



Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen

Dokument nr. 3:6 (2006–2007)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 574 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-39-1

Forsidefoto: Hand-Pro AS

Riksrevisjonens undersøkelse av
Arbeids- og velferdsetatens
forvaltning av bilstønadordningen

Dokument nr. 3:6 (2006–2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2006–2007)
*Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av
bilstønsordningen.*

Riksrevisjonen, 20. mars 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Bilstønadsområdet er preget av lite oppfølging og mangelfull styring	7
2.2	Stor variasjon i utøvelsen av det faglige skjønnet	9
2.3	Mangler i Arbeids- og velferdsdirektoratets og Arbeids- og inkluderingsdepartementets rapportering	10
3	Riksrevisjonens bemerkninger	10
4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	11
5	Riksrevisjonens uttalelse	11
	Vedlegg: Rapport	13

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens¹ forvaltning av bilstønadordningen

1 Innledning

Stønad til bil er et viktig tiltak for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnslivet på samme premisser som funksjonsfriske.² Formålet med ytelsen er å kompensere for utgifter bruker har på grunn av vanskeligheter med å benytte offentlig transport som følge av sykdom, skade eller lyte. Statsregnskapet viser at det i 2006 ble regnskapsført 708 millioner kroner under kapittel 2661 *Grunn- og hjelpestønad*, post 74 *Stønad til bil*. I statsbudsjettet for 2007 ble det bevilget 675 millioner kroner til stønad til bil.

Det kan ytes stønad til bil til personer som har behov for en ordinær personbil (gruppe 1) med eventuell spesialtilpasning, og til personer som har behov for en spesielt tilrettelagt kassebil (gruppe 2). Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at det i 2005 ble behandlet i underkant av 12 000 bilstønadssaker. Samme år anslår direktoratet at det ble gitt stønad til ca. 2600 biler, og at mellom 65 og 70 prosent av disse var gruppe 1-bil. For å få stønad til bil må søkeren sannsynliggjøre et reelt og betydelig behov for transport, og funksjonshemmingen må være av en slik art at reise med vanlig kollektivtransport ikke er mulig eller medfører slike belastninger av varig art at det ikke er rimelig å forlange det.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse om Arbeids- og velferdsetaten forvalter bilstønadordningen på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte. Formålet har videre vært å se på årsaker til eventuelle mangler i forhold til dette, og vurdere om det har vært en tilstrekkelig oppfølging fra departement og direktorat.

Utkast til rapport ble forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet 8. november 2006. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 6. desember 2006 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Mottatte

merknader til rapportens faktadel er tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, statistikk og en vignettundersøkelse.

I dokumentanalysen inngår regelverk på området, stortingsdokumenter og styringsdokumenter fra departement og direktorat. For å få informasjon om saksbehandlingstiden ble det hentet inn statistikk for 2005. For å få kunnskap om saksmengden ble det innhentet statistikk over saksinngang og saksproduksjon for 2004 og 2005.

I 2006 ble det sendt ut en vignettundersøkelse, bestående av seks forskjellige vignetter, til samtlige 21 trygdekontor som behandler bilstønadssaker (bilkontor). En vignettundersøkelse innebærer at saksbehandlere blir bedt om å vurdere konstruerte saker som har en klar forankring til reelle saker. Vignettundersøkelsen ble gjennomført for å dokumentere hvordan skjønn utøves, og målet var å skaffe innsikt i saksbehandlernes tolkning og bruk av regelverket.

I 2006 ble det i tillegg gjennomført intervjuer ved sju bilkontor, seks hjelpemiddelsentraler, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Intervjuene ble gjennomført for å belyse saksbehandlingen og den overordnede styringen på området.

2.1 Bilstønadsområdet er preget av lite oppfølging og mangelfull styring

Undersøkelsen viser at resultatkravene på bilstønadsområdet kun er knyttet til saksbehandlingstid, og andre viktige områder som likebehandling og rettssikkerhet er ikke prioritert. Videre omfatter resultatkravene bare tiden det tar fra søknad er levert til vedtak er fattet, og inkluderer ikke tiden det tar til bilen er levert til bruker. Dessuten er det bare de 75 prosent av sakene som tar kortest tid, som inngår i resultatkravet.

1) Fra 1. juli 2006 inngikk trygdeetaten og Aetat i Arbeids- og velferdsetaten. I dette dokumentet omtales de ulike nivåene innen etaten med de navnene som gjaldt fra dette tidspunktet.

2) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Arbeids- og sosialdepartementet.

I sine kommentarer til undersøkelsen uttrykker Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det framover vil vurdere å etablere egne resultatkrav som i større grad kan belyse området.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) skal Arbeids- og velferdsetaten sørge for at søknader behandles raskt. Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og prioriteringsdokument for 2006 angir at normtidskravet for saksbehandlingen for gruppe 1- og gruppe 2-biler er henholdsvis fire og åtte måneder, og stiller krav om at 75 prosent av sakene skal være behandlet innenfor denne tidsfristen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at saksbehandlingstiden i stor grad er innenfor normtidskravene. Landsgjennomsnittet er 2,6 måneder for gruppe 1-saker, og 5,1 måneder for gruppe 2-saker. Det er imidlertid stor variasjon mellom fylkene i saksbehandlingstid for både gruppe 1- og gruppe 2-saker. I gruppe 2-saker er eksempelvis variasjonen mellom to fylker på over fem måneder. Mange fylker har god margin i forhold til normtidskravet, og det kan derfor synes som om gjeldende normtidskrav ut fra både bruker- og effektivitetsperspektiv i liten grad representerer en tilstrekkelig utfordring for bilkontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det vil vurdere normtidskravene i sammenheng med innføringen av ny arbeids- og velferdsetat, og at det i den forbindelse er aktuelt å innføre kortere normtidskrav på bilområdet.

Undersøkelsen viser at det ikke utarbeides statistikk som gir en oversikt over spredning i saksbehandlingstid eller maksimal saksbehandlingstid. Videre ser, som tidligere nevnt, resultatkravet bort fra de 25 prosentene av sakene som har tatt lengst tid, noe som fører til at måloppnåelsen framstår som bedre enn den er. For å gi et bedre styringsgrunnlag bør det innhentes mer informasjon om sakene som tar lengst tid, og disse sakene bør også omfattes av resultatkravet. Videre involverer en bilstønadsak mange enheter før bilen er klar for bruker, for eksempel kan lokalt NAV-kontor, bilkontor, hjelpemiddelsentral og bilombygger være involvert i en og samme sak. Det er i dag ingen statistikk som sier noe om hvor lenge saken er ved hver av disse enhetene. Ved å utarbeide statistikk som belyser hvor lenge saken er ved hver enhet, vil det være mulig å øke effektiviteten gjennom kompetanseutveksling på tvers av fylkene, i tillegg til at eventuelle flaskehalser i saksbehandlingen kunne blitt dokumentert.

Den totale ventetiden for gruppe 2-brukerne fra de leverer søknad til de mottar bilen, er forholdsvis lang. Det tar gjennomsnittlig fem måneder fra søknad er levert til endelig vedtak er fattet. Etter dette må bilen bygges om for at brukeren skal kunne benytte den. Kompleksiteten i ombyggingen varierer etter brukerens funksjonshemming, og en omfattende ombygging øker ventetiden for brukeren. Denne ventetiden varierer fra rundt tre måneder til nærmere to år. Ventetiden på bil er et av de forholdene brukerne uttrykker størst misnøye med. På denne bakgrunn anbefales det at det ses på mulige årsaker til den lange ventetiden, og at det vurderes tiltak for å korte den ned.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sier i kommentarene til undersøkelsen at det har merket seg at det er lang ventetid på bil, og at dette er et av de områdene som brukerne er mest misfornøyd med. Departementet bemerker at etaten jobber målrettet for å redusere tiden det tar fra vedtak er fattet til bruker har bilen klar til bruk. Departementet understreker at Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2007 generelt skal vurdere saksbehandlingstider ut fra brukernes behov for rask avgjørelse og etatens samlede leveranseevne.

Undersøkelsen viser at det er utarbeidet rutiner for oppfølging av brukere etter at bil er levert, men at disse i liten grad blir fulgt opp. Oppfølgingsrutinene ble innført fordi en brukerundersøkelse på bilområdet tilsa at brukerne savnet oppfølging. Gruppe 2-brukerne skal ifølge rutinen følges opp av hjelpemiddelsentralen etter tre måneder. I denne oppfølgingen skal hjelpemiddelsentralen sikre at bil, utstyr og tilpasning fungerer. Av de seks intervjuede hjelpemiddelsentralene er det bare én som oppgir at den følger denne rutinen. De andre sentralene oppgir ressurssituasjonen som årsak til at rutinen i liten grad følges opp, og sier at en større grad av oppfølging ville gå utover saksbehandlingstiden. I tillegg opplever hjelpemiddelsentralene at brukerne tar kontakt når de får problemer med bilen. I undersøkelsen pekes det imidlertid på at den tekniske kompleksiteten i sakene tilsier en risiko for at brukerne ikke er klar over behovet for justeringer som kan gi en god effekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også mottatt signaler fra brukerne om at mer oppfølging er ønskelig for å sikre at bilen fungerer optimalt.

Bilkontorene skal ifølge rutinen på bilområdet følge opp brukerne regelmessig, og første gang

etter to år. De skal følge opp om bruker fremdeles fyller vilkårene for stønad til bil, blant annet om bilen er i bruk, om den brukes til det formålet den er gitt, og om bilen er i Norge. Denne oppfølgingen er særlig viktig i de tilfellene der brukeren selv ikke ivaretar plikten til å melde fra om relevante endringer i forhold til vilkårene. Det framgår av intervjuene at bilkontorene i liten grad følger opp denne rutinen. Bare ett kontor oppgir at det følger opp brukerne som forutsatt. Det reises på denne bakgrunn spørsmål om det i tilstrekkelig grad blir fulgt opp at brukerne oppfyller vilkårene for stønad til bil gjennom stønadperioden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i kommentarene til undersøkelsen at det har merket seg den mangelfulle oppfølgingen av brukerne. Departementet påpeker at det er bekymringsfullt når et flertall av de intervjuede bilkontorene og hjelpemiddelsentralene i møter med Riksrevisjonen informerer om at de kjenner til rutinene som gjelder, men at disse ikke følges. Departementet vil ta dette opp med etaten.

2.2 Stor variasjon i utøvelsen av det faglige skjønnet

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) skal Arbeids- og velferdsetaten sørge for lik behandling av likeartede tilfeller over hele landet. Bilstønadsområdet er i stor grad preget av skjønn, og undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom fylkene både når det gjelder saksbehandlingspraksis og utfall av sakene.

Resultatene fra vignettundersøkelsen viser at det er stor spredning i bilkontorenes vedtak i samme sak. Det er ingen saker der alle bilkontorene er enige om hvilket vedtak som er det riktige. Bilkontorene kommer til ulike konklusjoner om innvilgelse/avslag og om søkeren skal få støtte til bil i gruppe 1 eller gruppe 2.

I en av sakene er det for eksempel fire bilkontor som gir stønad til bil, mens seks bilkontor avslår søknaden. Bilkontorene som gir avslag, mener at verken vilkår knyttet til medisinsk tilstand eller transportbehov er oppfylt, mens de som innvilger søknaden, legger til grunn at begge deler er oppfylt.

I en annen sak kommer det fram at saksbehandlerne har ulike vurderinger av funksjonsevne hos en søker som er lam fra livet og ned etter en bilulykke. Alle bilkontorene som har behandlet saken, har innvilget stønad til bil. Det er imidler-

tid ulike vurderinger av om søkeren skal få gruppe 1- eller gruppe 2-bil, ut fra forskjellig forståelse av søkerens mulighet til å komme seg inn og ut av bilen. Bilkontorene som har besluttet at søker skal ha en gruppe 1-bil, mener søkerens funksjon i armene tilsier at han kan løfte seg inn og ut ved hjelp av en svingskive. Kontorene som gir støtte til gruppe 2-bil, mener derimot at søkeren vil være avhengig av heis eller rampe, ikke minst for å få med seg rullestol og hjelpemidler. Denne saken er dermed et eksempel på at de samme medisinske opplysningene kan tolkes ganske ulikt ved bilkontorene.

Undersøkelsen viser at det også er ulikheter i inntekstutprøvingen. I tre av de seks vignettsakene der det ble besluttet å innvilge stønad til bil, varierer størrelsen på stønaden. Variasjonen er betydelig, og i to av sakene utgjør dette en forskjell på 60 000 kroner.

Det framgår av intervjuene at bilkontorene selv mener at det trolig er fylkesvise variasjoner. Dette begrunnes med at ulik praksis kommer til syne når saksbehandlere fra ulike bilkontor diskuterer konkrete saker, blant annet ved den årlige bilkonferansen som direktoratet arrangerer.

De ulike vurderingene får store konsekvenser for brukerne. Stønad til bil er en viktig ordning for dem det gjelder, og uriktige vedtak fører til store økonomiske og sosiale konsekvenser for den enkelte. Varierende praksis ved bilkontorene tilsier at området kan preges av uforutsigbarhet og vilkårlighet. Ubegrunnet forskjellsbehandling på tvers av fylker utgjør dermed en risiko for rettsikkerheten til den enkelte bruker.

Undersøkelsen viser at direktoratet i liten grad følger opp sitt veiledningsansvar. Det blir arrangert årlige bilkonferanser hvor alle fylker er representert, og enkelte regionale samlinger, men bilkontorene savner veiledning utover dette. Det kan se ut som de fleste bilkontorene har etablert enkelte tiltak som har som formål å sikre lik skjønnsutøvelse innenfor sitt kontor. Tiltakene er hovedsakelig at to saksbehandlere er involvert i hver sak, og jevnlig møter der vanskelige saker blir diskutert. Sett i lys av de fylkesvise variasjonene som undersøkelsen viser, tyder dette på at de etablerte rutinene ikke er tilstrekkelige for å sikre en mest mulig lik skjønnsutøvelse. Det er liten grad av erfaringsutveksling mellom bilkontorene. Videre varierer bruken av rådgivende lege mellom fylkene, og dermed den medisinske kompetansen som legges til grunn i saksbehand-

lingen. Det framgår av intervjuer at bilkontorene opplever vurdering av funksjonsevne som utfordrende. Siden problemet er ulik skjønnsutøvelse mellom fylker, synes det mest fornuftig at det er direktoratet, og ikke det enkelte fylkesnivå, som må sikre at dette bedres. For å realisere målet om lik behandling, bør derfor direktoratet følge opp bilkontorene med mer veiledning enn det gjør i dag.

På bakgrunn av den manglende likebehandlingen, reises det i undersøkelsen spørsmål om Arbeids- og velferdsdirektoratet har god nok styring, veiledning og oppfølging på området.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i sine kommentarer til undersøkelsen at det har merket seg at bilstønadsområdet i stor grad er preget av skjønn, og at dette utøves ulikt, noe som kan føre til store forskjeller i stønadsstørrelsen. Departementet uttrykker at det ser alvorlig på dette og vil følge det opp i styringsdialogen med direktoratet. Departementet sier videre at det vurderer tiltak som skal bidra til økt grad av likebehandling.

2.3 Mangler i Arbeids- og velferdsdirektoratets og Arbeids- og inkluderingsdepartementets rapportering

Som tidligere nevnt viser undersøkelsen at departement og direktorat i liten grad utarbeider resultatkrav på bilstønadsområdet. I tildelingsbrevet fra departementet til direktoratet blir det ikke gitt noen resultatkrav knyttet til bilstønadsområdet, og i mål- og prioriteringsdokumentet som Arbeids- og velferdsdirektoratet sender til ytre etat, blir det kun gitt resultatkrav knyttet til saksbehandlingstid. Det er dermed begrenset rapportering av resultater i bilstønadsordningen fra direktorat til departement. Det rapporteres i hovedsak på gjennomsnittlig normtid på landsbasis, og viktige opplysninger som antall saker behandlet, innvilgelsesprosent, avslagsprosent, andel klager som har fått medhold, eller antall brukere som blir fulgt opp ved bilkontor og hjelpemiddelsentral etter at bil er levert, sies det ingenting om.

Siden departementet i liten grad etterspør informasjon om resultater på bilstønadsområdet, har departementet et mangelfullt grunnlag for å rapportere til Stortinget i budsjettssammenheng. Dette gjør at Stortinget mottar svært lite informasjon om resultatene i ordningen. I de senere årene er det rapportert om de totale utgiftene som er regnskapsført på området, og en svært

kort omtale av resultatene i en gjennomført brukerundersøkelse.

Statistikk materialet Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet og benytter, er svakt og lite omfattende, og kan ikke anses som tilstrekkelig styringsgrunnlag på bilstønadsområdet. Uten et tilstrekkelig styringsgrunnlag er det vanskelig å følge opp og sikre at ordningen forvaltes på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte i etaten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i sine kommentarer til undersøkelsen at det arbeides med å bedre statistikk materialet på bilområdet.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at bilstønadsområdet er preget av få og lite dekkende styringsparametere. Dagens styringsparametere gir bare informasjon om saksbehandlingstid og er ikke egnet til å si noe om lik sak blir behandlet likt, eller om brukerne får tilstrekkelig oppfølging.

