden. Et slikt lån kunne bare innfris dersom helt spesielle grunner skulle tilsi det. Dersom lånet ble innfridd av folketrygden skulle det nedbetales på samme måte som det tidligere lånet.
- Dersom medlemmet, eller medlemmets ektefelle, foreldre eller barn disponerer kjøretøy skulle dette som hovedregel leveres til Trygdeetaten for gjenbruk eller salg. Dersom det ikke er gitt lån til anskaffelsen av det gamle kjøretøyet, og det fortsatt påhviler gjeld på det, skal bare det overskytende beløp overføres til trygden til finansiering av nytt kjøretøy. Tilsvarende for forsikringsutbetaling etter kollisjonsskade e.l.
- Medlemmet kunne ikke bytte kjøretøy i løpet av stønadsperioden. Stønadsperioden var tilsvarende dagens på hhv. 11 og 8 år med 150.000 km. jf. § 8.
- Det kunne gis tilskudd til spesialutstyr og ombygging etter § 12 for nødvendige utgifter. I de tilfellene det var nødvendig å installere ekstra standardutstyr i et brukt kjøretøy kunne dette gis som et behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån dersom alternativet var et nytt og trygdefinansiert kjøretøy.
- Reparasjoner av spesialutstyr som det ble gitt tilskudd eller lån til i medhold av § 12 kunne det bli gitt tilskudd til uten økonomisk behovsprøving. Det kunne ikke gis stønad til reparasjon av

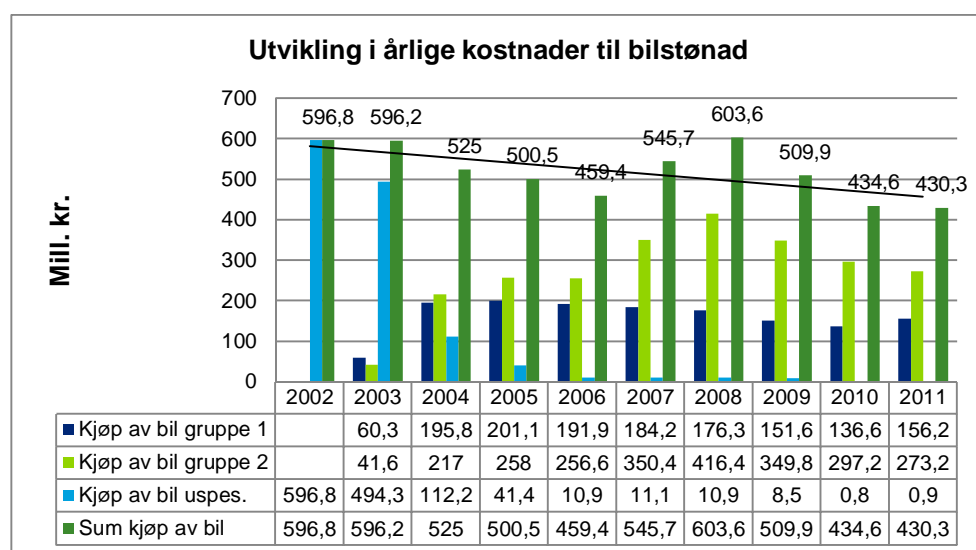
selve kjøretøyet når det ble gitt stønad til nytt kjøretøy. Innen for den garantiordningen som var gjeldende kunne det gis stønad til reparasjon av gjenbrukskjøretøy jf. § 15.

- Dersom brukeren ikke lenger fylte vilkårene i § 1 og § 3, eller ønsket det selv skulle det foretas et gjeldsoppgjør. Gjeldsoppgjøret skjedde ved at kjøretøyet ble levert inn til Trygdeetaten. For biler gitt med rente- og avdragsfritt lån før 3. juni 2003 er det kun adgang til å kreve medlemmet for underverdi som følge av mislighold i tilfeller der medlemmet får stønad til ny bil.

7.2 Økonomiske konsekvenser for staten

Bevilgningen til stønad til bil for 2011 var på 995 mill. kroner. I tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet (2010-2011) foreslås bevilgningen redusert med 125 mill. kroner.

Arbeidsdepartementet opplyser at regnskapstall for de siste månedene i 2010 og hittil i 2011 viser lavere utbetalinger til tilskudd til bil enn det som var lagt grunn for saldert budsjett 2011 og at nedgangen i utbetalingene til stønad til bil har sammenheng med at kapasiteten i saksbehandlingen over tid har vært redusert, som følge av at det har vært omorganiseringen av bilområdet.



Figur 41: Utvikling i årlige kostnader til bilstønad 2002 – 2011. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figuren over viser at det har vært en gradvis nedgang i årlige kostnader til kjøp av bil siden 2008 (se trendlinje), avbrutt av en midlertidig oppgang i 2007 og 2008. I intervjuene presiserer Arbeids- og velferdsdirektoratet at utviklingen i gruppe 2-saker ser annerledes ut i samme periode, noe som også går frem av figuren. Figuren viser at kostnadene gikk opp frem mot 2008, og deretter har gått ned. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervjuet at det gis færre tilskudd til gruppe 2-biler på grunn av endringer i praksis, og at dette er årsaken til nedgangen etter 2008. Praksis ved enkelte bilkontor var «for liberal» tidligere. Som kommentar til kostnadsutviklingen, gir Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykk for at hvis man ser kostnadsutviklingen over tid, så er kostnadsestimatene for 2012 (ikke del av det foreliggende tallgrunnlaget) på samme nivå som årene 2004-2006. Kostnadene var spesielt høye i årene 2007-2009, mens de har vært lavere i 2010 og 2011. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet skyldes denne nedgangen blant annet nedsatt produksjon.

Kontaktperson / referansegruppemedlem fra NAV oppgir at kontoplanen på området var annerledes i 2002. Når inndelingen i gruppe 1 og 2 ble innført i 2003 kom det også nye konti, men i 2003 og 2004 ble både nye og gamle konti benyttet, hovedsakelig fordi det var mange saker som skulle behandles etter gammel ordning.

I spørreundersøkelse 1 ble lederne av bilsentre og hjelpemiddelsentraler spurt om nedgangen i utgiftene til stønad på bil, fra 2009 til 2010 og om de hadde noen oppfatning om årsakene til denne

nedgangen. Svarene til respondentene støtter uttalelsene fra intervju og knytter seg i hovedsak til praktisering av regelverket og omorganiseringen av bilområdet:

- Mer ensartet praktisering av regelverket / likere skjønnsutøvelse
- Utstyr som tidligere var spesialutstyr i biler, er nå standardutstyr i mange biler
- Omorganiseringen av området, overføring og opphopning av store saksmengder

I intervju ble representantene fra brukerorganisasjonene spurt om de opplever at det potensial for økt bruk av ordningen. Brukerorganisasjonene kan ikke si om ordningen når alle, men de opplever at det er «en god del som ikke får» som kontakter brukerorganisasjonene. Brukerorganisasjonene er forundret over nedgangen i kjøp av gruppe 2-biler. De uttrykker at ordningen med gruppe 2 bør brukes mer og «riktigere». Med dette menes at «gråsonebrukere» bør innvilges bilstønad i gruppe 2 i større grad enn i dag.

I intervju svarer representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet nei på spørsmålet om de opplever at det er potensial for økt bruk av ordningen. De svarer at avslagsprosenten er høy. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfordrer som nevnt tidligere i rapporten til økt bruk av unntaksbestemmelsen § 4²³, men på samme søknadsmasse. Etter deres syn er det trolig lite kjent at bruk av unntaksbestemmelsen vil være relevant for å få helt nye søkere. Dette stemmer godt overens med svarene fra spørreundersøkelse 1 som ble gjengitt i kapittel 3, hvor det viste seg at bruken av unntaksbestemmelsen i liten grad var kjent og at omfanget av bruken var lite.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser videre at de opplever at ordningen er godt kjent, blant annet gjennom Norges Handikapforbund, så potensialet for å øke ytterligere er lite. De som har behov skal søke, men Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker å senke antall søknader til et realistisk nivå, blant annet ved å redusere antallet søknader fra de som ikke fyller vilkårene.

7.3 Oppsummering og konklusjon

«Økonomiske konsekvenser (for brukere og staten)»

7.3.1 Konsekvenser for brukerne

De fleste brukerne som har svart på spørsmålet om økonomiske konsekvenser svarer at ordningen har vært nødvendig eller medvirkende for deres mulighet til å kjøpe en bil. Dette kan sies å være ytterligere en indikator på at ordningen oppfylder sitt formål, jf. oppsummeringen i kapittel 3.

De økonomiske konsekvensene av endringen i ordningen i 2003 for brukerne var ment å være at brukerne i gruppe 2 skulle få en gunstigere ordning, på bekostning av brukere i gruppe 1. Selv om reglene tilsier at dette har skjedd, gjenspeiles dette ikke i brukernes opplevelse. Dette må sies å være et uventet funn. Det er imidlertid mange som svarer «vet ikke» eller «verken enig eller uenig», og i begge tilfeller skyldes dette trolig at det er vanskelig for brukeren å huske det eksakte økonomiske utfallet av ordningen før og etter 2003, og isolere dette fra f.eks grunnstønad og faktorer som har med private økonomiske forhold å gjøre. Det kan også tenkes andre årsaker til at brukerne i gruppe 2 ikke opplever at ordningen har blitt mer gunstig for dem, f.eks prisutviklingen på bilhold generelt.

Brukerne er delt i synet på om de i tilstrekkelig grad kompenseres for ekstrautgifter til bil som følge av sin skade, sykdom eller lyte. Det har dessverre ikke vært mulig å vurdere disse svarene ettersom brukerne i undersøkelsen ikke skiller mellom bilstønadsordningen og grunn- og hjelpestønad til drift

²³ § 4 i Forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel: Selv om vilkårene i § 3 ikke er oppfylt kan det i særlige tilfeller gis stønad til anskaffelse av kjøretøy, spesialutstyr til kjøretøy og kjøreopplæring, dersom anskaffelse av kjøretøy er av avgjørende betydning for at medlemmet skal kunne gjennomføre atferingstiltak eller overta tilbudt arbeid.

av bil, men derimot ser dette som del av et totalbilde. Dette på tross av at det i undersøkelsen ble presisert at brukeren skulle svare i forhold til bilstønadsordningen og ikke andre ytelser. I flere kommentarfelt i undersøkelsen peker brukere på et behov for å øke grunnstønaden.