Undersøkelsen viser at det er svært lite statistikk på området, og at kvaliteten på denne er mangelfull. Det finnes ingen dokumentert oversikt over antallet saker innenfor gruppe 1- og gruppe 2-biler eller hva som er innvilgelses- og avslagsprosenten ved det enkelte kontor. Slike oversikter kunne ha gitt en indikasjon på hvordan skjønn på området utøves. Riksrevisjonen reiser på denne bakgrunn spørsmål om på hvilket grunnlag departement og direktorat styrer og følger opp bilstønadsordningen.

Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden i stor grad er innenfor etatens egne resultatkrav, men at det er stor variasjon mellom fylkene. Riksrevisjonen reiser på denne bakgrunn spørsmål ved om resultatkravene er tilstrekkelig ambisiøse, spesielt siden saker som krever lang behandlingstid, er utelatt. Riksrevisjonen vil bemerke at for gruppe 2-bilene er den totale ventetiden i praksis mye lengre enn selve saksbehandlingstiden. Direktoratet har ingen statistikk som viser hvor lang ventetiden er, men undersøkelsen viser at den er på mange måneder og i noen tilfeller opp mot to år. For en brukergruppe som er avhengig av bil for å kunne ha et sosialt liv og fungere i arbeidslivet, må dette anses som for lang ventetid. Direktoratet bør etter Riksrevisjonens vurdering sørge for at informasjon om

den totale ventetiden blir tilgjengelig, og at det om mulig iverksettes tiltak for å korte den ned.

Riksrevisjonens undersøkelse viser betydelige svakheter i kvaliteten på saksbehandlingen. Det kommer blant annet fram at bilkontorenes behandling av søknad om stønad til bil ikke bygger på en tilstrekkelig betryggende og ensartet skjønnsutøvelse. Dette gjelder både størrelsen på stønaden og om søknaden blir innvilget eller avslått. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler i sine kommentarer til undersøkelsen at sakene Riksrevisjonen har valgt ut i sin undersøkelse, kan klassifiseres som relativt vanskelige saker, og at noen av sakene er typiske tvilstilfeller. Riksrevisjonen vil bemerke at det var variasjon i vedtakene i alle sakene, og at vignettene tok utgangspunkt i reelle saker. Videre er Riksrevisjonen av den oppfatning at utvalget representerer et utvalg av typiske bilstønadsaker, noe også de intervjuede bilkontorene bekrefter.

Den skjønnspregete utformingen av regelverket skulle tilsi at det i oppfølgingen av ordningen legges avgjørende vekt på om dette skjønnet blir forvaltet i tråd med intensjonene. Liten oppmerksomhet både fra departementets og direktoratets side, og den svake oppfølgingen og veiledningen, gjør etter Riksrevisjonens vurdering at det i stor grad blir opp til det enkelte bilkontor hvordan det forvalter ordningen. På bakgrunn av de store variasjonene i praksis reiser Riksrevisjonen spørsmål ved om det er for mye individuelt ansvar i utøvelsen av det faglige skjønnet, om saksbehandlerne innehar tilstrekkelig kompetanse for å sikre en betryggende saksbehandling, og om den faglige ledelsen av saksbehandlingen er tilstrekkelig prioritert.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. januar 2007 svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 21.12.2006. Riksrevisjonen har undersøkt Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadsordningen. Formålet med undersøkelsen har vært å belyse om etaten forvalter ordningen på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte. Formålet har videre vært å se årsaker til eventuelle mangler i forhold til dette, og vurdere om det har vært tilstrekkelig oppfølging fra departementet og direktoratet.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen skriver at bilstønadsområdet er preget av lite oppfølging og mangelfull styring, at det er stor variasjon i utøvelsen av det faglige skjønnet og at det er mangler i direktoratets og departementets rapportering.

Departementet vil be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utarbeide en handlingsplan med bakgrunn i Riksrevisjonens rapport. Handlingsplanen skal inneholde nødvendige tiltak for å rette opp forholdene som Riksrevisjonen peker på. Departementet vil i styringsdialogen med direktoratet følge dette opp.

Jeg viser for øvrig til departementets brev av 6.12.2006.»

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen vil understreke at departementets styring og oppfølging overfor direktoratet har vesentlige mangler og må styrkes i betydelig grad for å få en tilfredsstillende forvaltning av bilstønadsordningen. Undersøkelsen viser at resultatkravene og rapporteringen på området kun er knyttet til krav til saksbehandlingstid, og at statistikken både er svak og mangelfull.

Riksrevisjonen mener det er av sentral betydning å sikre at krav om stønad til bil behandles tilnærmet likt uavhengig av bosted og hvilken saksbehandler som behandler saken. Etter Riksrevisjonens vurdering må Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for nødvendig opplæring ved bilkontorene og kompetanseoverføring mellom dem, slik at saksbehandlingen i denne typen saker blir mer ensartet. I tillegg bør den faglige ledelsen av saksbehandlingen bli høyere prioritert.

Riksrevisjonen vil videre peke på at det må kunne forventes at også brukere som har behov for en spesielt tilrettelagt bil, mottar denne innen rimelig tid. Slik situasjonen er i dag, ser det ut til at ventetiden er rundt ett år for de fleste gruppe 2-brukerne og kan være opp mot to år i enkelte tilfeller. Siden dette er en brukergruppe som er avhengig av å ha egen bil for å kunne delta i samfunnslivet, kan lang ventetid ha store konsekvenser for den enkelte.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener Riksrevisjonens rapport gir en grundig vurdering

av direktoratets forvaltning av ordningen, og at den peker på viktige forbedringspunkter. Departementet har også opplyst at det med bakgrunn i Riksrevisjonens rapport vil be direktoratet om å utarbeide en handlingsplan som inneholder nødvendige tiltak for å rette opp de forholdene Riksrevisjonen peker på.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. februar 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Arbeids- og velferdseta- tens forvaltning av bilstønads- ordningen

Vedlegg til Dokument nr. 3:6 (2006–2007)

Innhold

1	Innledning	16		
1.1	Bakgrunn	16		
1.2	Formål og problemstillinger	17		
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	18		
2.1	Dokumentanalyse	18		
2.2	Intervjuer	18		
2.3	Statistikk	18		
2.4	Vignettundersøkelse	19		
3	Revisjonskriterier	20		
3.1	Krav til funksjonshemmedes adgang til samfunnslivet	20		
3.2	Generelle krav til brukertilfredshet og saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten	20		
3.3	Regelverket for stønad til bil	21		
3.4	Krav til styring og kontroll av stønadsforvaltning	22		
4	Faktagrunnlag	24		
4.1	Forvaltningen av bilstønadsordningen	24		
4.1.1	Saksgangen i bilstønadsaker	25		
4.1.2	Antall bilstønadsaker	26		
4.2	Saksbehandlingstider ved krav om bilstønad	26		
4.2.1	Tiden det tar før vedtak er fattet	27		
4.2.2	Andelen av sakene som tar mer enn fire og åtte måneder	28		
4.2.3	Tiden det tar før gruppe 2-brukerne mottar bilen	29		
4.3	Kontakten mellom Arbeids- og velferdsetaten og brukeren	30		
4.3.1	Hjelpemiddelsentralenes oppfølging av brukerne etter at bilen er levert	30		
4.3.2	Bilkontorenes oppfølging av brukerne etter at bilen er levert	30		
4.3.3	Brukerens meldeplikt	31		
4.3.4	Informasjon om ordningen til potensielle brukere	31		
4.4	Bilkontorenes utøvelse av skjønn	31		
4.4.1	Resultatene av vignettundersøkelsen viser ulik skjønnsutøvelse	31		
4.4.2	Nærmere om sakene i vignettundersøkelsen	31		
4.4.3	Bilkontorenes vurdering av ulik skjønnsutøvelse	38		
4.4.4	Direktoratets og departementets vurdering av ulik skjønnsutøvelse	38		
4.5	Forhold som påvirker effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen	39		
4.5.1	Forhold i ytre etat som påvirker effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen	39		
4.5.2	Ytre etats og Norges Handikapforbunds oppfatning av regelendringen i 2003	43		
4.5.3	Direktoratets styring og oppfølging	43		
4.5.4	Styring og oppfølging fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet	44		
5	Vurderinger	45		
5.1	Saksbehandlingstid i stor grad under normtidskrav, men lang ventetid på bil	45		
5.2	Mangelfull oppfølging av brukerne	45		
5.3	Ulik skjønnsutøvelse på tvers av fylkene	46		
5.4	Mangler i Arbeids- og velferdsdirektoratets styringsgrunnlag	46		

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stønad til bil er et tiltak for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnslivet på samme premisser som funksjonsfriske.¹ Stønadmottakerne kan ha behov enten for vanlige biler eller for spesielt tilpassede biler. Formålet med ytelsen er å kompensere for utgifter brukeren har på grunn av vanskeligheter med å benytte offentlig transport som følge av sykdom, skade eller lyte.

Statsregnskapet viser at det i 2006 ble regnskapsført 708 millioner kroner under kapittel 2661 *Grunn- og hjelpetønad*, post 74 *Stønad til bil*. I statsbudsjettet for 2007 ble det bevilget 675 millioner kroner til stønad til bil.

Med virkning fra 1. april 2003 ble regelverket for stønad til bil endret.² Denne endringen førte til at stønaden ble delt inn i to grupper. Det kan ytes bilstønad til personer som har behov for en ordinær personbil (gruppe 1) med eventuell spesialtilpasning, og til personer som har behov for en spesielt tilrettelagt kassebil (gruppe 2). Det blir gitt stønad til ca. 3200 biler årlig. For 2005 ble det anslått at mellom 65 og 70 prosent av dem som får stønad til bil, får stønad til gruppe 1-bil.³ En av intensjonene bak ny bilstønadsordning var å overføre ressurser fra dem med min-



Eksempel på gruppe 1-bil

Foto: Funnemark Porsgrunn

- 1) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Arbeids- og sosialdepartementet.
- 2) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Arbeids- og sosialdepartementet.
- 3) Jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Arbeids- og sosialdepartementet.



Eksempel på gruppe 2-bil Foto: Norges Handikapforbund/Einar Aslaksen

dre behov for råd og veiledning, dagens gruppe 1-brukere, til dem med stort behov for slik bistand, dagens gruppe 2-brukere. Et annet hovedpoeng var at gruppe 1-brukerne skulle få velge bil selv og generelt oppleve en økt grad av brukermedvirkning.⁴

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet⁵ har bilstønad tidligere vært et av de største risikoområdene når det gjelder å overholde direktoratets krav til saksbehandlingstid.⁶ I årsrapporten for 2005 blir bilstønadsområdet imidlertid oppgitt å være blant stønadsområdene som ligger best an i forhold til Arbeids- og velferdsdirektoratets krav.

I 2003 gjennomførte Rikstrygdeverket⁷ utvalgsundersøkelser på en rekke områder med den hensikt å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen.⁸ Undersøkelsen på bilområdet viste at begrunnelsene i mange av sakene ikke var konkrete nok, og at vurderingene var for dårlig dokumenterte.

- 4) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Sosialdepartementet.
- 5) Trykdeetaten inngikk i den nye Arbeids- og velferdsetaten 1.7.2006. I denne rapporten omtales de ulike nivåene innenfor etaten med de navnene som gjaldt fra dette tidspunktet.
- 6) Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2003 og halvårsrapport for 2004 til Arbeids- og sosialdepartementet.
- 7) Fra 1.7.2006 inngikk Rikstrygdeverket i det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- 8) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Arbeids- og sosialdepartementet.

Bilstønad er en skjønnspreget ytelse, og dette kan innebære en risiko for at like saker ikke blir behandlet likt i de forskjellige fylkene. I en nasjonal utredning går det fram at det har vært en forskjellsbehandling på tvers av fylker.⁹

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å belyse om Arbeids- og velferdsetaten forvalter bilstønadsordningen på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen skal belyse følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er forvaltningen og saksgangen i bilstønadsordningen effektiv, målrettet og med en tilfredsstillende kvalitet?
- 2 Hva kan forklare en eventuell manglende effektivitet og kvalitet i forvaltningen av bilstønadsordningen?
- 3 I hvilken grad har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet en tilfredsstillende oppfølging av bilstønadsordningen?

9) NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av dokumenter, intervjuer, statistikk og en vignettundersøkelse.

2.1 Dokumentanalyse

For å utlede revisjonskriterier og beskrive fakta er regelverk, stortingsdokumenter og styringsdokumenter gjennomgått.

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet av lov om folketrygd (folketrygdloven)¹⁰ med tilhørende forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel,¹¹ reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten og stortingsdokumenter. De mest sentrale stortingsdokumentene har vært de årlige budsjettproposisjonene og *Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*, Innst. S. nr. 162 (2003–2004).

For å belyse aktivitet og styring i tilknytning til departement og direktorat ble tildelingsbrev, og Arbeids- og velferdsetatens årsrapporter og mål- og prioriteringsdokumenter for perioden 2003–2006 gjennomgått.

Det har også vært benyttet rapporter fra undersøkelser på bilområdet i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet. For å belyse brukermedvirkningen og saksbehandlingen er rapporten fra en brukerundersøkelse på bilstønadområdet fra 2005 gjennomgått. Videre er en kvalitetsundersøkelse fra 2004 gjennomgått, der et panel fra Arbeids- og velferdsetaten gikk gjennom saksmapper for å vurdere vedtakene.

I tillegg har Arbeids- og velferdsetatens interne veiledere på bilområdet blitt gjennomgått. De mest sentrale dokumentene har vært *Rutiner på bilområdet* og *Bruk av skjønn i bilsaker*. Disse har blitt gjennomgått for å undersøke om etatens interne rutiner blir fulgt opp i ytre etat.

10) Lov av 28. februar 1997 nr 19.

11) Fastsatt 7. mars 2003.

2.2 Intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, syv bilkontor¹² og seks hjelpemiddelsentraler¹³. Det er utarbeidet referater fra alle intervjuene i undersøkelsen, og samtlige referater er verifisert.

I perioden februar, mars og april 2006 ble saksbehandlere og ansvarlige for bilstønadområdet ved syv bilkontor og seks hjelpemiddelsentraler intervjuet. Formålet med intervjuene var å belyse saksbehandlingen på bilstønadområdet, blant annet saksbehandlernes utøvelse av skjønn. De intervjuede fra bilkontorene og hjelpemiddelsentralene ble valgt ut på bakgrunn av geografisk spredning og størrelse.

For å belyse Arbeids- og velferdsdirektoratets overordnede styring av bilstønadsordningen ble arbeids- og rehabiliteringsdivisjonen i Rikstrygdeverket¹⁴ intervjuet i april 2006.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble intervjuet i juni 2006. Intervjuet ble foretatt for blant annet å få mer kunnskap om styringsdialogen mellom departementet og Arbeids- og velferdsetaten og om departementets vurdering av dagens praksis på bilstønadområdet.

For å belyse brukernes erfaringer med bilstønadsordningen ble representanter fra Norges Handikapforbund intervjuet i oktober 2006. Formålet med intervjuet var å få kunnskap om hvordan brukerne oppfatter blant annet informasjon, saksbehandlingsprosess og oppfølging.

2.3 Statistikk

Det er innhentet data fra Arbeids- og velferdsetatens statistikkprogram SIV. For å undersøke

12) Bilkontorene i Akershus, Hedmark, Oppland, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms og Finnmark.

13) Hjelpemiddelsentralene i Akershus, Hedmark, Oppland, Sør-Trøndelag, Telemark og Troms.

14) Fra 1.7 2006 inngikk Rikstrygdeverket i det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet.

saksbehandlingstiden på bilstønadsaker ble det hentet inn statistikk for 2005. Det ble også innhentet statistikk over saksinngangen og saksproduksjonen i 2004 og 2005 for å få kunnskap om saksmengden.

2.4 Vignettundersøkelse

For å belyse saksbehandlingspraksisen ved bilkontorene har Riksrevisjonen gjennomført en vignettundersøkelse. En vignettundersøkelse innebærer at saksbehandlere blir bedt om å vurdere konstruerte saker som har en klar forankring i reelle saker. Denne metoden er egnet til å dokumentere hvordan skjønn utøves, og til å belyse saksbehandlerens tolkning og bruk av regelverket.

Seks forskjellige vignetter ble benyttet i undersøkelsen. Alle vignettene tok utgangspunkt i virkelige saker som Riksrevisjonen hadde innhentet fra fem bilkontor i ulike regioner. Alle navn, personnummer og andre opplysninger som kunne være egnet til å identifisere søkeren, vedkommendes familie eller bosted, ble endret.

Vignettene var basert på saker hvor det var gitt vedtak om stønad til gruppe 1-bil, stønad til gruppe 2-bil eller avslag. Andre kriterier var at søkerne skulle ha spredning i alder, og både fysiske og psykiske funksjonshemninger skulle være representert. Som en del av kvalitetssikringen ble vignettene gjennomgått av en klage- og ankeenhets i Arbeids- og velferdsetaten og av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vignettene ble i januar 2006 distribuert til alle de 21 bilkontorene. Det fulgte med et følgebrev til vignettene hvor det framgikk at det var viktig at saksbehandlingen ikke involverte andre enn dem som normalt deltok i saksbehandlingen. I intervjuer foretatt etter vignettundersøkelsen har samtlige bilkontor som ble intervjuet, gitt uttrykk for at de behandlet vignettene som normale saker.