Undersøkelsen gir en viss støtte til hypotesen om at bilene til brukerne av bilstønadsordningen er mer utsatt for slitasje enn andre biler. Dette tyder på at det vil være hensiktsmessig å gjøre en samlet vurdering av om stønaden til anskaffelse og til drift er tilstrekkelig.

Deloitte ser det som positivt at det er utarbeidet e-veiledere og stønadskalkulator. Dette kan bidra til å gi brukerne et realistisk bilde av nivået på stønaden, noe som vil være et viktig bidrag til brukernes vurdering av sin økonomiske evne til å ha bil.

En ikke uvesentlig del av brukerne er misfornøyd med nivået på stønaden. Det er spesielt i brukergroupe 1b at brukerne ikke er fornøyd med nivået. Dette henger trolig sammen med at biler som er egnet til tilpasning har et høyere prisnivå enn gjennomsnittet. Funnet kan sees i sammenheng med funn i kapittel 3, hvor brukere i skjæringspunktet mellom gruppe 1 og gruppe 2 ble diskutert.

7.3.2 Konsekvenser for staten

Omleggingen av ordningen i 2003 var ikke ment å ha økonomiske konsekvenser for staten. Kostnadsutviklingen for staten viser imidlertid en nedgang i utbetalingene til kjøp av bil. Hovedårsakene som nevnes er:

- Nedsatt produksjon og redusert kapasitet i saksbehandlingen over tid, som følge av omorganiseringen av bilområdet
- Endringer i praksis: Likere praksis/mer lik skjønnsutøvelse

Det vil være viktig i tiden framover å følge godt med på kostnadsutviklingen. Dersom man legger befolkningsveksten til grunn er det ikke rimelig å anta at det er et mindre behov for stønad til bil. «Vanlige biler» har over tid blitt mer tilpasset målgruppen gjennom at utstyr som tidligere var spesialutstyr har blitt standard, men dette vil i utgangspunktet først og fremst ha betydning for andelen som trenger tilpasning i gruppe 1 og ikke for behovet for bilstønad i seg selv. Et mål om økt likebehandling må ikke gå på bekostning av at de som faktisk har et behov for stønad, får det.

Noen av respondentene fra spørreundersøkelse 1 nevner at det fremdeles er forskjeller med hensyn til likebehandling. På den annen side viste kvalitetsundersøkelsen høsten 2011 at i de sakene som ble gjennomgått, var det en likere skjønnsutøvelse. Representanter fra brukerorganisasjonen mener at ordningen med gruppe 2-bil bør brukes mer og riktigere og opplyser også at en del brukere får avslag også på ytelser i gruppe 1 med basis i at de ikke har stort nok transportbehov. Dette er avslag som brukerorganisasjonene ofte er uenige i begrunnelsen for. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplever på sin side ikke at det er et økt potensiale for bruk av ordningen.

8. Samarbeid

Funn og drøftelser relatert til problemstillingen «Samarbeid med kommuner, bilombyggere, Statens vegvesen, mfl., herunder kompetanse, kapasitet og kvalitet hos disse»

Det er mange aktører som er involvert i en bilsak. I intervju går det fram at bilsentrene samarbeider med for eksempel leger, kommuneergoterapeuter, bilforhandlere, bilombyggere, kjørelærere/trafikkskoler, trafikkstasjoner/biltilsynet, NAF-stasjoner, bilauksjonsfirmaer og namsmyndigheter, samt skifteretten i gjeldsoppgjørssaker ved dødsfall. I dette kapitlet vil vi gjennomgå de viktigste funnene relatert til samarbeid med (noen av) disse aktørene.

8.1 Funn fra spørreundersøkelse 1 (til etaten, bilombyggerne og brukerorganisasjoner)

På spørsmål om hvilken oppfatning respondentene i spørreundersøkelse 1 har om samarbeid med kommuner, bilombyggere og statens vegvesen, så viser undersøkelsen at:

- Samarbeidet med kommuner totalt sett oppleves svært eller ganske godt av 39 %. 17 % opplever det som ganske dårlig, og 30 % som verken godt eller dårlig.
- Flertallet av respondentene vurderer samarbeidet med bilombyggere som svært godt eller ganske godt
- Når det gjelder statens vegvesen (veidirektoratet og trafikkstasjonen) vurderer 48 % samarbeidet som svært eller ganske godt av 48 %. 30 % vurderer det som verken godt eller dårlig, 4 % som svært dårlig og 17 % har ingen formening.

Med basis i bestillingen fra Arbeidsdepartementet er respondentene blitt bedt om å ta stilling til hvorvidt kommuner, bilombyggere og Statens vegvesen (veidirektoratet og trafikkstasjonen) har tilstrekkelig *kompetanse, kapasitet og kvalitet*. Det ble spurt om disse dimensjonene hver for seg, men det er ingen vesentlige forskjeller mellom disse i svarene fra respondentene. Oppsummert viser en analyse av svar i spørreundersøkelsen at flertallet av respondentene opplever at *kommuner* i noen grad, i liten eller svært liten grad har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og kvalitet. Videre svarer respondentene at *bilombyggere* i svært stor eller i stor grad har tilstrekkelig kompetanse, kvalitet og kapasitet. Når det gjelder *veidirektoratet og trafikkstasjonen* svarer flertallet at disse i stor grad eller i noen grad har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og kvalitet, men mange svarer også «ingen formening». Oppsummert finner vi altså at kompetanse, kapasitet og kvalitet oppleves som best hos bilombyggerne, fulgt av veidirektoratet og trafikkstasjonen, og deretter kommunene.

Respondentene ble også bedt om å svare på hvordan de opplever samarbeidet, totalt sett, med en rekke aktører. Tabellen på neste side viser en oppstilling av hovedfunn.

Aktør	Vurdering
Bilsenteret	Flertallet av respondentene vurderer samarbeidet med <i>bilsenteret</i> og <i>hjelpemiddelsentralen</i> som svært eller ganske godt.
Hjelpemiddelsentralen	
Trafikkskolen/kjørelærere	Når det gjelder samarbeidet med <i>trafikkskolen/kjørelærere</i> svarer de som har en formening om samarbeidet at det er svært / ganske godt eller verken godt eller dårlig.
Bilforhandlere	Av de som har en formening om samarbeidet med de andre aktørene, vurderer halvparten og i noen tilfeller flertallet det som ganske godt eller verken godt eller dårlig.
Trafikkstasjon/biltilsynet	
Fastleger	
Spesialisthelsetjenesten	
NAFs stasjoner	
Namsmyndigheter	
NAVs klageinstans	
Arbeids, og velferdsdirektoratet, fagavdelingene	
Trygderetten	

Tabell 10: Oppsummering av respondentenes vurdering av samarbeidet med ulike aktører

Respondentene ble bedt om å oppgi de viktigste positive sidene ved samarbeidet de har med andre aktører innenfor bilstønadsområdet, i et totalperspektiv. Under følger noen utvalgte uttalelser fra respondentene:

- «Bilstønadsområdet er komplekst og setter store krav til kompetanse innenfor flere fagfelt. Jeg mener at suksess avhenger av stor grad av tverrfaglig samhandling/kunnskapsdeling, sterk brukermedvirkning og stor grad av handlingsrom for alle som jobber innenfor bilområdet (naturligvis innenfor de rammer lovverket setter)»
- «Vi har et godt samarbeid med kommunehelsetjenesten i mange kommuner og et godt samarbeid med hjelpemiddelsentraler i vårt område. Disse bidrar godt inn i saken med å sørge for at helheten i brukers tilbud blir ivaretatt. Samarbeidet med bilombyggerne oppleves også som godt - de bidrar med mye fagkompetanse».
- «Det er et stort, uoversiktlig og komplisert område med behov for mye kunnskap knyttet både til lovverk og produkter. Behov for å ha samarbeidspartnere som har kompetanse om de forskjellige områdene».

Respondentene ble også bedt om å oppgi de to–tre viktigste områdene med forbedringspotensial. En oppsummering av svarene viser følgende gjennomgående innspill:

- Flere peker på behov for en gjennomgang av innkjøpsordningen, som oppleves å fungere lite hensiktsmessig. Eksempelvis ønskes det tettere dialog mellom partene spesielt mellom anbudsperiodene, for om mulig å oppklare problemer man har støtt på i innværende anbudsperiode
- Behov for tettere kontakt og mer forståelse og fleksibilitet mellom ulike viktige aktører
- Kommunen burde i høyere grad vært trukket inn. Dette kan bl.a. være fysioterapeuter som trekkes inn ved biltilpasningen for å sikre helheten for bruker
- Behov for mer enhetlige rutiner hos de ulike trafikkstasjonene
- Videreutvikling av rutiner med fokus på praktisk tilnærming

8.2 Funn fra spørreundersøkelse 2 (til brukerne)

Analyse av funn fra spørreundersøkelsen til brukerne viser at de brukerne som har tatt stilling til spørsmålet i all hovedsak er fornøyd med samarbeidet både med bilsentret, hjelpemiddelsentralen,

bilombyggeren og bilforhandleren. Det er imidlertid en stor andel av respondentene som har svart «ikke aktuelt» eller «ingen formening».

Det har vært en nedgang i antallet bestillinger fra NAV av biler for gruppe 2. Ifølge tall fra Leverandører for helse-Norge har dette resultert i en bemanningsreduksjon på 21 % hos bilombyggere og konsekvensen av reduksjonen er bortfall av kompetanse.²⁴ Funnene i undersøkelsen indikerer at dette foreløpig i liten grad ser ut til å ha hatt en effekt på hvordan samarbeidet med bilombyggerne (herunder deres kompetanse, kvalitet og kapasitet) oppfattes, både fra etaten og brukernes side.