Vignettene ble ikke sendt til de bilkontorene som behandlet saken som vignetten var bygd på. Hvert bilkontor fikk tre vignetter til behandling, med unntak av bilkontorene i Troms og Finnmark, som fikk to. Sammensetningen av vignetter til hvert enkelt bilkontor varierte fra kontor til kontor slik at ingen behandlet samme sett av vignetter.

Ett bilkontor har etter eget ønske ikke deltatt i undersøkelsen med begrunnelse i at kontoret nylig hadde begynt med å behandle bilstønadsaker.

Vedtakene som ble fattet av bilkontorene i de seks vignettene, gir grunnlag for å belyse hvorvidt det er variasjoner i saksbehandlingspraksisen. Begrunnelsene for vedtakene gir sammen med intervjuer informasjon om hva som kan være årsakene til eventuelle variasjoner i vedtak.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til funksjonshemmedes adgang til samfunnslivet

Ifølge St.prp. nr. 1 for Arbeids- og sosialdepartementet i de senere årene, er stønad til bil et viktig tiltak for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnslivet på samme premisser som personer som ikke har nedsatt funksjonsevne.

Ifølge budsjettproposisjonene skal Arbeids- og velferdsetaten bidra til at flest mulig, med utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger, kan delta i arbeidslivet. Det framheves at et vedvarende fokus på arbeidsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne vil være spesielt viktig i denne sammenheng, og at Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for tjenester til enkeltpersoner med sikte på å gjøre brukeren mest mulig selvhjulpent.

Sosialkomiteen uttrykker i Innst. S. nr. 162 (2003–2004)¹⁵ at det er nødvendig å utforme rammer som sikrer mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til personlig utvikling og deltakelse i samfunnet. Komiteen mener at tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne må bedres, slik at alle funksjonshemmede blir sikret god tilgang til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester. Komiteen vil understreke at det er viktig med et transporttilbud som er helhetlig, samordnet, rasjonelt og fleksibelt, og som gjør det mulig for funksjonshemmede å ta seg fram, uavhengig av hvor de bor i landet.

3.2 Generelle krav til brukertilfredshet og saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten

Høy brukertilfredshet og rett ytelse til rett tid er blant hovedsatsningsområdene for Arbeids- og velferdsetaten generelt.¹⁶ Tilgjengelighet, brukernes muligheter til å bidra i saksbehandlingen, god muntlig og skriftlig informasjon og innhenting av brukernes synspunkter nevnes som viktige

15) Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette var en innstilling til St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.*

16) St.prp. nr. 1 (2004–2005).

momenter i arbeidet med dette. Videre er brukerorientering og serviceutvikling også nevnt blant hovedsatsningsområder for Arbeids- og velferdsetaten.¹⁷

Arbeids- og velferdsetaten skal legge vekt på aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet og på at brukernes behov og ønsker må være en viktig premisse for valg av løsning.¹⁸

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at søknader behandles raskt, og sikre riktige avgjørelser og lik behandling av likeartede tilfeller over hele landet.¹⁹ Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og prioriteringsdokument for 2006 er normtidskravet for saksbehandlingstiden for gruppe 1- og gruppe 2-biler henholdsvis fire og åtte måneder.

Ved inngangen til 2000 vedtok Stortinget at alle statlige virksomheter skal utarbeide serviceerklæringer²⁰ til sine brukere.²¹ Serviceerklæringene er et sentralt virkemiddel for å oppnå økt brukertilfredshet og skal synliggjøre hva brukerne kan forvente av virksomhetene.²²

Hjelpemiddelsentralene har et koordinerende ansvar for hjelpemiddelformidlingen. De skal bidra til likeverdig og helhetlig problemløsning for personer med nedsatt funksjonsevne og skal være faglige ressurs- og kompetansesentre for andre aktører der hjelpemidler og ergonomiske tiltak er aktuelt.²³ Videre skal hjelpemiddelsentralene bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne får løst sine praktiske behov i hjem, skole, arbeid og dagligliv.

17) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

18) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

19) St.prp. nr. 1 (2004–2005).

20) Serviceerklæringer innebærer at søker henter inn noe eller all dokumentasjon som trykdeetaten trenger for å fatte et vedtak. Til gjengjeld forplikter trykdeetaten seg til å sluttbehandle saken innen en bestemt frist etter at dokumentasjonen er mottatt.

21) St.prp. nr. 1 (1999–2000), s. 56.

22) Serviceerklæringer i statlig forvaltning. Veileder. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999 (3. opplag).

23) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Arbeids- og sosialdepartementet.

3.3 Regelverket for stønad til bil

Reglene for stønad til bil ble endret fra og med 1. april 2003. I budsjettproposisjonen for 2003–2004 framgår det at en av intensjonene bak ny bilstønadordning var å overføre administrative og økonomiske ressurser fra dem med mindre behov for råd og veiledning (gruppe 1-brukere) til dem med stort behov for slik bistand (gruppe 2-brukere). Et annet sentralt moment ved regelendringen var at personer med stønad til bil i gruppe 1 fritt kan velge hvilken bil de ønsker, og dermed få økt grad av brukermedvirkning. I denne forbindelse framheves det i budsjettproposisjonen at det er viktig å sørge for at disse brukerne får tilstrekkelig informasjon til å velge rett bil, både av hensyn til seg selv og til behovet for å holde utgiftene til spesialutstyr under kontroll. I den sammenheng skal det derfor prioriteres å utarbeide godt informasjonsmateriell.

Stønad til bil kan gis der brukeren på grunn av varige forflytningstvansker er avhengig av egen bil i forbindelse med transport til og fra arbeid eller for å bedre funksjonsevnen i dagliglivet.²⁴

Bilstønadordningen reguleres av forskriften om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel.²⁵ Stønad til bil kan gis til funksjonshemmede som fyller de generelle vilkårene for stønad etter folketrygdloven kapittel 10, og som på grunn av varige forflytningstvansker trenger egen bil for å

- a) reise til og fra arbeids- eller opplæringssted
- b) utføre sin funksjon som hjemmeværende
- c) forhindre eller bryte en isolert tilværelse
- d) avlaste sin familie i tilfeller hvor funksjonshemmingen medfører en særlig stor pleiebyrde, og derved bidra til å forhindre innleggelse i helseinstitusjon o.l.

Ifølge forskriften må søkeren sannsynliggjøre et reelt og betydelig behov for transport, og funksjonshemmingen må være av en slik art at reise med vanlig kollektivtransport ikke er mulig eller medfører slike belastninger av varig art at det ikke er rimelig å forlange det.

Det kan imidlertid gis stønad til bil selv om disse vilkårene ikke er oppfylt. Etter § 4 i forskriften

kan det i særlige tilfeller gis stønad til bil dersom den er av avgjørende betydning for at søkeren skal kunne gjennomføre atføringstiltak eller overta tilbudt arbeid.

Stønad til bil er delt inn i to hovedkategorier: gruppe 1-biler, som er ordinære personbiler, og gruppe 2-biler, som er spesialtilpassede kassebiler. Vilråene for å få en gruppe 2-bil er at brukeren ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd uten å bruke heis eller rampe.

Stønad til gruppe 1-biler blir gitt i form av et økonomisk behovsprøvd tilskudd på inntil et fastsatt beløp.²⁶ Brukeren kan selv velge bil og har ansvaret for at bilen er hensiktsmessig, og at den vil vare ut brukstiden som er 11 år.

Stønad til gruppe 2-biler blir gitt i form av et rente- og avdragsfritt lån, der de første 150 000 kronene av bilprisen underlegges en økonomisk behovsprøving. Den delen av bilprisen som overstiger 150 000 kroner, blir i sin helhet gitt som et rente- og avdragsfritt lån. Det blir i utgangspunktet gitt stønad til en gjenbruksbil. Dersom dette ikke er mulig, blir det gitt stønad til en ny bil.

Det blir gitt tilskudd til spesialutstyr og tilpassing av biler uansett gruppe uten økonomisk behovsprøving.

Det kan gis stønad til gjenanskaffelse av bil. Brukeren må fyller vilråene for stønad til bil, og kjøretøyet må ha vært brukt i minst 11 år. Det blir også gitt stønad til gjenanskaffelse til gruppe 1- og gruppe 2-bil når stønaden er gitt i forbindelse med transport til og fra arbeid, medlemmet har hatt kjøretøyet i minst åtte år og det har gått 150 000 kilometer.

Som hovedregel blir det gitt stønad til kjøp av kjøretøy til medlemmer som har en alminnelig inntekt før særfradrag som ikke overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G).²⁷ Med alminnelig inntekt menes den alminnelige inntekten før særfradrag som legges til grunn i statskatteligningen. Inntektene fra den sist avsluttede ligning skal legges til grunn såfremt dette ikke gir et klart misvisende uttrykk for vedkom-

24) Folketrygdloven §§ 10-5, 10-6 og 10-7.

25) Fastsatt av Sosialdepartementet 7. mars 2003 med hjemmel i lov av 28. februar 1997 om folketrygd § 10-7 sjetle ledd.

26) For 2006 var tilskuddet satt til 135 400 kroner. Beløpet har variert med små endringer fra 2003.

27) Grunnbeløpet tilsvarer 62 892 kroner (fra 1. mai 2006). Dette tilsier at inntektsgrensen på seks ganger grunnbeløpet utgjør 377 352 kroner.

mendes vanlige inntektsnivå før kravet om stønad ble satt fram. Tilskuddet til gruppe 1 beregnes i prosent av en tilskuddsramme fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. For gruppe 2 ytes behovsprøvd rente- og avdragsfritt lån opptil et beløp som fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den delen av prisen som overstiger dette beløpet, behovsprøves ikke.

Dersom søkerens ektefelle har inntekt som overstiger 1G, legges overskytende inntekt til søkerens inntekt ved beregning av størrelsen på tilskuddet eller lånet. Har ektefellen til medlem som får stønad til gruppe 2-bil som er nødvendig i tillegg til det innvilgede kjøretøyet, for eksempel i forbindelse med sitt arbeid, skal bare halvparten av ektefellens samlede inntekt legges til grunn.

Lånet og tilskuddet blir utbetalt direkte til selgeren. For gruppe 1 skal ikke tilskuddet overstige kjøpesummen.

3.4 Krav til styring og kontroll av stønadsforvaltning

Ifølge bevilgningsreglementet²⁸ skal det redegjøres for innholdet av og begrunnelsene for bevilgningsforslagene. De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives, og det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Ifølge reglement for økonomistyring i staten²⁹ skal alle virksomheter innenfor sine ansvarsområder fastsette mål og resultatkrav og sikre at disse oppnås på en effektiv måte og i samsvar med gjeldende lover og regler. Departementet skal i tildelingsbrev fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester og dessuten effekter på brukere og samfunn.³⁰

28) Stortingets vedtak av 19. november 1959, med senere endringer. Den siste endringen ble vedtatt 26. mai 2005 og gjelder fra 1. januar 2006. Paragrafen det er vist til ovenfor, er fra det nye bevilgningsreglementet, men innholdet i paragrafen er videreført fra tidligere bevilgningsreglement.

29) Fastsatt i kongelig resolusjon 12. desember 2003 med ikraftsettelse fra 1. januar 2004.

30) Jf. økonomireglementet §§ 4, 7, 9.

Alle virksomheter skal etablere intern kontroll. Den interne kontrollen skal blant annet sikre at måloppnåelse og resultater er i samsvar med fastsatte mål og resultatkrav, at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres, og at ressursbruken er effektiv. Kontrollen skal også bidra til å sikre at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig, og at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Virksomheten har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer tilfredsstillende, og at den kan dokumenteres. For å kunne utøve nødvendig intern kontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende faktorer: ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til intern kontroll, identifisering av risikofaktorer, kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i arbeidsprosessene, og gode informasjonsrutiner.³¹

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet. Dette gjelder også for frekvens og omfang av evalueringer.

Når det gjelder stønadsordninger til privatpersoner, skal departementet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten³² skal departementet blant annet utarbeide formuleringer som tydeliggjør målet med stønadsordningen og hvilken målgruppe den er tiltenkt. Departementet skal videre fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra stønadsforvalter for å belyse måloppnåelsen. Departementet skal utarbeide kriterier for tildeling og presentere disse enten i lov, forskrift eller annet regelverk for ordningen. Departementet har ansvaret for oppfølging, kontroll og evaluering

31) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten.

32) Fastsatt i kongelig resolusjon 12. desember 2003 med ikraftsettelse fra 1. januar 2004.

av ordningen. Departementet skal dessuten påse at virksomheten forvalter ordningen forsvarlig, og at forvaltningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Stønadsforvalteren skal følge bestemmelsene i eventuell lov og forskrift for stønadsordningen og i eventuelt særskilt regelverk for ordningen. Der utløsning av stønad er avhengig av at det blir sendt inn søknad, skal kunngjøring foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som stønadsordningen tar sikte på.

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av stønad skal stønadsforvalteren ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. For ordninger der stønad gis direkte til privatpersoner etter søknad, skal krav til dokumentasjon og selvdeklarerering være utformet på en slik måte at det kan foretas en rimelig grad av kontroll av opplysningene som gis.

Stønadsforvaltere skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for stønadsordningen.

Videre skal departement og stønadsforvalter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om stønadsordningen er effektiv når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

4 Faktagrunnlag

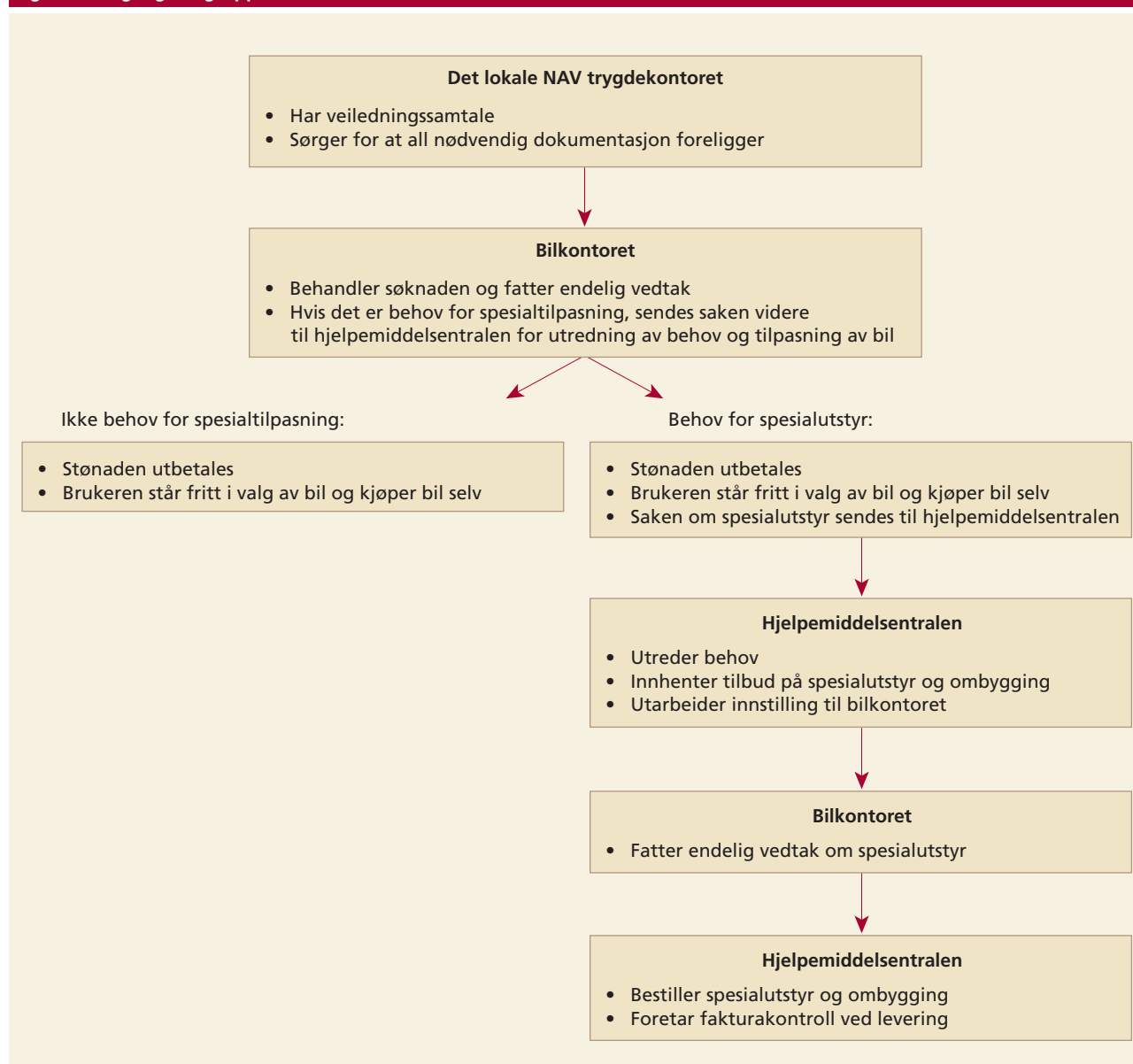
4.1 Forvaltningen av bilstønsordningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å forvalte bilstønsordningen med tilhørende virkemidler. Direktoratet informerer om regelverket m.m. ved årlig å arrangere en nasjonal konferanse som omhandler bilstønsordningen (bilkonferansen) hvor alle involverte enheter deltar. Videre deltar Arbeids- og velferdsdirektoratet på regionale samlinger og svarer på enkelt-henvendelser fra ytre etat.