I brukerundersøkelsen ble brukerne stilt følgende spørsmål: *Dersom bilombyggere i din nærhet ble nedlagt og/eller sentralisert, hvilke konsekvenser ville dette eventuelt gi deg?* Som ventet svarte flere at det ville gi dem lengre reisevei. Under følger noen uttalelser fra brukere:

- «I og med jeg måtte gjøre noen justeringer etter at jeg hadde mottatt bilen, var det en stor fordel at det var kort vei til bilombyggeren. Sentralisering/nedlegging ville gjort den siste tilpasningen adskillig vanskeligere eller sågar i praksis umulig».
- «Dette ville vært ganske håpløst - pga. service på ekstrautstyr. Som bl.a. rullestolheis - elektrisk sidedør - elektrisk rullestolfeste. De aller fleste av ekstrautstyr er avhengig av jevnlig service, dette pga. mye bruk og skiftende temperaturer».
- «Utrygghet og et praktisk problem ved montering, nødvendige reparasjoner eller justeringer».
- «Helt forferdelig å måtte ta fri uten lønn i flere dager for å reise til X eller Y for å få utført arbeider på bilen»
- «Svært upraktisk og lite brukervennlig for oss som er helt avhengig av bilen i det daglige».
- «Ettersom jeg bor i X er det mye jobb for meg når det blir feil med utstyret. Må ned til Y der bilen er ombygd [Deloitte anm: Dette innebærer over 100 mil reisevei og er forhåpentligvis et lite typisk tilfelle]. Har hatt 2 turer nedover allerede, en med tilpassing av feilplassert utstyr og en med feil på styring.»

8.3 Funn fra intervjuer

8.3.1 Intervju med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Intervjuobjektene ble spurt om sin oppfatning av samarbeidet med kommuner, bilombyggere og hjelpemiddelsentralen. Når det gjelder kommunene, blir det opplyst at kommunene ved ergoterapitjenesten primært har et ansvar for å beskrive brukerens funksjonsevne i søknadsprosessen. På det generelle hjelpemiddelområdet er dette samarbeidet mer aktivt.

På spørsmål om hvordan samarbeidet med bilombyggerne fungerer, opplyser representantene for Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er seksjon for brukerrettede anskaffelser i direktoratet som har ansvaret for innkjøpsavtalene, og at disse samarbeider med bilombyggerne innenfor de rammene som regelverket for offentlige anskaffelser fastsetter i denne prosessen. Dette samarbeidet ansees å fungere godt innenfor de rammene regelverket setter for innkjøpsprosessen. Hjelpemidler og tilrettelegging/hjelpemiddelsentralene har den nærmeste daglige kontakten med samarbeidspartnerne gjennom bestilling av biler, ombygginger og gjennom kjøreopplæring.

Hjelpemiddelsentralen har som oppgave å bestille biler og ombygging. Styringsenheten for hjelpemidler og tilrettelegging har som nevnt tidligere etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe på bilområdet. Intervjuobjektene forteller at samarbeidsgruppen består av representanter fra alle

²⁴ Presentasjon som Leverandører for helse-Norge holdt på en høring i Stortingets Arbeids- og sosialkomite 10.mai 2011

aktørene som er involvert i prosessen med spesialtilpassede kassebiler. Aktørene er: NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, representanter fra Leverandører for helse-Norge, bilombyggere som står innenfor og utenfor Leverandører for helse-Norge, importørene av bilene det er inngått avtale om, Autoriserte trafikkskolers landsforbund, bilsenter, Arbeids- og velferdsdirektoratet seksjon for brukerrettede anskaffelser og Vegdirektoratet. Det ble tatt initiativ til det tverrfaglige samarbeidet fra prosjektleder for omorganisering av bilområdet for å heve kvaliteten og forbedre den totale leveringstiden til det beste for brukeren og alle aktørene i prosessen. Samtidig var det et mål om at forutsigbarheten hos den enkelte aktør skulle bli bedre.

De viktigste positive sidene ved det tverrfaglige samarbeidet oppgis å være:

- Informasjonsflyten mellom aktørene har blitt betraktelig bedre på et overordnet nivå. Dette øker også forutsigbarheten for den enkelte aktør på et lavere nivå og for området generelt også på kompetanse og kapasitet hos den enkelte. Den økte informasjonen og forutsigbarheten setter aktørene i en bedre posisjon til å foreta strategiske beslutninger for å møte kommende utfordringer
- Gruppen har også blitt oppmerksom på aktører som ikke er så synlige i den enkelte bilsak, men som i et helhetlig perspektiv kan få en utvidet rolle hvor man kan få brukt deres kompetanse inn i øvrige deler av prosessen. Gjennom det aktive samarbeidet har aktørene også på eget initiativ gjennomført tiltak for å redusere den totale leveringstiden. Samarbeidet legger også til rette for å løse mindre og mer omfattende utfordringer på et tidlig tidspunkt. Ved at problemstillinger blir tatt opp tverrfaglig har samtlige aktører anledning til å komme med innspill for å få en mest mulig effektiv løsning av problemstillingen hvor også deres utfordringer blir sett og ivaretatt på best mulig måte. Dette er med og sikrer at leveransekjeden til enhver tid blir vurdert ut fra i et helhetlig perspektiv

Uttalte forbedringspunkter ved samarbeidet er blant annet at det er viktig trekke erfaringer fra de enkelte avtaler NAV har med de ulike aktører og forbedre disse til det beste for hele leveringskjeden ved etablering av ny avtale. Informasjonsflyten mellom aktørene i den enkelte bilsak vil være et fremtidig forbedringspunkt i forhold til å få den enkelte leveranse enda mer effektiv.

8.3.2 Intervju med representanter fra bilsenter og NAVs klageinstans

Intervjuobjektene opplyser at alle samarbeidspartnere er viktige, men at ikke alle er like viktige. De har kontakt med leger, ergoterapeuter, bilauksjonsfirmaer, med NAF, namsmann, bilforhandlere (stort sett Volkswagen og Mercedes) og biltilpassere. De to sistnevnte er viktigst for gruppe 2. Formidlerne og bilombyggere har stort sett kontakt med biltilsynet.

Intervjuobjektene fremhever at bilsentrene sammen med formidlere jobber med nye rutiner nå, de såkalte «bilrutinene». Det er tre grupper som skal samkjøre rutiner, og det er satt ned en arbeidsgruppe for de nye rutinene. Gruppene er 1) vedtak, 2) formidlere og 3) biladministrasjon/forvaltere (de som bestiller bil og utstyr).

Intervjuobjektene opplyser at det er mye utskiftning i kommunene. Hvis ergoterapeutene ønsker det, kan bilsentrene bidra med kurs og opplæring om bil. På spørsmål om kapasitet, opplyser intervjuobjektene at de ikke kjenner til noen spesifikke kapasitetsmessige utfordringer.

Noen forbedringsområder som oppgis er:

- Det jobbes nå med å inngå en avtale med NAF. I intervjuet blir det uttalt at «det er ønskelig at NAFs rapport spesifiserer hvilke mangler og feil bilen har, om anbefalt service er fulgt opp eller ikke og hva det betyr i forhold til bilens verdi, påkostninger/manglende vedlikehold må nærmere spesifiseres i rapporten. Hvilken pris ville bilen hatt uten påkostninger? osv.»
- Pga. regelverket for offentlige anskaffelser sendes det ut minikonkurranser til mange og med (for) lange frister.

8.3.3 Intervju med representanter fra brukerorganisasjonene

Brukerorganisasjonene opplever at brukerne oppfatter samarbeidet som tidels kaotisk og at det er mye papir fram og tilbake (byråkrati). De opplever at brukerorganisasjonenes samarbeid med etaten resulterer i lite konkret endring, selv om det er mange gode intensjoner. Brukerorganisasjonene forteller at de har mottatt signaler om lav kvalitet og manglende samarbeidsvilje hos bilforhandlere. Enkelte brukere har erfaring med at bilforhandlere gir dårlig service og ikke er opptatt av trygdebiler ettersom dette ikke er lønnsomt. Brukerorganisasjonene har også mottatt signaler om at biltilsynet har manglende kunnskap og rutiner. Dette kan blant annet handle om at det er uklart hvem som har ansvaret for å fremskaffe dokumentasjon, klarheter knyttet til EU-krav etc. Brukerorganisasjonene opplyser at dette kan være et forsinkende ledd, og at de har hørt om eksempler hvor bruker har ventet et halvt år på godkjenning.

8.4 Oppsummering og konklusjon

«Samarbeid med kommuner, bilombyggere, Statens vegvesen, mfl., herunder kompetanse, kapasitet og kvalitet hos disse»

Bilstønadsordningen er et komplekst område med mange aktører involvert. Gjennomgående ser det ut til at både etaten og brukerne i nokså stor grad er fornøyd med samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene og at disses kapasitet, kvalitet og kompetanse synes å være tilstrekkelig. Det er likevel verdt å peke på at brukerorganisasjonene har mottatt en del signaler på det motsatte. Forskjellen skyldes trolig at de minst fornøyde brukerne utgjør en større andel av de som kontakter brukerorganisasjonene enn av respondentene i spørreundersøkelsen.

Flere brukere uttrykker bekymring over risikoen for å havne i en situasjon hvor tilbud nedlegges og sentraliseres. Det har vært en reduksjon i antallet ansatte blant LFHs medlemmer med leveranser til NAV. Deloitte mener det er viktig å sikre tilstrekkelig kompetanse innen bilombygging til å opprettholde et godt nok tilbud til brukerne, slik at bilstønadsordningen støttes av en tilstrekkelig kapasitet og kvalitet fra tilbyderleddet. Hvordan dette kan sikres er imidlertid et spørsmål som ikke anses som innenfor mandatet for evalueringen, men som blant annet vil involvere vurderinger av anskaffelsesprosedyrer.

9. Forbedringsinnspill

I spørreundersøkelsene og intervjuene kom det frem generelle innspill til forbedringer av ordningen. Disse er gjengitt i dette kapitlet, til inspirasjon i det videre arbeidet med videreutviklingen av ordningen.

9.1 Innspill fra brukerorganisasjonene

I intervju og spørreundersøkelse ble følgende innspill gitt fra brukerorganisasjonene:

- Ønske om ytterligere «tydeliggjøring» av ordningen, herunder etablere et skille mellom de ulike brukerne i gruppe 1, fordi det er et stort spenn i denne gruppen. Representanter for brukerorganisasjonene foreslår at skillet ikke bør gå på type diagnose eller funksjonshemming, men på eventuelt behov for tilpasning
- Ønske om en mer fleksibel praktisering av tildeling av gruppe 2-biler, slik at de som benytter rullestol som hovedframkomstmiddel som hovedregel tildeles gruppe 2-biler. Hvorvidt man kan gå noen skritt skal ikke ekskludere noen fra å få tildelt en gruppe 2-bil. Det burde etableres en gruppe som heter gruppe 1 med behov for tilpasninger, som kan tildeles en større økonomisk ramme. Mange i denne kategorien vil ha behov for kassebil, selv om de kan gå noen skritt, men har behov for å få med seg rullestol, enten manuell eller elektrisk
- Bedre veiledning til gruppe 1, herunder blant annet god informasjon om konsekvenser hvis brukeren velger feil bil
- Gjennomføring av en avklarende samtale til alle brukere så tidlig i prosessen som mulig. Det foreslås å utarbeide en sjekkliste med informasjon til brukerne, med blant annet når det forventes at brukeren bør medvirke
- Mer fleksibel behovsprøving og hurtigere saksbehandling for de som har bil fra før eller som har akutt behov for bil/spesialutstyr og/eller trenger spesialtilpasning av eksisterende bil
- Et forslag til en forenkling av ordningen er at det ikke kreves en ny fullstendig gjennomgang av funksjonsnivå ved gjenanskaffelse dersom lidelsen ikke har endret seg
- Ved lidelser som er progredierende bør man gi stønad ut ifra et framtidig behov
- Det bør være mulig for ungdom å søke i forkant av myndighetsdagen slik at ikke behandlingstiden blir et hinder for at disse ungdommene kan flytte hjemmefra
- Lik gjenanskaffelsestid (åtte år) for alle uavhengig av på hvilket grunnlag man har fått tildelt bil

9.2 Innspill fra ledere av bilsentere eller hjelpemiddelsentral

Innspill fra ledere av bilsentere eller hjelpemiddelsentral er hentet fra spørreundersøkelse. Innspillet som går igjen oftest hos disse respondentene, kan oppsummeres ved følgende sitat:

«[...] man kan bedre treffsikkerheten med ordningen ved i større grad å rette stønaden inn mot personer som har behov for tilrettelegging av utstyr i bil. Med dette mener jeg at man kanskje burde redusere stønad til gruppe 1-biler [sannsynligvis gruppe 1a. Deloitte anm], samtidig som man utvidet ordningen i forhold til gruppe 2-biler»

Innspillene som handler spesifikt om gruppe 1 spenner fra enkelte som mener at hele gruppe 1 bør avvikles, til de som mener at størrelsen på tilskuddet i gruppe 1 bør reduseres til fordel for en utvidelse av gruppe 2. Respondentene som ønsker å avvikle tilskuddet til gruppe 1, presiserer at de ønsker at Folketrygden fremdeles skal dekke eventuell spesialtilpasning til bilene som brukere i dagens gruppe 1 benytter.

Det blir videre pekt på behovet for å ta høyde for progredierende sykdommer og framtidige behov, samt ønske om å myke opp kravet for å defineres som gruppe 2. Følgende sitat kan tjene som en oppsummering av de øvrige innspillene fra respondentene i etaten:

«Skillet mellom gruppe 1 og gruppe 2 er ikke funksjonelt. Skillet går ved om du kan komme deg inn og ut av en bil uten heis eller rampe. For rullestolbrukere som skal være fører av bilen selv burde det også vært tatt høyde for at de kunne få med seg rullestolen uten bruk av heis eller rampe før de ble satt i gruppe 1. Det er en setning i dagens forskrift om at selvstendighet skal vektlegges, men praksis i dag er at dette i liten grad blir gjort. For voksne hjemmeboende barn som kan bli sjåfør bør ikke mulig bruk av foreldrenes bil legges vekt på når transportbehovet blir vurdert. Å kunne få muligheten til å transportere seg selv vil være viktig for selvstendigjøring av hjemmeboende unge.»

9.3 Innspill fra representanter fra bilsenter og NAVs klageinstans

Innspillene er hentet fra intervju.

- De som trenger bil i arbeidslivet bør prioriteres mer enn under dagens praksis
- Ordningen om behovsprøving virker ofte urimelig for de som har for høy inntekt. Egenandel for gr. 2 er lik selv om man tjener over 6 G. De første 150 000 kroner er behovsprøvd i alle tilfeller. Størrelsen på tilskuddsbeløpet bør eventuelt revurderes
- Øvre aldersgrense for stønaden bør være høyere enn 70 år, spesielt for de som trenger bil i dagliglivet

9.4 Innspill fra bilombyggere

Innspill fra bilombyggerne er hentet fra spørreundersøkelse og kan oppsummeres slik:

- Ønske om kortere saksbehandling
- Ønske om mindre press på ombyggere. Respondentene har et inntrykk av at NAV i dag velger ut de rimeligste produktene, og ønsker at NAV heller velger kvalitetsprodukter
- Ønsker mer likhet mellom brukerne; «noen får og andre ikke»
- Kortere gjenanskaffelsestid: 11 år før du kan søke ny bil er av sikkerhetsmessige og funksjonsmessige krav tre år for lenge
- Hvilket utstyr som er bygget inn bør ha betydning for gjenanskaffelsestiden
- Brukere som er avhengig av rullestol i hverdagslivet bør tildeles gruppe 2-bil. En av representantene uttaler: «Det er ikke tilfredsstillende at brukere med nedsatt funksjonsevne skal tildeles gruppe 1-bil og tilhenger for plassering av rullestol. Det er meget vanskelig for disse personene å takle både tilkøpling av tilhenger samt parkeringsproblemer ved bruk av ekvipasjen.»
- Brukerens behov må være styrende for valg av bil og utstyr, i dag er det for rigid tolkning av gr.1 og gr. 2. Representanten foreslår endringer i dagens innkjøpssystem: «Dagens innkjøpsordning for biltilpasning er et komplett kaos og fungerer ikke etter intensjonen hverken for brukere, Nav eller andre involverte».
- Representantene etterspør en bedre ordning på service/vedlikehold hos NAV av både innbygget utstyr og selve bilen.
- Bilombyggerne ønsker større innflytelse på valg av utstyr og løsning, og viser til at de har stor kompetanse på området. Det foreslås derfor at NAV bør tilrettelegge forespørselen i en bilsak slik at behovet til bruker beskrives, ikke slik at NAV i detalj velger produkter