Oppgavene med å følge opp ordningen er i stor grad delegert til NAVs fylkesledd. Det er NAVs fylkesledd som skal se til at gjeldende rutiner og registreringer blir fulgt. NAVs fylkesledd skal sørge for at nødvendig opplæring blir gitt, og at hver enhet sikrer kvalitet og brukermedvirkning i det arbeidet som gjøres. Ifølge rutinen skal det legges til rette for mulighet til å tilpasse arbeids- og oppgavefordeling internt i fylket.

Det er ett trygdekontor i hvert fylke som behandler krav om stønad til bil (bilkontoret) og én

Figur 1 Saksgangen i gruppe 1-saker



hjelpemiddelsentral i hvert fylke, med unntak av Troms fylke som på grunn av stor geografisk utstrekning har to bilkontor.

4.1.1 Saksgangen i bilstønadssaker

Saksgangen i bilstønadssaker er skissert i et eget rundskriv³³ fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og i en egen bilrutine³⁴ som omhandler detaljene i saksgangen. Saksgangen for gruppe 1- og gruppe 2-saker er illustrert i henholdsvis figur 1 og figur 2.

For både gruppe 1- og gruppe 2-biler starter saksgangen ved NAV trygdekontoret på bostedet (bostedskontoret). Ifølge rundskrivet skal søknaden om stønad til bil alltid fremmes til bostedskontoret. I forbindelse med utfyllingen av kravet skal bostedskontoret innkalle søkeren til en orienterings- og veiledningssamtale. Bostedskontoret skal sammen med søkeren sørge for at nødvendig dokumentasjon foreligger. I denne forbindelse bør det ifølge rundskrivet inngås en serviceavtale med søkeren.

Saken sendes deretter over til bilkontoret. Bilkontoret behandler kravet etter de materielle vilkår³⁵ som er gitt for stønaden. Dersom det gjelder en gruppe 1-bil, fatter bilkontoret endelig vedtak og ferdigbehandler saken. Brukeren står fritt til å velge bil selv, men tilskuddet skal ikke overstige kjøpesummen. Hvis det er nødvendig å utstyre en gruppe 1-bil med spesialutstyr, skal saken sendes til hjelpemiddelsentralen for utredning av behovet og bestilling av utstyr.

Når det gjelder gruppe 2-bil, fatter bilkontoret et foreløpig vedtak og oversender saken til hjelpemiddelsentralen for utredning og tilpasning av bil, spesialutstyr og eventuell ombygging.

Felles for begge gruppene er at i sakene som blir oversendt til hjelpemiddelsentralen for utprøving av spesialutstyr og tilpasning, skal hjelpemiddelsentralen utforme kravspesifikasjon og innhente tilbud på spesialutstyr og tilpasning. Hjelpemiddelsentralen og søkeren foretar utprøvingen i fellesskap. Hjelpemiddelsentralen utarbeider deretter en begrunnet innstilling om valg av bil og spesialutstyr som sendes tilbake til bilkontoret.

33) Rundskriv/Kapittel 10 Ytelser under medisinsk rehabilitering. § 10-7 Bokstav h - Anskaffelse av motorkjøretøy eller annet transportmiddel. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet Hjelpemiddelkontoret 11.09.00. Sist endret 13.03.2006.

34) Trygdeetaten: *Rutiner på bilområdet. Rutiner og ansvarsbeskrivelser for saksbehandling i bilsaker*, utgitt 10. mars 2005.

35) Ifølge regelverket for stønad til bil.

Figur 2 Saksgangen i gruppe 2-saker



Arbeids- og velferdsetaten har en prisforhandlet avtale med eksterne ombyggerfirmaer og to billeverandører av gruppe 2-biler.

På dette grunnlaget fatter bilkontoret vedtak. Deretter sendes saken igjen til hjelpemiddelsentralen som foretar bestilling av spesialutstyr og ombygging. Ved leveringen av utstyret skal hjelpemiddelsentralen foreta en fakturakontroll.

Hjelpemiddelsentralen avgjør selv om det er behov for bistand fra Det landsdekkende bilsenteret.³⁶ Enkelte saker skal forelegges bilsenteret.

36) Det landsdekkende bilsenter er et av Arbeids- og velferdsdirektoratets kompetansesentre som inngår i det nasjonale formidlingssystemet.

Dette er for det første saker der brukeren ikke kan benytte bilens ordinære styresystem og har behov for spesialstyring. For det andre gjelder det saker med sjeldne diagnoser og syndromer.³⁷

Det er opprettet seks klage- og ankeregioner, og disse var lokalisert ved et av regionens NAVs fylkesledd da undersøkelsen ble gjennomført.³⁸ Hvis medlemmet klager på bilkontorets vedtak, sendes klagen til det lokale NAV trygdekontoret som sender den videre til bilkontoret hvor klagen behandles. Dersom bilkontoret opprettholder vedtaket, skal klagen automatisk sendes videre til klage- og ankeenheten.

4.1.2 Antall bilstønadsaker

Tabell 1 viser antall innkomne og produserte bilsaker i 2004 og 2005. Tabellen viser at inngangen av gruppe 1-saker var relativt stabil i 2004 og 2005. Inngangen av gruppe 2-saker var omtrent dobbelt så stor i 2005 som i 2004. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det imidlertid svakheter ved disse tallene. Direktoratet opplyser at det høye antall saker kan tyde på at dette tallet inkluderer andre typer bilsaker enn krav om stønad til bil. Videre opplyser direktoratet at bortfalte og henlagte saker ikke er inkludert i produserte saker.

Tabell 2 viser anslag over antall personer som har fått stønad til bil i 2005.

Av tabellen går det fram at det totalt var omtrent 2600 personer som fikk stønad til bil i 2005. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at tallene er anslag på grunnlag av saksmengdestatistikken som direktoratet har tilgang til. Direktoratet opplyser at antall innvilgede biler ser ut til å være omtrent tilsvarende for 2004, men at det er vanskeligere å gi et anslag for dette året.

Direktoratet har for til og med 2003 rapportert til

departementet om antall personer som har fått stønad til bil og spesialutstyr, dette framgår i St.prp. nr. 1. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at etter at ny bilstønadsordning ble innført i 2003, har det vært usikkerhet knyttet til tallene om hvor mange biler og hvor mye spesialutstyr som er innvilget. Det har derfor ikke vært rapportert fra direktoratet til departementet i 2004 og 2005 om antall personer som har fått stønad til bil og spesialutstyr.

Direktoratet opplyser videre at det har startet et arbeid for å se på årsaker til feil i statistikken og finne løsninger på dette.

Tabell 2 Anslag over antall personer som har fått stønad til bil 2004 og 2005

	Gruppe 1	Gruppe 2
2005	1850–1950	700–750

Kilde: NAV

4.2 Saksbehandlingstider ved krav om bilstønad

Statistikk for saksbehandlingstid ved krav om bilstønad er hentet fra Arbeids- og velferdsetatens statistikkprogram, SIV. Statistikken omfatter også søknader som kun er søknader om spesialutstyr. Det vil si at presentasjonen nedenfor ikke bare omhandler kun bilsaker, men også saker der det bare er søkt om spesialutstyr. Det utarbeides ikke statistikk som gir oversikt over spredning i saksbehandlingstid eller maksimal saksbehandlingstid, det vil si den saken som har tatt lengst tid. Det finnes imidlertid en oversikt over hvor mange saker som har oversteget Arbeids- og velferdsdirektoratets krav til saksbehandlingstid.

Statistikken fra SIV blir benyttet som grunnlag i styringsdialogen mellom direktoratet og departementet.³⁹

Tabell 1 Antall innkomne og produserte bilstønadsaker 2004 og 2005

	Gruppe 1		Gruppe 2	
	Innkomne saker	Produserte saker	Innkomne saker	Produserte saker
2004	11 909	10 845	465	928
2005	11 573	9 894	968	1890

Kilde: NAV

37) For eksempel diagnosegruppene som behandles ved Sunnaas sykehus, og de syndromene som Rikshospitalet behandler.

38) Etatens klage- og ankeregioner er nå underlagt Arbeids- og velferdsstatens spesialenheter og har ikke lenger tilknytning til fylkesleddet.

39) Brev av 12. september 2006 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt et krav til saksbehandlingstid for behandling av henholdsvis gruppe 1- og gruppe 2-saker, kalt *normtidskrav*. Normtidskravet er fire måneder for gruppe 1-saker og åtte måneder for gruppe 2-saker.⁴⁰ Resultatkravet innebærer at 75 prosent av sakene skal være behandlet innenfor denne tiden. Resultatkravet på saksbehandlingstid ser med andre ord bort fra de 25 prosent av sakene som har tatt lengst tid.

Den reelle, rapporterte tiden som brukes på å behandle bilstønadssaker, blir kalt *normtid*. Normtiden angir saksbehandlingstiden for de 75 prosent av sakene som ble raskest behandlet i løpet av de siste fire måneder.⁴¹

4.2.1 Tiden det tar før vedtak er fattet

Gruppe 1

Gjennomsnittlig normtid for hele landet i 2005 var 2,63 måneder. Figur 3 viser normtiden fordelt på de ulike fylkene for gruppe 1-saker for 2005.

Figuren viser at det er betydelige variasjoner i normtiden mellom fylkene. Fem fylker hadde en normtid på under to måneder, mens tre fylker hadde en normtid på rundt fire måneder. Vest-

Agder hadde den laveste normtiden i 2005 med 1,3 måneder, mens Finnmark hadde den høyeste med 4,4 måneder. Det vil si at Vest-Agder behandlet 75 prosent av sakene sine innenfor 1,3 måneder, mens den tilsvarende tiden for Finnmark er om lag tre måneder lenger.

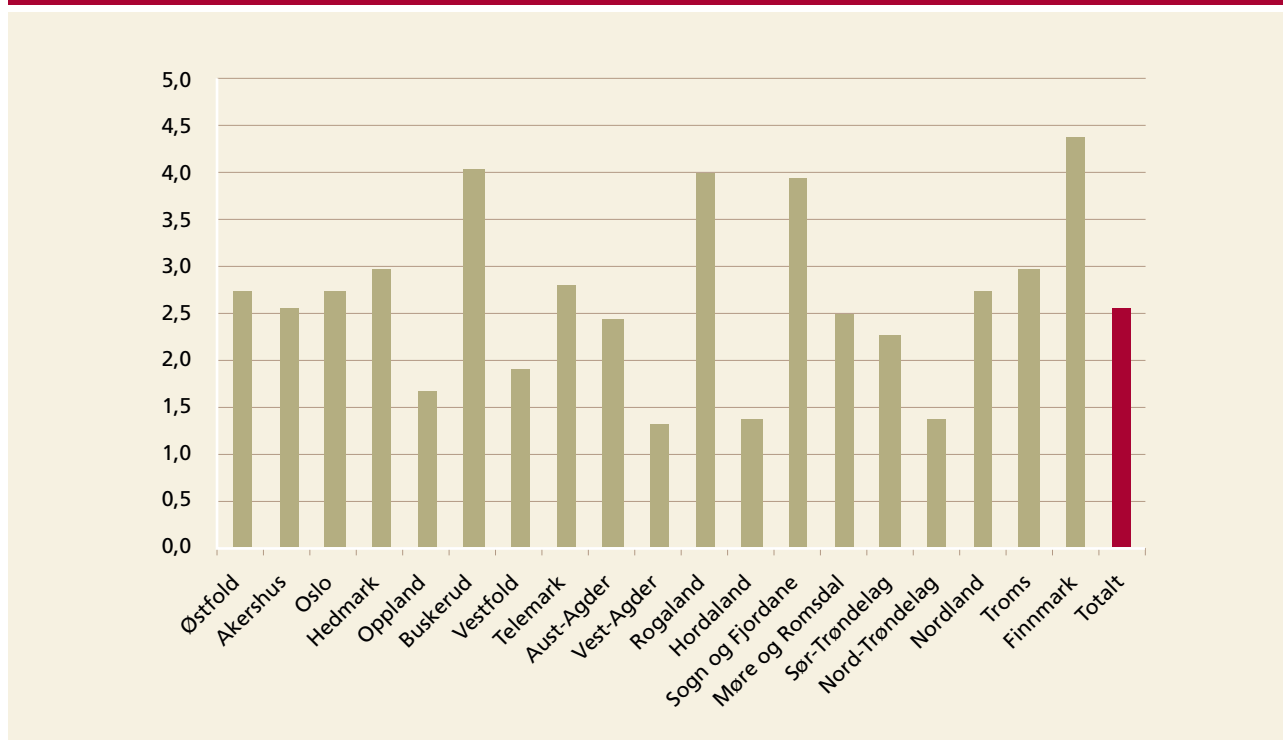
I brukerundersøkelsen som ble gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, framgår det at gruppe 1-brukerne er fornøyd med saksbehandlingstiden.

Gruppe 2

Gjennomsnittlig normtid for gruppe 2-saker for hele landet var i 2005 4,9 måneder. Figur 4 viser den fylkesvise fordelingen av normtid for gruppe 2-saker for 2005.

Alle fylkene hadde en normtid på under åtte måneder, men normtiden varierer betydelig mellom fylkene også for gruppe 2-saker. Fire fylker hadde en normtid på rundt 2,5 måneder, mens tre fylker hadde en normtid på over sju måneder. Hordaland hadde den laveste normtiden i 2005 med 2,6 måneder, mens Møre og Romsdal hadde den høyeste med 7,9 måneder. Det vil si at Hordaland behandlet 75 prosent av sakene sine innenfor 2,6 måneder, mens den til-

Figur 3 Fylkesvis normtid gruppe 1 (antall måneder), 2005



Kilde: SIV

40) Mål og prioriteringer 2006.

41) Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av 12. september.

svarende tiden for Møre og Romsdal er om lag fem måneder lenger.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets brukerundersøkelse er det en jevn fordeling av fornøyde og misfornøyde brukere når det gjelder saksbehandlingstid for gruppe 2-saker.

4.2.2 Andelen av sakene som tar mer enn fire og åtte måneder

Siden normtiden ikke sier noe om de 25 prosent av sakene som tar lengst tid, presenteres det

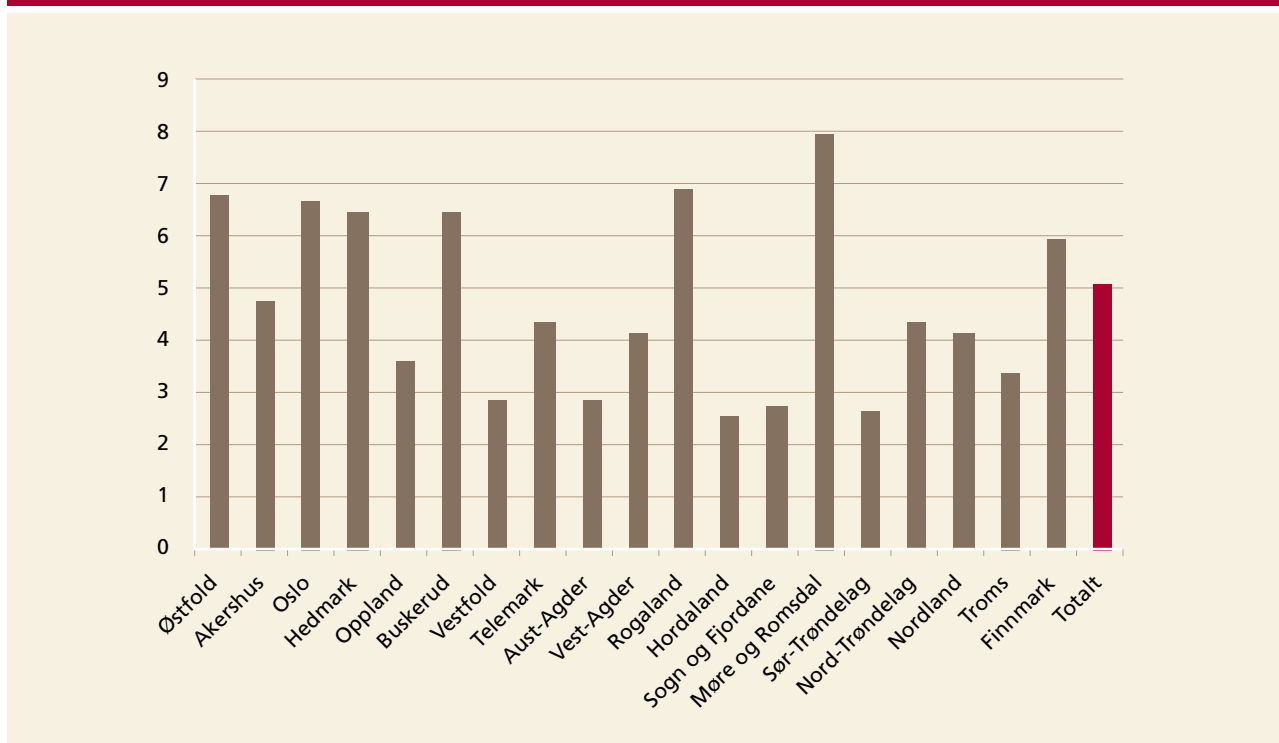
nedfor andel saker som det tar lengre tid å behandle enn fire måneder (gruppe 1-saker) og åtte måneder (gruppe 2-saker).

Gruppe 1

Figur 5 viser hvor mange gruppe 1-saker som har en saksbehandlingstid over fire måneder.

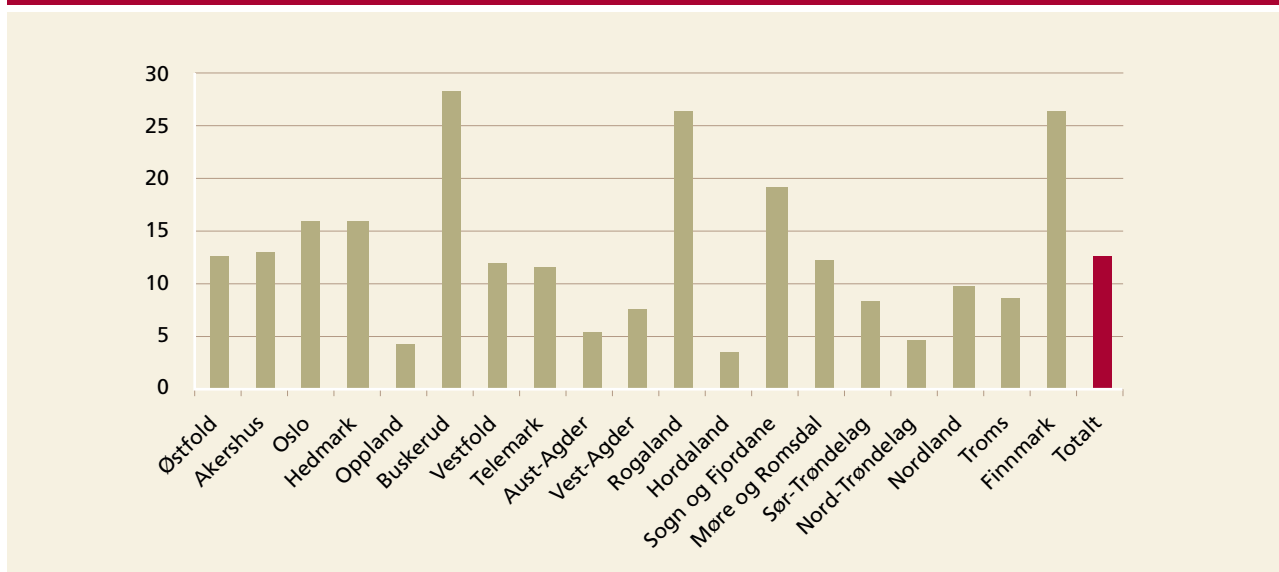
Figuren viser at det på landsbasis er en saksbehandlingstid på over fire måneder i 13 prosent av sakene. Imidlertid er det stor fylkesvis variasjon. I Hordaland ble det i 2005 brukt mer enn fire

Figur 4 Fylkesvis normtid gruppe 2 (antall måneder), 2005



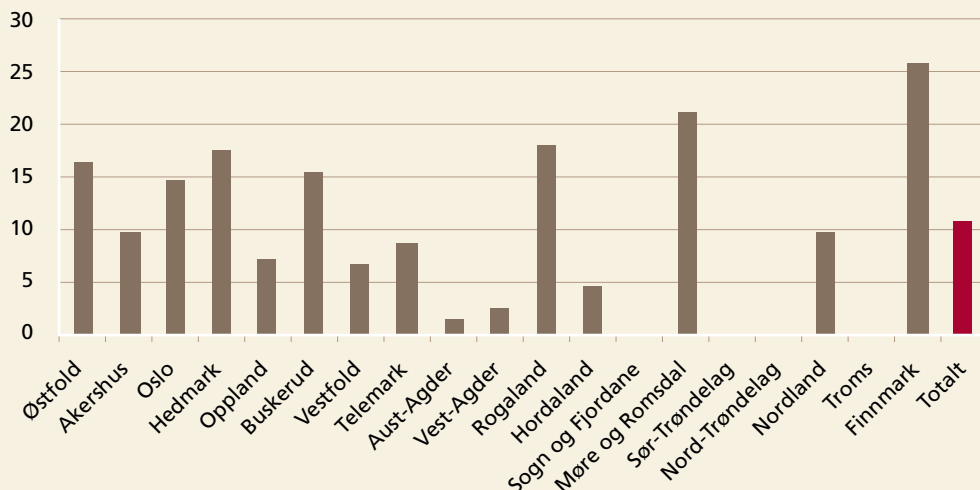
Kilde: SIV

Figur 5 Gruppe 1-saker som overstiger fire måneder. Tall i prosent



Kilde: SIV

Figur 6 Gruppe 2-saker som overstiger åtte måneder. Tall i prosent



Kilde: SIV

måneder i 3,7 prosent av sakene, mens det i Buskerud ble brukt mer enn fire måneder i 28,3 prosent av sakene.

Gruppe 2

Figur 6 viser hvor mange gruppe 2-saker som har en saksbehandlingstid på mer enn åtte måneder.

Figuren viser at på landsbasis tar saksbehandlingen mer enn åtte måneder i ca. 11 prosent av sakene. Det er også for denne gruppen fylkesvise variasjoner. I fylkene Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag ble det ikke brukt mer enn åtte måneder i noen av sakene, mens Finnmark brukte mer enn åtte måneder for rundt 25 prosent av sakene.

4.2.3 Tiden det tar før gruppe 2-brukerne mottar bilen

Arbeids- og velferdsetaten utarbeider ikke aggregert statistikk på hvor lang tid det tar fra endelig vedtak om stønad til gruppe 2-bil er fattet, og til vedtaket er satt i verk, det vil si at brukeren mottar bilen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i møte at det er vanskelig å ta ut sentral statistikk i Infotrygd.⁴² Direktoratet sa også at verken departementet eller Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansett slik statistikk som påkrevd, og at det hittil ikke har vært aktuelt å lage en kravspesifikasjon på bilstønadsområdet.

I «Rutiner på bilområdet»⁴³ framgår det imidlertid

42) Trygdeetatens IT-system.

43) Trygdeetaten: *Rutiner på bilområdet. Rutiner og ansvarsbeskrivelser for saksbehandling i bilsaker*, utgitt 10. mars 2005.

tid at det er viktig at det er det reelle tidsforbruket som dokumenteres for at brukerne skal få informasjon om hvilke forventninger de skal ha til behandling av saker på bilområdet. Rutinen sier derfor at det er viktig å registrere saksbehandlingstiden fra brukeren leverer kravskjema til en eventuell bil er ferdig ombygd og kan leveres.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste i møte at det har forutsatt at det er mulig å ta ut aggregert statistikk på dette gjennom den nye applikasjonen på hjelpemiddelområdet (NAPH).

I intervjuer med ulike hjelpemiddelsentraler og bilkontor går det fram at det tar vesentlig tid fra endelig vedtak på gruppe 2-saker til brukeren har bilen klar til bruk. Tiden fra endelig vedtak er fattet til bilen er klar, kan variere mellom anslagsvis tre måneder og opp mot to år. Det opplyses at fra bestillingen er levert til billeverandøren til bilen er klar til ombygging, tar det vanligvis to til tre måneder. Hvor lang tid den påfølgende ombyggingen tar, er svært varierende. Noen hjelpemiddelsentraler trekker fram at det også kan være ventetid hos ombyggerne, mens dette er et mindre problem i andre fylker. For mindre komplekse ombygninger opplyser hjelpemiddelsentralene at ombyggerfirmaene bruker mellom tre og seks uker. For komplekse ombygninger kan det gå over seks måneder. Dette gjelder særlig biler som skal ha spesialstyring.

I brukerundersøkelsen som ble gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, kom det fram misnøye når det gjaldt leveringstid blant



Bil med spesialutstyr

Foto: Handikapnytt/Bjørn Kollerud

gruppe 2-brukerne. Blant de spurte oppga 43 prosent at de var svært misfornøyd med tiden det tok fra søknaden ble innvilget til de fikk bilen. Også i den delen av undersøkelsen der brukerne fikk anledning til å komme med generelle kommentarer om bilstønadordningen, var det flere som klaget over leveringstiden.

4.3 Kontakten mellom Arbeids- og velferdsetaten og brukeren

Brukerne som har fått en folketrygdfinansiert bil, skal følges opp etter henholdsvis tre måneder og to år. Den første oppfølgingen gjennomføres av hjelpemiddelsentralene, mens den andre er det bilkontorene som står for.

4.3.1 Hjelpemiddelsentralenes oppfølging av brukere etter at bilen er levert

Bakgrunnen for at det i 2004/2005 ble innført en rutine som gjelder perioden etter at bilen er levert, var at brukergruppen ga signaler om at den ønsket mer oppfølging. Som en følge av dette er det i bilrutinen innarbeidet en del om oppfølging av brukerne. Det går fram at bilkontoret skal gi hjelpemiddelsentralen beskjed om oppfølging tre måneder etter at brukeren har overtatt bilen. Ved denne oppfølgingen skal hjelpemiddelsentralen sikre at bil, utstyr og tilpasning fungerer.

Bare én av de seks hjelpemiddelsentralene som ble intervjuet, oppgir at de følger rutinen om oppfølging etter tre måneder. De andre hjelpemiddelsentralene sier at den knappe ressursituasjonen hindrer dem i å følge rutinen. Alle hjelpemiddelsentralene uttrykker at brukerne tar kontakt dersom de merker at det er noe galt med bil eller utstyr. De mener at prioritering av mer oppfølging vil kunne føre til lengre saksbehandlingstider.

To hjelpemiddelsentraler sier at oppfølgingen er en egnet arena for å få tilbakemelding på kvaliteten av løsningene som er valgt. Flere hjelpemiddelsentraler oppgir at det mest utfordrende i saksbehandlingen er å finne riktige løsninger til brukeren. En av hjelpemiddelsentralene uttrykker at det ville være positivt å bli målt på kvaliteten i saksbehandlingen og ikke bare tidsbruken.

I brukerundersøkelsen som ble gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsetaten, går det fram at bare 12 prosent av brukerne i utvalget hadde blitt fulgt opp etter at bilen var tatt i bruk. En av anbefalingene til forbedringstiltak i rapporten var derfor å etablere rutiner som sikret at brukeren blir fulgt opp etter at bilen er overlevert. De som hadde fått oppfølging, var generelt svært fornøyde med oppfølgingen.

Norges Handikapforbund uttaler i intervju at det erfarer at det er mangelfull oppfølging av brukeren etter at bilen er levert. Forbundet mener at oppfølging er viktig for å sikre at bilen fungerer optimalt, og at eventuelle nødvendige justeringer kan gjennomføres. Økt oppfølging er særlig ønskelig siden forbundet mener at det vanligvis settes av for liten tid til utprøving før bilen bygges om.

4.3.2 Bilkontorenes oppfølging av brukerne etter at bilen er levert

Ifølge rutinen på området har bilkontoret ansvar for oppfølging av bruker og bil. Bilkontoret skal sende en henvendelse til brukeren etter to år og deretter annethvert år.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet fungerer bilkontorenes oppfølging som en mulighet til å føre kontroll med brukeren. Ved å kontakte brukeren har man anledning til å følge med på om brukeren fremdeles oppfylder vilkårene for stønad til bil, om bilen blir brukt, om den blir brukt til det formålet den er gitt til, og om bilen er i Norge. Samtidig får brukeren mulighet til å gi beskjed om eventuelle problemer med bilen.

Undersøkelsen viser at de intervjuede bilkontorene i liten grad følger opp brukerne etter at bilen er levert. Ett bilkontor opplyser at det følger rutinen med å kontakte brukerne. De andre intervjuede bilkontorene har noe kontakt med brukerne, men dette skjer på initiativ fra brukerne. Denne kontakten er i forbindelse med reparasjoner og bestilling av utstyr.

4.3.3 Brukerens meldeplikt

Dersom det skjer endringer i brukerens situasjon som har betydning for bilstønaden, har brukeren plikt til å melde fra om dette.

To bilkontor nevner at brukerne kan være dårlige til å følge opp meldeplikten etter at de har tatt i bruk bilen. De har ikke inntrykk av at brukerne bevisst holder igjen opplysninger, men at brukerne ikke alltid har en klar forståelse av hva som regnes som relevante endringer ut fra vilkårene. Ett bilkontor nevner at man ved søknad om gjenskaffelse kan bli oppmerksom på at brukeren ikke lenger oppfylder vilkårene. For eksempel kan en bruker som tidligere har fått innvilget bilstønad for å komme seg til og fra arbeid, ha sluttet å jobbe.

4.3.4 Informasjon om ordningen til potensielle brukere

Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvaret for å informere om bilstønadsordningen. Direktoratet gjør dette gjennom blant annet brosjyrer og informasjon på trykdatatens hjemmeside. Da den nye bilstønadsordningen kom i 2003, ble det dessuten gitt informasjon om stønadsbeløpene gjennom riksdekkende annonser. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at brukerne erfaringsmessig er godt informert, og dette gjelder særlig brukere som vil være aktuelle for gruppe 2-biler. På bakgrunn av at direktoratet opplever ordningen som godt kjent blant potensielle brukere, har det ikke vært aktuelt å sette i verk ytterligere tiltak på dette området.

De intervjuede bilkontorene deler oppfatningen av at bilstønadsordningen er godt kjent blant aktuelle søkergrupper. De begrunner dette med at potensielle søkere allerede har etablert kontakt med hjelpeapparat og interesseforeninger i de fleste tilfeller. Brukerne kan dermed få informasjon om ordningen gjennom brukerorganisasjonene, kommunehelsetjenesten og de lokale NAV trygdekontorene. Ett bilkontor skiller seg ut ved å anta at det foreligger en form for underforbruk av ordningen. Dette bilkontoret henviser

til at bilstønad kunne vært benyttet oftere som et ledd i å få utføre tilbake i arbeid.

Norges Handikapforbund har inntrykk av at ordningen er godt kjent blant de aller fleste potensielle brukergrupper, men at det innenfor enkelte grupper funksjonshemninger kan være potensielle brukere som ikke kjenner til ordningen.

4.4 Bilkontorenes utøvelse av skjønn

4.4.1 Resultatene av vignettundersøkelsen viser ulik skjønnsutøvelse

Riksrevisjonen gjennomførte en vignettundersøkelse blant bilkontorene i løpet av januar og februar 2006.

Tabell 3 viser en oppsummering av bilkontorenes svar på undersøkelsen. Under hver vignett er de svarene Riksrevisjonen fikk inn på denne vignetten, oppsummert. Der bilkontoret har gitt vedtak om gruppe 1-bil, representerer summen i kolonnen under størrelsen på stønaden. Hvis bilkontoret har gitt vedtak om gruppe 2-bil, representerer summen i kolonnen under den egenandelen brukeren må betale selv.

Bilkontorenes svar på undersøkelsen viser at det er relativt stor spredning i vedtakene mellom bilkontorene. Det er ingen saker der alle bilkontorene er enige om hvilket vedtak som er det riktige. I tillegg til variasjoner i innvilgelse og avslag og om søkeren vurderes i gruppe 1 eller 2, viser undersøkelsen at bilkontorene også har ulike oppfatninger av hvordan størrelsen på den økonomiske støtten skal beregnes.

Alle bilkontorene som ble intervjuet, anså vignettene som representative for reelle saker. Flere bilkontor oppfattet samtidig sakene de mottok, som vanskelige. For eksempel pekte et bilkontor på at alle de tre sakene det fikk, var tvilssaker. Et bilkontor skilte seg ut ved å oppgi at vignettene var lette å avgjøre, og at vedtakene var opplagte.

I vedtakene som Riksrevisjonen mottok i forbindelse med vignettundersøkelsen, tar noen bilkontor forbehold om manglende opplysninger. Disse oppgir at de i en reell sak ville ha innhentet mer dokumentasjon, for eksempel om inntekt eller i hvilken grad det har vært forsøkt behandling for en psykisk lidelse.

4.4.2 Nærmere om sakene i vignettundersøkelsen

Ved behandling av sakene har bilkontorene vur-

Tabell 3 Oppsummering av bilkontorenes svar på vignettundersøkelsen. Tall i kroner

Vignett 1	Vignett 2	Vignett 3	Vignett 4	Vignett 5	Vignett 6
Gruppe 2 0	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 108 320	Gruppe 1 67 700	Gruppe 2 90 000
Gruppe 2 0	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 67 700	Gruppe 1 67 700	Gruppe 2 150 000
Gruppe 2 0	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 135 400	Gruppe 1 67 000	Gruppe 1 67 700	Gruppe 2 150 000
Gruppe 2 45 000	Gruppe 1 133 150	Avslag	Avslag	Avslag	Gruppe 2 150 000
Gruppe 2 45 000	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Gruppe 2 150 000
Gruppe 2 60 000	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Gruppe 2 150 000
Gruppe 2 60 000	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Gruppe 2 150 000
Gruppe 1 94 780	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag
Gruppe 1 81 240	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag	Avslag
Gruppe ? ⁴⁴ 100 % stønad	Avslag		Avslag		Avslag

dertre forhold: søkerens funksjonsnedsettelse, søkerens transportbehov og beregningen av stønadssummen.⁴⁵ For å få stønad til bil tilsier de medisinske vilkårene at funksjonshemmingen ikke gjør det mulig å reise med offentlig transport, eller at dette er urimelig å forlange på grunn av de belastningene det medfører. Vilåret om transportbehov innebærer at man må ha et visst behov for transport som ikke kan dekkes på annen måte enn ved egen bil. Beregningen av stønadssummen er knyttet til at stønad til bil er økonomisk behovsprøvd.⁴⁶

Sak 1

Ung mann, lam fra livet og ned etter bilulykke

Søkeren er en mann på rundt 30 år, enslig og hjemmehørende i en mellomstor by. I en trafikkulykke ble han lam fra livet og ned, og på søknadstidspunktet er han fortsatt innlagt på sykehus. Søkeren opplyser at han ikke kan bruke kjøretøyet han eier, eller offentlige transportmidler da han er avhengig av rullestol. Transportbehovet er blant annet knyttet til besøk hos venner og familie og til dagligdagse gjøremål, som handling.