9.5 Innspill fra brukerne

I spørreundersøkelsen ble brukerne spurt om de hadde forslag til forbedring av saksbehandlingen og søknadsprosessen. Samtlige grupper av brukere peker på behovet for raskere saksbehandlingstid, og mer informasjon. Følgende innspill²⁵ illustrerer viktigheten av veiledning:

«Når en bruker får innvilget søknad om bil, og brukeren trenger spesialutstyr, må brukeren få skikkelig hjelp til valg av bil og utstyr som passer brukeren. Landsdekkende bilsenter må tidlig inn på banen i denne prosessen. Alle brukere som trenger komplisert spesialutstyr i gruppe 1-bil, må frarådes å kjøpe bruktbil med tanke på årene som brukeren skal ha denne bilen og de kostnadene NAV har å bygge om bilen.»

Et par brukere etterspør også mer individuell behandling og et mer helhetlig perspektiv. For gruppene med behov for tilpasning pekes det også på behov for at det går kortere tid fra man søker til man får bilen ferdig tilpasset.

Det er ikke vesentlige forskjeller mellom de ulike gruppene brukere når det gjelder hvilken type innspill disse har.

9.6 Oppsummering og konklusjon

Gjennom dette kapitlet er det gjengitt en rekke innspill fra respondenter og intervjuobjekt. Disse er til inspirasjon til det videre arbeidet med ordningen. Deloitte har ingen ytterligere kommentarer til disse innspillene.

Deloitte vil avslutningsvis trekke frem noen kommentarer fra brukerne, som kom fram under det avsluttende spørsmålet «Har du synspunkter eller kommentarer som du ikke har fått gitt uttrykk for tidligere i dette spørreskjemaet, kan du oppgi dem her». Disse kommentarene synliggjør hvor viktig ordningen er for brukerne.

- «Ordningen har i stor grad vært med å hjelpe meg tilbake i arbeidslivet og det er vesentlig lettere for meg å utføre gjøremål som handling osv.» (bruker i gruppe 1b)
- «Er veldig glad det finnes en ordning som gir økonomisk støtte til bil!» (bruker i gruppe 1a)
- «Er veldig fornøyd med hjelpen jeg har fått» (bruker i gruppe 1b)
- «Jeg er svært fornøyd med bilstøtten og den hjelpen som bilen har gitt meg» (bruker i gruppe 1a)
- «Jeg tok først kontakt med NAV for ca. 1 år siden for å forhøre meg om prosedyren for å søke om ny bil og fikk god informasjon fra dem om hva jeg skulle gjøre. Jeg skal derfor om ikke så lenge sende inn en ny søknad om bil» (bruker i gruppe 1a)

Følgende innspill kan tjene som en påminnelse om viktigheten av et kontinuerlig forbedringsarbeid:

- «Er i den situasjon hvor vi trenger å få byttet inn denne bilen vi har per dags dato, men gruer meg til prosessen!» (bruker i gruppe 1b)
- «Det å være avhengig av bil og da ha en eldre bil som til stadighet må til reparasjon gjør dagliglivet og arbeidssituasjon svært håpløs» (bruker i gruppe 1a)
- «Som nevnt er dette ordninger som tidvis har vært endret på. Første gang jeg var inne var et langt "mareritt". Inntrykket fra siste gang var generelt bedre» (bruker i gruppe 1b)

²⁵ Innspillet er fra en bruker i gruppe 1b

10. Sentral litteratur / kilder

Regelverk

Arbeidsdepartementet (AD): LOV 1997-02-28 nr. 19: Lov om folketrygd (folketrygdloven)

Arbeidsdepartementet (AD): FOR 2003-03-07 nr. 290: Forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel. Sist endret: FOR-2012-06-27-696 fra 2012-07-01.

Rundskriv

Arbeids- og velferdsdirektoratet: Rundskriv/ § 10-7 Bokstav h - Anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet Hjelpemiddelkontoret 11.09.00. Sist endret: 16.07.2011 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fagstab tjenester, Seksjon tiltak og virkemidler.

Styringsdokumenter

Arbeids- og velferdsdirektøren: Mål- og disponeringsbrevet for 2011 til spesiallinjen

St. prp. nr. 1 (2003-2004) for Sosialdepartementet

Finansdepartementet: Prop. 120 S (2010 – 2011): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet.

Årsrapportering

Sammenfatning av virksomhetsrapporteringen for 3. tertial 2011 (årsrapporten) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeidsdepartementet – hjelpemiddelområdet

Statistikk

Oversendt statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og brukerorganisasjonene i forbindelse med evalueringen.

Rapporter

Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen. Dokument nr. 3:6 (2006-2007).

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokument 3:1 (2011-2012).

NAVs klageinstans (2011): Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i bilsaker.