44) Bilkontoret aventer hjelpemiddelsentralens vurdering før det blir bestemt hvilken gruppe det skal gis støtte til.

45) Jf. kapittel 3.3 Regelverk for stønad til bil.

46) Stønad er behovsprøvd slik at brukerens og brukerens eventuelle ektefelles inntekt har betydning for utmåling av stønadssummen.

Legen opplyser at pasienten kan bruke armene til rullestolkjøring, men at han da ikke kan bære.

Ergoterapeuten opplyser at han nå trenger tilsyn til forflytninger, men at

det forventes at han på sikt vil bli helt selvstendig i alle forflytninger inn og ut av bil, rullestol osv. Søkeren opplyser at han kan forflytte seg inn og ut av bil ved hjelp av en svingskive. På grunn av plasskrevende utstyr, blant annet ikke-sammenleggbare rullestol, ønsker søkeren kassebil (gruppe 2). Siden det ennå er tidlig i rehabiliteringsforløpet, mener ergoterapeuten at bilgruppe og biltype bør tas opp til ny vurdering på et senere tidspunkt.

Året før ulykken hadde søkeren en alminnelig inntekt på 243 000 kroner. På søknadstidspunktet hadde han 225 000 kroner i rehabiliteringspenger, og dette er også oppført som forventet inntekt påfølgende år.

I denne saken vurderer alle de ti bilkontorene at søkeren oppfylder både de medisinske vilkårene og vilåret om transportbehov, og innvilger dermed stønad til bil. Når det gjelder vurderingen av om søker skal få gruppe 1- eller gruppe 2-bil, vurderer bilkontorene ulikt. Ved to av de ti kontorene er det innvilget støtte til en gruppe 1-bil, mens sju andre kontor vurderer søknaden som en

gruppe 2-sak. Det siste kontoret avventer hjelpemiddelsentralens vurdering før det blir bestemt hvilken gruppe det skal gis støtte til.

Vedtakene i vignettsakene er i liten grad begrunnet, men ingen bilkontor uttrykker tvil om at søkers funksjonshemming fyller de medisinske vilkårene. Når det gjelder vilkåret om transportbehov, nevner flere bilkontor at søkerens unge alder og utsikter til å være selvhjulpent tillegges vekt. I tillegg mener halvparten av kontorene at behovet for transport påvirkes av søkerens attføringstiltak og planer om å komme tilbake i jobb.

Skillet mellom gruppe 1 og 2 i denne saken er knyttet til saksbehandlerens ulike vurderinger av søkerens mulighet for å komme seg inn og ut av bilen. Bilkontorene som gir tilskudd til gruppe 1-bil, argumenterer for at søkerens funksjon i armene tilsier at han kan løfte seg inn og ut av bilen ved hjelp av en svingskive. Ett av bilkontorene som har gitt støtte til gruppe 1-bil, sier:

«Det er opplyst at du kan entre bil, løfte deg inn i bil ved hjelp av svingskive. Du anses derfor å være i stand til å komme inn og ut av bil på egen hånd uten hjelp av heis eller rampe. Du anses derfor ikke å fylle vilkårene for rett til stønad til bil i gruppe 2. Det gis derfor tilskudd til bil i gruppe 1.»

Kontorene som tilstår støtte til gruppe 2-bil, har en annen oppfatning og mener at søkeren vil være avhengig av heis eller rampe. Flere av disse kontorene nevner også at søkeren trenger kassebil for å være selvhjulpent med å få med rullestol og hjelpemidler. En typisk uttalelse er som følger:

«Trygdekontoret finner at du fyller vilkårene for stønad til en gruppe 2-bil. Du vil ikke på egen hånd kunne komme deg inn og ut av bilen, og samtidig få med deg rullestolen, uten heis eller rampe. Rullestolen du bruker er ikke sammenleggbar. Det skal i vurderingen legges vekt på at du skal kunne leve et så selvstendig liv som mulig, og ikke måtte være avhengig av hjelp»

Når det gjelder beregning av stønaden, er det også ulike vurderinger. De to kontorene som mente at søkeren burde ha gruppe 1-bil, har beregnet ulike tilskudd. Det ene kontoret mener tilskuddet skal utgjøre 60 prosent (81 240 kroner) av maksimal stønad, mens det andre kontoret har beregnet et tilskudd på 70 prosent (94 780 kroner). Dette utgjør en forskjell på 13 540 kroner. Blant gruppe 2-vedtakene mener

fire av de sju kontorene at søkeren ikke skulle betale egenandel. Samlet sett varierer stønadsutmålingen i gruppe 2-sakene mellom 60 og 100 prosent, som tilsier en egenandel på henholdsvis 60 000 og 0 kroner.

Det varierer hvordan rehabiliteringspengene, som blir oppgitt som forventet inntekt, blir lagt til grunn når saksbehandlerne har beregnet tilskudd og egenandel. Noen kontor mener at rehabiliteringspengene utgjør søkerens forventede inntekt, mens andre legger den alminnelige inntekten fra året før ulykken til grunn. Det varierer i tillegg om kontorene har tatt med fradrag på inntekt i beregningen. I de tilfellene der fradrag er tatt med, varierer dessuten størrelsen på fradragene mellom 47 500 og 77 000 kroner.

Sak 2

Ung mann med psykisk lidelse

Søkeren er en mann på rundt 30 år, enslig og bosatt sentralt i en mellomstor by. Ifølge legen har søkeren i mange år blitt behandlet for schizofreni, men er etter medikamentell behandling nå velfungerende i de fleste sosiale sammenhenger. Søkeren har ikke, og har heller ikke tidligere hatt, eget motorkjøretøy. Transportbehovet gjelder reise til og fra et psykiatrisk dagsenter tre dager i uka og besøk hos familie.

I en spesialisterklæring står det at søkeren er avhengig av ledsager ved bruk av buss og tog på grunn av angst i disse situasjonene. Angsten må ses på som et delssymptom av grunnlidelsen, og det er ikke aktuelt med videre behandling av angsten nå. Det er ikke noe ved hans psykiske tilstand eller medisineringsen som er til hinder for å kjøre bil. Fastlegen uttrykker at angst, sosial fobi og tendenser til å isolere seg er søkerens største problemer, og presiserer at søkeren ikke under noen omstendighet kan benytte offentlig transport.

Alminnelig inntekt ved siste ligning var 80 000 kroner.

Utfallet av søknaden varierer betydelig mellom de ti bilkontorene. Seks av kontorene avslår søknaden, mens fire innvilger støtte til gruppe 1-bil. Bilkontorene som gir avslag, mener at verken vilkårene knyttet til medisinsk tilstand eller transportbehov er oppfylt, mens de som innvilger søknaden, legger til grunn at begge vilkårene er oppfylt.

I denne vignetten har fastlegen og spesialisten ulik oppfatning av søkerens muligheter til å benytte seg av offentlig transport. Legenes ulike

vurderinger reflekteres i bilkontorenes vedtak. De som avslår søknaden, legger vekt på at søkeren kan reise offentlig dersom han har ledsager, slik det er opplyst i spesialisterklæringen og i søkerens egenerklæring. Bilkontorene som innvilger søknaden, legger derimot større vekt på fastlegens uttalelse om at offentlig transport er uaktuelt. Ett av de kontorene som innvilger søknaden, peker på at selv om søkeren kan reise med følge, er det ikke oppgitt hvem som kan ta på seg denne rollen.

Ett bilkontor skiller seg ut ved å stille spørsmål ved søkerens anledning til å utnytte de mulighetene som en stønad til bil vil gi. I avslaget heter det:

«Det fremgår i tillegg av legeerklæringen at dine angstproblemer ikke bare oppstår ved bruk av offentlige kommunikasjonsmidler men like mye oppstår i selve møtet med personer på et offentlig kontor, i en forretning eller lignende eller bare ved tanken på at du skal ha et slikt møte. Det er derfor usikkert om du vil nyttiggjøre deg bilen på en slik måte som stønaden er tiltenkt.»

I de tilfellene der bilkontorene gir avslag, blir det i vurderingen av transportbehov fokusert på at søkeren bor sentralt. Korte avstander tilsier at søkeren kan dekke en del av transportbehovet ved å gå og sykle. I tillegg blir det lagt vekt på at søkeren har grunnstønad⁴⁷ og får dekket sitt transportbehov tilfredsstillende av denne.

Bilkontorene som innvilger søknaden, mener at søkeren skal kunne bli mest mulig selvhjulpen, og at en bil vil bidra positivt til at han kan klare seg selv. Ett bilkontor viser også til at isolasjon ikke er heldig i forhold til søkerens sykdom.

Undersøkelsen viser at bilkontorene har ulik praksis når det gjelder hvilke reiser som skal tas med i vurderingen av transportbehovet. To av bilkontorene som avslår søknaden, oppgir at de ikke tar hensyn til søkerens behov for transport til og fra dagsenteret. Begrunnelsen er at de betrakter dagsenteret som et behandlingstilbud, og at pasientrettighetsloven dermed gir søkeren rett til syketransport.

I de innvilgede sakene er tilskuddet beregnet

47) Grunnstønad er en stønad som utbetales en gang i måneden for å dekke ekstrautgifter som er oppstått på grunn av varig sykdom. Man kan få grunnstønad til en rekke formål, deriblant til transport og drift av bil.

likt: Brukeren får innvilget 100 prosent tilskudd innenfor stønadsrammen.⁴⁸

Sak 3

Ung mann med psykisk lidelse og revmatisme

Mannen som søker, er rundt 25 år, enslig og bosatt i en mellomstor by. Han er 100 prosent ufør med diagnosen paranoid schizofreni og har senere utviklet leddgikt. Søkeren opplever isolasjon i sin tilværelse, men har en høy barriere for å bruke buss eller drosje. Egen bil vil ifølge ham selv bryte isolasjonen, øke følelsen av mestring og styrke selvfølelsen. Transportbehovet er knyttet til kontakt med familie og venner og til daglige gjøremål. Gikten gjør at han har problemer med å bære. Han planlegger å begynne på skole neste år. Han solgte sin gamle bil for noen år siden fordi bilholdet ble for dyrt.

En overlege skriver at søkerens sinnslidelse lett kan medføre stor grad av isolasjon, og at det er vanskelig for ham å benytte offentlige transportmidler. I tillegg er bevegelseheten noe begrenset av pasientens revmatiske tilstand. Sykdommene er ifølge legen ikke til hinder for at pasienten kan kjøre bil. Spesialisterklæringen bekrefter at søkerens gangevne er betydelig nedsatt, og at han i perioder må bruke krykker. Spesialisten er i tvil om revmatismen alene er tilstrekkelig for å oppfylle kravene til bilstønad, men anbefaler ut fra en medisinsk helhetsvurdering, der også hans psykiske lidelser tas i betraktning, at søknaden blir innvilget.

Alminnelig inntekt ved siste ligning var 127 500 kroner.

Av ni kontor totalt har seks kontor avslått søknaden, mens tre har innvilget stønad til gruppe 1-bil. I denne saken er det stor variasjon i hvilken grad bilkontorene mener at søkeren oppfyller vilkårene.

Mellom bilkontorene som avslår, er det stor spredning i årsakene til avslaget. Tre kontor mener at ingen av vilkårene er oppfylt, ett kontor mener bare det medisinske er oppfylt, mens et annet mener at bare vilkåret om transportbehov er oppfylt. I tillegg er det ett kontor som ikke har vurdert transportbehovet fordi søkeren ikke oppfyller det medisinske vilkåret.

Avslagene tar utgangspunkt i at det ikke vil innebære en urimelig belastning å reise med offentlig transport. Når det gjelder den psykiske lidelsen, er to av bilkontorene opptatt av at det

48) Alle bilkontorene har gitt 100 prosent støtte, men ett av kontorene har kommet fram til et annet beløp enn de andre fordi det har brukt 2005-takst i beregning av stønadsbeløpet.

ikke er dokumentert at det er forsøkt busstrening. Ett kontor nevner dessuten at søkeren kan reise med følge, og at han dermed ikke oppfyller de medisinske vilkårene. Med utgangspunkt i den fysiske lidelsen begrunnes det også med at søkeren har god nok funksjonsevne til av- og påstigning. Argumentasjonen for avslag er i flere tilfeller uklar, og bilkontorene henviser til den fysiske og den psykiske lidelsen om hverandre.

Når det gjelder transportbehovet, argumenterer kontorene som gir avslag, med at søkeren bor sentralt og dermed har mange servicefunksjoner lett tilgjengelig. Fire av bilkontorene som avslår, mener at søkeren i stor grad kan dekke det gjenværende transportbehovet ved hjelp av grunnstønad. Tre av kontorene nevner også at TT-reiser⁴⁹ kan være aktuelt for søkeren.

Tre av de seks bilkontorene som gir avslag, åpner for en ny vurdering når det foreligger en konkret plan for attføring og utdanning.

De tre bilkontorene som innvilger søknaden, har i begrenset grad gitt begrunnelser for sitt vedtak. De gir likevel inntrykk av å legge til grunn en vurdering av helsetilstanden der særlig den psykiske lidelsen tillegges stor vekt. Ett kontor argumenterer med at bilstønaden skal bidra til en positiv utvikling for søkeren:

«Transport i egen bil vil utvilsomt rydde mange hindringer av veien i prosessen med å gjenoppta daglige gjøremål, søke sosial kontakt og på sikt starte utdanning. I håp om at denne prosessen vil få fremdrift når transportproblemene fjernes, vil bilkontoret gi stønad til bil.»

Når det gjelder transportbehovet, argumenterer to av de innvilgende bilkontorene ut fra søkerens alder. De legger til grunn at det å være ung i seg selv tilsier at søkeren har et betydelig transportbehov.

Kontorene som har innvilget søknaden, har alle beregnet tilskuddet til å utgjøre 100 prosent innenfor stønadsrammen.

Sak 4

Uføretrygdet middelaldrende kvinne med tilbud om deltidsjobb

Søkeren er en kvinne i midten av 50-årene, gift og bosatt i en mellomstor by. Hun er 55 prosent ufør på grunn av artrose ("slitasjegikt") i knærne og hadde dessuten et hjerteinfarkt i fjor. Ifølge søkeren greier hun bare å gå korte avstander, og hun må da bruke krykker. Transportbehovet er først og fremst knyttet til muligheten for å begynne i arbeid og til kontakt med familie og venner. Hun har tilbud om en jobb i 45 prosent stilling. Dette er skiftarbeid, og det går ikke offentlig kommunikasjon på de aktuelle tidspunktene. Familien har ikke bil.

Legen opplyser at søkeren har problemer med arbeidsveien, som er 1,5 kilometer lang, spesielt når det er varmt eller kaldt ute. Hun blir da tungpustet. Når det er kaldt, plages hun av knærne og må da hvile etter 1 kilometer. Legen viser til en nyere uttalelse fra sykehuset, hvor det framgår at arbeidskapasiteten hennes er lav. I den forbindelse er det uttalt at hun vil ha mye å hente på regelmessig fysisk aktivitet med høyere intensitet enn ved turene i dag.

Hennes alminnelige inntekt ved siste ligning var 168 000 kroner. Ektemannen hadde en alminnelig inntekt på 173 000 kroner. Ektemannen har et vedtak om rehabiliteringspenger.

I denne saken har sju av ti bilkontor avslått søknaden, mens tre har gitt stønad til gruppe 1-bil. Bakgrunnen for variasjonen er at bilkontorene vurderer søkerens tilbud om arbeid forskjellig og har ulike oppfatninger av hvor stor vekt dette skal tillegges.

I utgangspunktet er alle bilkontorene, med ett unntak, enige om at søkeren ikke oppfyller de medisinske vilkårene som er gitt i § 3 i forskriften. Fordi søkeren er tilbudt arbeid, vurderer seks av bilkontorene saken ut fra både § 3 og § 4 i forskriften.⁵⁰

Fire av kontorene som vurderer saken etter § 4, avslår søknaden. De mener at det medisinske vilkåret ikke er oppfylt, siden det er andre forhold enn den medisinske tilstanden som påvirker muligheten for å motta tilbudt arbeid. Ett kontor sier eksemplvis:

«Trygdekontoret har vurdert behovet for bil i

49) TT-reiser er et kommunalt transporttilbud for personer som ikke kan benytte kollektivtransport. Ordningen innebærer at man får dekket et bestemt antall reiser med drosje eller spesialbil.

50) Ifølge § 4 kan det i særlige tilfeller gis stønad til bil dersom den er avgjørende betydning for at søkeren skal kunne gjennomføre attføringstiltak eller overta tilbudt arbeid, jf. kapittel 3.3 Regelverket for stønad til bil.

forhold til din funksjonsnedsettelse og funnet grunnlag for at du ikke har så store forflyttingsvansker at offentlige kommunikasjonsmidler ikke kan benyttes. Det at rutetidene for offentlige kommunikasjonsmidler passer dårlig med de tidspunktene du jobber, kan ikke vektlegges. Vi finner derfor at den medisinske tilstanden ikke gjør at du har behov for bil for å kunne motta tilbudt arbeid.»

Bilkontorene som avslår, mener videre at det finnes andre alternativer enn bilstønsordningen til å avhjelpe transportbehovet. Ett kontor viser til at AU-reiser⁵¹, som er et forsøksprosjekt med tilrettelagt transport for funksjonshemmede, vil være aktuelt for søkeren. De andre kontorene nevner at søkeren kan dekke transportbehovet blant annet ved å gå eller sykle store deler av året og gjennom grunnstønad, TT-reiser og reise-tilskudd.

De to kontorene som innvilger etter § 4, mener derimot at bil er avgjørende for at søkeren skal kunne ta det tilbudte arbeidet. Ett av kontorene gir følgende begrunnelse:

«Trygdekontoret har vurdert saken din etter forskriftens § 4 og har vektlagt intensjonen om å få flere inn i arbeidslivet. For at du skal kunne komme deg på arbeid de dagene din stilling tilsier det, uavhengig av vær- og føreforhold, samt fungere i arbeidssituasjonen, har trygdekontoret funnet at egen bil er av avgjørende betydning for at du skal kunne overta det arbeidet du er tilbudt, og har derfor funnet å kunne innvilge stønad til bil i gruppe 1 på bakgrunn av forskriftens § 4.»

Blant kontorene som har innvilget søknaden, er det variasjon i størrelsen på tilskuddet. To kontor fastsetter det til å være 50 prosent av stønadsrammen (67 700 kroner), mens det siste kontoret mener tilskuddet skal være på 80 prosent (108 320 kroner). Dette utgjør en forskjell på 40 620 kroner. Forskjellene i tilskuddsbeløp reflekterer ulik tolkning av de medsendte opplysningene om ektefelles inntekt. Kontorene som har innvilget tilskudd på 50 prosent, har tatt utgangspunkt i det som er oppgitt som ektemannens alminnelige inntekt. Kontoret som innvilget tilskuddet på 80 prosent, har lagt vekt på at det i medsendt dokumentasjon er opplyst at det foreligger et vedtak om rehabiliteringspenger for ektemannen. Med bakgrunn i dette har kontoret beregnet rehabiliteringspengene for ektemannen og brukt denne

51) AU-reiser er en forsøksordning som innebærer at man kan få drosje til og fra arbeid eller utdanning til samme pris som en bussbillett.

summen som ektefelles inntekt i vurderingen av tilskuddet.

Sak 5

Ung kvinne med fibromyalgi

Den kvinnelige søkeren er rundt 30 år, gift og bosatt i en liten by/bygd. Hun forsørger sammen med ektemannen et barn i 10-årsalderen. Søkeren lider av fibromyalgi og er tidsbegrenset uføretrygdet. Dagsformen varierer veldig. Hun har en manuell rullestol som brukes over lengre avstander og på dårlige dager. Hun har problemer med å bruke bussen som går i nærheten, på grunn av høyden på stigtrinnene. Transportbehovet er knyttet til daglige gjøremål, omsorgsoppgaver og kontakt med familie og venner. Ektefellen har en bil som er mer enn elleve år, og som han bruker på kveldstid. Hun kan ikke bruke bilen fordi den mangler automatgir og vendbart sete og er for lav for avstigning.

Fastlegen opplyser at søkeren er sterkt plaget av sykdommen. Hun er prisgitt andre for å komme seg rundt, og dette legger store begrensninger på hva hun kan gjøre. Hun trenger derfor en bil som har passe høyde for henne, helst med automatgir. Kommuneergoterapeuten opplyser at søkerens funksjonsevne gradvis har forverret seg, og at hun ikke kan ta buss eller bære varer. På de dårlige dagene isolerer hun seg stort sett på grunn av smertene. Det er 10 kilometer til sentrum, hvor hun har daglige ærender. Hun kan ikke kjøre strekningen med manuelt gir på bilen eller ta seg inn og ut av en personbil med vanlig høyde.

Hennes alminnelige inntekt ved siste ligning var 84 000 kroner, mens ektemannens inntekt var 267 000 kroner.

Søknad om stønad til bil avslås av seks av ni bilkontor, mens tre har innvilget tilskudd til gruppe 1-bil. To av kontorene som avslår søknaden, mener at søkeren oppfylder det medisinske vilkåret, men at vilkåret knyttet til transportbehov ikke er oppfylt. De resterende kontorene som avslår søknaden, er av den oppfatning at ingen av vilkårene er oppfylt.

Bilkontorene som avslår søknaden, mener at helse-tilstanden ikke tilsier at det vil være en urimelig belastning å benytte offentlig transport. Tre kontor argumenterer med at søkeren på gode dager vil greie på- og avstigning. Et av disse kontorene legger også til grunn at det ikke vil være aktuelt med transport på de dårlige dagene siden søkeren da har en tendens til å isolere seg hjemme.

Blant kontorene som innvilger, er det i liten grad eksplisitt argumentasjon. Ett av kontorene viser imidlertid til at søkeren ikke greier på- og avstigning på grunn av stigtrinnhøyden og derfor trenger en tilpasset bil. Et annet kontor har valgt å be rådgivende overlege vurdere om det medisinske vilkåret er oppfylt. Denne overlegen mener at søkeren vil tilfredsstille de medisinske vilkårene.

Bilkontorene som avslår, har forskjellige oppfatninger av søkerens transportbehov. To av kontorene har svært ulike begrunnelser for sine standpunkt. Det ene kontoret oppgir at søknaden avslås fordi transportbehovet ikke anses for å være betydelig. Dette står i kontrast til vurderingen hos det andre kontoret, som avslår med begrunnelse om at transportbehovet er uforståelig høyt. Kontoret sier dette:

«Hun har et betydelig transportbehov, men trygdekontoret er i tvil om hvor reelt det er.»

Det er enighet blant bilkontorene som avslår, om at søkeren kan benytte seg av grunnstønad og TT-kort for å dekke en del av transportbehovet. Fire av kontorene nevner også at reiser knyttet til behandling er holdt utenfor vurderingen, siden slike reiser dekkes ut fra pasientrettighetsloven. Ett kontor argumenterer for at transportbehovet skal ses i direkte sammenheng med det at søkeren er uføretrygdet:

«Du er for tiden uføretrygdet og kan disponere tiden din friere enn om du var i arbeid. Mange gjøremål kan du derfor velge å gjøre på gode dager ved bruk av buss.»

I denne saken er det dessuten ulike oppfatninger av om man kan regne med at søkerens ektefelle kan dekke noe av transportbehovet med bilen som familien har i dag. Fem av bilkontorene har behandlet dette eksplisitt i argumentasjonen. Tre bilkontor har valgt å holde bilen utenfor vurderingen siden den er over 11 år. Ved vurdering av transportbehov heter det i rundskrivet at «dersom familien har bil fra før, skal det ses bort fra bil som er *elleve* år eller eldre». To kontor mener derimot at ektefelle kan stå for en del av transporten. Et av disse kontorene tar eksplisitt stilling til bilens alder:

«Selv om bilen er over 11 år, må den fortsatt anses for å være driftssikker.»

De tre kontorene som innvilget søknaden, beregnet samme tilskudd, som utgjør 50 prosent av tilskuddsrammen (67 700 kroner).

Sak 6

Ung jente med cerebral parese

Det søkes om bilstønad på vegne av ei jente som er i starten av tenårene og bosatt i en stor by. Hun har cerebral parese og har ikke egen gangfunksjon. Transportbehovet er knyttet til blant annet fritidsaktiviteter, rehabilitering, offentlige kontor og familie. I søknaden er det opplyst at hun ikke kan bruke den personbilen familien har i dag. Det er også vanskelig å benytte offentlig transport, både fordi hun har behov for å ha med seg flere hjelpemidler samtidig, og fordi det innebærer behov for løfting og bæring. På grunn av behovet for å medbringe forskjellig utstyr (elektrisk og manuell rullestol, rullator, kjelke til ispigging osv.) har hun ifølge kravet behov for kassebil.

Sykehuslegen opplyser at pasienten er avhengig av rullestol for å forflytte seg. Selv om hun kan gå noe med støtte av rullator, trenger hun hjelp til forflytning. Sykehusets erfaringer tilsier at problemene vil forsterke seg med tiden. Ergoterapeuten opplyser at barnet har behov for en rekke tekniske hjelpemidler, og at hun må være i mye aktivitet for å trene opp og opprettholde funksjoner. Dette har til nå medført mye kjøring, bistand og bæring for foreldrene. Ergoterapeuten støtter foreldrenes uttalelse om at offentlige transportmidler ikke fungerer i praksis, og uttaler at jenta har behov for en stor bil med spesialtilpasninger.

Foreldrenes alminnelige inntekt ved siste ligning var henholdsvis 505 000 og 180 000 kroner.

I denne saken er bilkontorene enige om at brukeren oppfyller vilkårene, men er ikke enige om hvilken bilstønadsgruppe saken skal vurderes i forhold til. De sju kontorene som har vurdert søknaden som en gruppe 2-sak, har innvilget søknaden. Tre bilkontor betrakter saken som en gruppe 1-sak og avslår søknaden ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.

I argumentasjonen som ligger til grunn for valg av gruppe 1 eller gruppe 2, kommer det til uttrykk forskjellige oppfatninger av brukerens gangfunksjon og i hvor stor grad man skal ta hensyn til hjelpemidler i valg av bil.

Bilkontorene som vurderer søknaden som en gruppe 2-sak, legger vekt på at brukeren har behov for å bringe med seg plasskrevende hjelpemidler. Tilhenger vurderes å være et dårlig alternativ for denne brukeren. Ett kontor henviser i denne sammenheng til rundskrivet til § 5 i

forskriften, der det går fram at for barn som av medisinske årsaker ikke har gangfunksjon, kan det gis stønad til gruppe 2-bil der slik bil er nødvendig på grunn av behovet for å medbringe utstyr som for eksempel elektrisk rullestol. To av kontorene oppgir at de har lagt vekt på brukerens framtidige behov i tildelingen av gruppe 2-bil, fordi de antar at bevegelsesproblemene vil forsterkes. I tillegg nevner ett kontor at brukeren etter hvert vil bli gammel nok til å kjøre bilen selv, og at hun da vil trenge en kassebil for å kunne være selvhjulpen.

De som vurderer saken til å være en gruppe 1-sak, fokuserer på at brukeren har en viss gangfunksjon. Disse bilkontorene er opptatt av at brukeren ikke er avhengig av å bli sittende i rullestol for å komme inn og ut av bilen. Dette ser også ut til å legge føringer på vurderingen av behovet for å få med utstyr. Ett av kontorene argumenterer slik:

«Selv om du har behov for en større bil med plass for diverse utstyr, anser en ikke at du fyller kriteriene for gruppe 2-bil, der det er et vilkår at det må være behov for spesialtilpasset kassevogn med heis eller rampe der en må kjøre sittende i rullestol for å komme inn eller ut.»

To av bilkontorene opplyser at det vil være aktuelt å gi støtte til tilhenger for å dekke behovet for å ha med utstyr.

Seks av kontorene som innvilget søknaden, beregner egenandelen til å være 150 000 kroner, som er maksimalt beløp. Ett kontor mener at 40 prosent av egenandelen skal dekkes i form av et rente- og avdragsfritt lån, slik at familien betaler 90 000 selv. Begrunnelsen for dette er at familien vil trenge en bil i tillegg til den de søker støtte til, og inntektsgrunnlaget for beregning av egenandel er derfor delt på to. Det vil si at det er 60 000 kroner i forskjell mellom de beregnede egenandelene i saken.

4.4.3 Bilkontorenes vurdering av ulik skjønnsutøvelse

Gjennom intervjuer med ulike bilkontor går det fram at utøvelsen av skjønn er den største utfordringen i saksbehandlingen. Dette gjelder både om de medisinske vilkårene er oppfylt, og om transportbehovet er reelt og betydelig. Bilkontorene sier i denne sammenheng at det trolig er fylkesvise variasjoner i behandlingen av bilstønadsaker. Bilkontorene merker dette blant annet på den årlige bilstønadskonferansen og på

regionale samlinger når de diskuterer enkeltsaker. Bilkontorene synes det er en utfordring å vite hva som er rett linje å legge seg på ved innvilgelse og avslag.

Bilkontorene anser saker hvor søkeren har psykiske lidelser, som mest utfordrende når det gjelder de medisinske vilkår. Ett bilkontor uttrykker at dette er et område der det er stor risiko for forskjellsbehandling. Disse sakene blir av bilkontoret ansett som vanskelige å behandle, og det har vært liten oppfølging fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side. Bilkontoret uttrykker videre at utfordringene i disse sakene er at også transportbehovet kan være veldig vanskelig å bedømme ettersom søkerne ofte lever et isolert liv. I tillegg er det vanskelig å vurdere om en søker har vært gjennom tilstrekkelig behandling til at vedkommende kan sies å oppfylle de medisinske vilkårene. Flere av bilkontorene uttrykker at det også er en utfordring på mer generell basis å avgjøre transportbehovet til en søker. Dette har sin bakgrunn i at transportbehovet er basert på søkerens subjektive vurdering og framstilling.

Ett bilkontor mener at det også er forskjeller i praksis når det gjelder tilbøyeligheten til å gi bilstønad framfor andre ytelser, for eksempel grunnstønad. Bilkontoret påpeker i den sammenheng at det er viktig at saksbehandlere som jobber med bilstønadsområdet, også har god oversikt over alternative ytelser til bilstønad.

Regelverket som er knyttet til inntektsutprøvingen, blir oppfattet som greit av de spurte bilkontorene. Likevel kommer det fram at de ser forskjellig på hvordan ulike trygdeytelser skal legges til grunn. Ett kontor sier for eksempel at rehabiliteringspenger ikke blir betraktet som varig inntekt og legges derfor ikke til grunn. Andre bilkontor sier imidlertid at dersom siste ligning ikke er representativ, må man foreta en skjønnsmessig vurdering av om man skal bruke inntekt eller rehabiliteringspenger, uførepensjon etc.

4.4.4 Direktoratets og departementets vurdering av ulik skjønnsutøvelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir i møte uttrykk for at eventuelle ulikheter i saksbehandlingen kan forklares med at bilstønadsområdet er et skjønnspreget område der enkeltpersoner skal gjøre mange vurderinger. I så måte er direktoratet i utgangspunktet ikke overrasket over at vignettundersøkelsen viser ulikheter i skjønnsutøvelsen. På bakgrunn av snevre kriterier for å få gruppe 2-bil mener direktoratet at dette skulle tilsi liten for-

skjellsbehandling mellom fylkene. Når det gjelder inntektsutprøvingen, mener direktoratet at det ligger klare føringer på tildelingene, og at det derfor forventer liten variasjon i dette.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en kvalitetsundersøkelse⁵² på bilstønadsområdet. Formålet med undersøkelsen var blant annet å undersøke kvaliteten i enkeltsaker og sikre lik skjønnsutøvelse. Undersøkelsen ble gjennomført ved at et panel bestående av totalt sju representanter fra direktoratet, NAVs fylkesledd, bilkontor og hjelpemiddelsentral gikk gjennom saksmapper. Det ble blant annet foretatt en vurdering av om det var tilstrekkelig dokumentasjon i sakene, og om det var fattet korrekte vedtak.

Undersøkelsespanelet var enig i bilkontorenes vedtak i 84 prosent og uenig i 6 prosent av sakene, og mente at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon til å ta stilling til om vedtaket var korrekt i 10 prosent av sakene.

Når det gjelder inntektsutprøving, viser kvalitetsundersøkelsen at det var foretatt feil beregning i 1,4 prosent av sakene, mens det i 7,3 prosent av sakene ikke forelå tilstrekkelige opplysninger til å ta stilling til dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at det er mange skjønnsvurderinger knyttet til regelverket, og at det er risiko for at saksbehandlere vurderer ulikt. Departementet uttaler at noen deler av regelverket er mer skjønnspreget enn andre. For eksempel vil det være vanskelig å ha en enhetlig praksis i vurderingen av transportbehov. Utmåling av stønadsbeløpet er imidlertid et eksempel på deler av saksbehandlingen som etter departementets syn har klare retningslinjer, og er et område der departementet forventer liten variasjon. Departementet understreker at det er et klart overordnet mål at like saker skal behandles likt, og at eventuelle store variasjoner derfor er bekymringsverdige.

4.5 Forhold som påvirker effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen

4.5.1 Forhold i ytre etat som påvirker effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen

Opplæring av ansatte

Opplæringen av de ansatte ved bilkontorene skjer stort sett ved skulder-til-skulder-metoden,

52) Kvalitetsundersøkelse i bilsaker, utgitt 4. oktober 2004.

og at nyansatte setter seg inn i regelverk og rundskriv. Saksbehandlerne får også opplæring gjennom interne kurs og fagmøter ved kontoret.

Et NAV trygdekontor som nylig ble opprettet som bilkontor, opplyser at det kun ble gitt et tre dagers kurs til opplæring av saksbehandlerne. Bilkontoret opplever at dette ikke ga en tilstrekkelig opplæring, og mener at NAVs fylkesledd ikke helt har forstått bilkontorets behov for mer opplæring av de ansatte.

NAVs fylkesledd gjennomfører introduksjonskurs for alle nyansatte i Arbeids- og velferdsetaten bestående av tre moduler: generell innføring i Arbeids- og velferdsetaten, juridisk metode og saksbehandlingsregler. Det gis imidlertid ikke tilbud om introduksjonskurs for midlertidig ansatte. Ett bilkontor opplyser at de fleste saksbehandlerne er midlertidig ansatt før de får fast stilling, og at enkelte derfor hadde hatt behov for kurset tidligere enn de nå får tilbud om.

De fleste saksbehandlerne ved de intervjuede bilkontorene gir uttrykk for at de opplever å ha god kompetanse på bilområdet. Samtidig blir bilstønaden oppfattet som en stønadsordning som krever mer avansert saksbehandling enn andre stønader, ettersom det kreves utstrakt bruk av skjønn.

Bilkontorenes kompetanse om regelverket

Bilkontorene uttaler på generell basis at regelverk og rundskriv er greie å forholde seg til. Det går likevel fram av intervjuene at saksbehandlerne opplever deler av regelverket som uklart. De fleste av de intervjuede bilkontorene mener saker med psykiske lidelser er vanskelige, og uttrykker behov for bedre veiledning på dette området. Flere bilkontor nevner at det kan være en utfordring å avgjøre om transportbehovet er reelt og betydelig. Dette gjelder særlig fordi det er brukerens subjektive vurdering som ligger til grunn, noe som kan føre til en overdrivelse av oppgitt transportbehov. Flere kontor oppgir at de har etablert indikatorer på et reelt og betydelig transportbehov, for eksempel søkerens alder og familiesituasjon.

Videre nevner flere bilkontor at forholdet mellom vilkårene i § 3⁵³ og § 4⁵⁴ i forskriften er vanskelige. Bilkontorene opplever at Arbeids- og

53) De generelle vilkårene for å få stønad til bil.

54) Etter § 4 kan det i særlige tilfeller gis stønad til bil selv om vilkårene i § 3 ikke er oppfylt, dersom den er av avgjørende betydning for at søkeren skal kunne gjennomføre atferingstiltak eller overta tilbudt arbeid.

velferdsdirektoratet har gitt signaler om at bilkontorene i større grad må vurdere bruken av § 4, men synes denne paragrafen er vanskelig å bruke i praksis.

I intervjuene opplyser bilkontorene at det er stor variasjon i hvilke bestemmelser i forskriften som brukes i vedtakene. De oppgir at majoriteten av søkerne får innvilget bil med begrunnelse i § 3 a⁵⁵ og c⁵⁶ i bilforskriften, mens § 3 b⁵⁷ og d⁵⁸ benyttes sjelden eller aldri.

I møtet med Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyses det at direktoratet ikke har fått tilbakemelding om at ytre etat synes det er vanskelig å benytte seg av § 4 i forskriften før inntil nylig. De opplyser at de vil vurdere om rundskrivet skal presiseres ytterligere når det gjelder denne paragrafen. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også til at bruken av § 4 er omtalt i en rapport som ligger til vurdering i departementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste i møte 14. juni 2006 at § 4 i forskriften er en videreføring fra gammelt regelverk. Innholdet i denne paragrafen har således eksistert lenge.

Medisinsk kompetanse ved behandling av bilstønadsaker

Alle de intervjuede bilkontor sier det er et gjennomgående problem at det er varierende kvalitet på legeerklæringer. Saksbehandlerne erfarer at de i en del av sakene må innhente ytterligere medisinske opplysninger. Ett bilkontor anslår at de må hente inn ytterligere medisinske opplysninger i 20–30 prosent av sakene. De intervjuede bilkontorene mener skjemaet som legen skal fylle ut, ikke er godt nok utformet. De erfarer at skjemaet i stor grad er basert på avkryssing. Dette fører ifølge bilkontorene til at den medisinske funksjonsvurderingen ikke blir tilstrekkelig belyst.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykker i møte at i forbindelse med regelendringen i 2003 ble det utarbeidet et nytt søknadsskjema for bilstønadsaker. Den delen av skjemaet som legen skal fylle ut, ble utformet i samarbeid med helse-

personell. Det ble valgt å bruke avkryssingsbokser på skjemaet for å sikre at legene tar stilling til viktige sider ved brukerens medisinske tilstand. Direktoratet uttrykker videre at det er et generelt problem at mange leger gir for knapp informasjon, men dette er en utfordring der det er vanskelig å finne hensiktsmessige tiltak.

Når det gjelder kontakt med rådgivende lege, varierer det hvor ofte bilkontorene tar kontakt, og i hvilken grad de synes de har behov for det. Det varierer også hvor tilgjengelig rådgivende lege er for bilkontoret. Ett kontor mener de har god kontakt med rådgivende lege ettersom denne legen har to faste dager i uka ved NAV trygdekontoret. Et annet bilkontor sier derimot at de har fått beskjed om at rådgivende lege skal brukes så lite som mulig. Dette gjør at det er sjelden rådgivende lege blir brukt. Et annet bilkontor uttrykker at de ikke har noen faste møtepunkter med rådgivende lege, og at de heller ikke ser noe stort behov for dette.

Arbeids- og velferdsdirektoratets kvalitetsundersøkelse på bilstønadsområdet tok for seg bruken av rådgivende lege. Undersøkelsen viste at rådgivende lege ble benyttet i 15 prosent av de gjennomgåtte sakene. I sine kommentarer til dette resultatet uttaler direktoratet at rådgivende lege med fordel kan benyttes i langt flere saker.

Kompetanseutvekslingen mellom bilkontorene

De fleste bilkontorene oppgir at de har en viss kontakt med andre bilkontor. Bilkontorene kontakter hverandre stort sett for rådføring i vanskelige saker. Kontakten er personavhengig, og det er i så måte opp til hver saksbehandler å knytte kontakter.

Flere av bilkontorene uttrykker et ønske om mer kontakt med andre bilkontor. De peker på at det hadde vært en fordel med flere samlinger enn den årlige bilkonferansen som arrangeres i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet. To av bilkontorene oppgir at det av og til arrangeres samlinger med andre bilkontor i regionen. Dette oppleves som positivt særlig med tanke på kvalitetssikring og lik skjønnsutøvelse innad i regionen. Bilkontorene som ikke har samlinger, savner en slik regelmessig kontakt. Også hospitering ved andre bilkontor nevnes som et ønsket tiltak. Det er ressursituasjonen som brukes som forklaring på at kontakten mellom bilkontorene ikke er så stor som ønskelig. Ett bilkontor opplyser at det henvendte seg til NAVs fylkesledd for å ytre ønske om flere samlinger, men fikk beskjed om

55) Reise til og fra arbeidssted.

56) Forhindre eller bryte en isolert tilværelse.

57) Utføre sin funksjon som hjemmeverende.

58) Avlaste sin familie i tilfeller hvor funksjonshemningen medfører en særlig stor pleiebyrde, og derved bidra til å forhindre innleggelse i helseinstitusjon e.l.

at dette ville være for ressurskrevende. Bilkontorene oppgir at hospitering ved andre bilkontor er mulig, men at det er ressurskrevende og av den grunn ikke har vært aktuelt.

Det eksisterer en rutine om at det skal arrangeres regionale samlinger, der også Arbeids- og velferdsdirektoratet er representert. Denne rutinen kom i forbindelse med kvalitetsundersøkelsen, og hensikten var å sikre lik skjønnsutøvelse. Det er imidlertid ingen føringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvor ofte disse samlingene skal arrangeres. Direktoratet uttaler at det har oppfordret til hospitering, men at tiltaket ikke har vært fulgt opp spesielt. Direktoratet kjenner ikke til konkrete tilfeller der saksbehandlere fra et bilkontor har hospitert hos et annet bilkontor.

Intern kvalitetssikring ved bilkontorene

Med unntak av ett kontor har alle de intervjuede bilkontorene en rutine med at det er to personer som skriver under på vedtaket i en sak. Det er vanlig at en saksbehandler har ansvaret for selve saksbehandlingen, mens en annen kontrollerer saken etter at vedtak er fattet. Denne praksisen er etablert for å fremme ensartet praksis ved kontoret og sikre kvaliteten på saksbehandlingen. De fleste kontorene har også jevnlig fagmøter der de diskuterer konkrete saker og hvilken linje de skal legge seg på i saksbehandlingen. En del av kontorene benytter dessuten et utfyllings-skjema som bistår ved vedtaksfastsettelsen.

Bilkontoret der kun én person er involvert i saksbehandlingen, opplyser at det to ganger i året trekker ut en bunke saker som gjennomgås og kvalitetssjekkes ut fra en liste med kriterier.

Erfaringsutveksling mellom bilkontor og hjelpemiddelsentral

Bilkontorene har hyppig kontakt med hjelpemiddelsentralen i sitt fylke, og de fleste oppgir at samarbeidet er godt. Det er ingen rutiner for hvordan eller hvor hyppig denne kontakten skal være. Hjelpemiddelsentralene uttrykker også at de generelt har en god kontakt med bilkontoret. Imidlertid sier flertallet av de intervjuede hjelpemiddelsentraler at kontakten trolig ville ha blitt bedre hvis de var samlokalisert. De seks intervjuede hjelpemiddelsentralene uttrykker at en samlokalisering trolig ville ført til bedre effektivitet og kvalitet i forvaltningen av området. Hjelpemiddelsentralene begrunner dette med at de har positive erfaringer med samlokalisering på andre hjelpemiddelområder.

I ett fylke har hjelpemiddelsentralen og bilkontoret vært samlokalisert siden januar 2006. Det var NAVs fylkesledd som tok initiativet til samlokaliseringen, og hjelpemiddelsentralen opplyser at det daværende Rikstrygdeverket i liten grad var involvert i prosessen. Hjelpemiddelsentralen mener samlokaliseringen fører til et godt fagmiljø og økt fleksibilitet. På bakgrunn av dette antas det at saksbehandlingstiden vil bli redusert på sikt.

Blant de intervjuede bilkontorene er det en større variasjon i synet på samlokalisering. For eksempel oppgir ett bilkontor at det både faglig og miljømessig er vanskelig å identifisere seg med hjelpemiddelsentralen, og et annet bilkontor ser ikke nødvendigheten av en samlokalisering. I enkelte fylker er det også relativt store geografiske avstander mellom bilkontor og hjelpemiddelsentral. Bilkontoret som har erfaring med samlokalisering, opplever at omorganiseringen har vært positiv.

I en rapport NOVA skrev i 2000 på oppdrag fra det daværende Rikstrygdeverket,⁵⁹ blir det gitt anbefaling om å samle leddene i ordningen ved for eksempel å samlokalisere hjelpemiddelsentral og bilkontor.

I intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 27. april 2006 opplyser direktoratet at det har mottatt flere forespørsler om samlokalisering av bilkontor og hjelpemiddelsentral. Direktoratet opplyser at de ser fordelene ved å samle kompetansen på samme sted, men mener det vil være u hensiktsmessig og unødvendig å gjennomføre slike omorganiseringer nå på grunn av etableringen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Det er med tanke på at mange omorganiseringer kan gi slitasje på de ansatte. Arbeids- og velferdsdirektoratets anbefalinger til ytre etat har derfor vært at de skal være tilbakeholdne med omorganiseringer før det er avklart hvilken rolle spesial- og produksjonsenhetene skal ha i NAV. For øvrig uttrykker direktoratet at det etter hvert vil være aktuelt å hente inn erfaring fra fylker der arbeidet med samlokalisering alt har startet.

Erfaringsutveksling i forbindelse med utprøving av bil

Hjelpemiddelsentralene oppgir at de har god kontakt med kommunehelsetjenesten. Det er stort sett ved utprøvingen at brukeren har med en

59) NOVAs skriftserie 6/00: Trygdefinansierte kjøretøy for funksjonshemmede.

person fra kommunehelsetjenesten. Én hjelpemiddelsentral oppgir at sentralen har en hovedkontaktperson hos helsetjenesten i hver kommune som blir invitert til årlige møter.

Det varierer i hvor stor grad kommunehelsetjenesten er involvert i utprøvingene av spesialutstyret i bilene. En hjelpemiddelsentral anslår at de er med ved halvparten av utprøvingene, mens en annen anslår at de deltar i ca. 10 prosent av sakene. Kommunehelsetjenesten oppfordres til å delta på utprøvingene, men det er ofte et ressurs spørsmål om de har anledning til å være med.

Intervjuene viser at hjelpemiddelsentralenes kontakt med andre hjelpemiddelsentraler varierer fra liten kontakt til jevnlig kontakt. Det er først og fremst hjelpemiddelsentralen i nærheten det eventuelt er kontakt med. Kontakten gjelder i stor utstrekning forslag til hensiktsmessige løsninger og er i stor grad personavhengig.

Intervjuene med hjelpemiddelsentralene viser at de opplever samarbeidet med bilombyggeren som bra, og bilombyggeren blir av og til brukt som rådgiver i utprøvingen av hva som er teknisk mulig.

Når det gjelder hjelpemiddelsentralenes kontakt med Det landsdekkende bilsenter, har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt visse krav for i hvilke saker hjelpemiddelsentralene skal ta kontakt. Enkelte hjelpemiddelsentraler opplyser at de kontakter Det landsdekkende bilsenter også utover dette. Hjelpemiddelsentralene er fornøyd med den veiledningen de får fra Det landsdekkende bilsenter.

Intervjuede hjelpemiddelsentraler uttrykker at de har liten kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er kun i tilfeller der det dukker opp spørsmål av prinsipiell art, at hjelpemiddelsentralene henvender seg dit.

Kvaliteten på saksbehandlingen ved de lokale NAV trygdekontorene

Registreringsrutinen på bilområdet tar utgangspunkt i at bilsaken skal registreres i Infotrygd ved bostedskontoret ved innlevering av utfylt og undertegnet kravskjema. Det går ikke eksplisitt fram i rutinen hvordan forholdet mellom innlevert kravskjema og dokumentasjonen i saken skal forstås. Ett av de intervjuede bilkontorene mener at det forekommer ulik registrerings praksis når saken skal registreres inn i systemet.

Bilkontoret har sett at noen saker registreres inn etter at søknaden er levert med all nødvendig dokumentasjon, mens i andre tilfeller har saken blitt registrert i systemet før innhenting av dokumentasjon har begynt.

Som tidligere omtalt⁶⁰ vil en bruker som ønsker å sette fram krav om bilstønad, bli innkalt til en veiledningssamtale ved sitt bostedskontor.⁶¹ Intervjuer med bilkontor viser at det er varierende grad av kunnskap om bilstønadsordningen ved bostedskontorene. Dette gir seg blant annet utslag i at en del grunnløse søknader blir sendt videre til bilkontorene. Bilkontorene har samtidig forståelse for at det kan være vanskelig å gi brukerne en god innsikt i vilkårene som må oppfylles. Brukerne har lite å tape på å sende inn en søknad siden alle har rett til å få prøvd sin sak.

Flere av de intervjuede bilkontorene skulle ønske at bostedskontorene i større grad fulgte opp at søknadene hadde tilstrekkelig dokumentasjon når brukeren har inngått serviceavtaler. Slike avtaler innebærer at brukeren selv innhenter de dokumentene som Arbeids- og velferdsstaten trenger for å avgjøre saken, mot at Arbeids- og velferdsstaten sluttbehandler saken innen en bestemt frist etter at dokumentasjonen er mottatt. Bilkontorene har erfart at særlig de medisinske opplysningene kan være mangelfulle, og at enkelte saker derfor må sendes i retur til bostedskontoret. Ett av bilkontorene opplever mangelfulle legeerklæringer som et stort problem. Dette kontoret synes dokumentasjonen generelt var bedre da saksbehandlerne ved bilkontoret selv innhentet dokumentasjonen, fordi de kunne legge sterkere føringer på hvilke deler av den medisinske situasjonen de trengte opplysninger om.

De fleste bilkontorene som er intervjuet, er fornøyd med bruken av serviceavtaler, selv om det kan være varierende kvalitet på sakene de mottar. De synes det er positivt at brukeren er delaktig i saken, og opplever at det i de fleste saker er en tidsbesparelse knyttet til at brukeren selv står for innhenting av relevante opplysninger.

60) Se kapittel 4.1.2.

61) Ett bilkontor i utvalget skiller seg ut ved selv å gjennomføre veiledningssamtalene med gruppe 2-brukerne. Bilkontoret begrunner denne praksisen med at gruppe 2-saker gjerne er kompliserte, og at brukerne derfor opplever det som tryggere å ha en dialog med saksbehandler som kjenner feltet godt.

Flertallet av bilkontorene arrangerer kurs eller møter med bostedskontorene, gjerne en gang i året. På disse samlingene informerer bilkontorene om bostedskontorets oppgaver i forbindelse med bilstønsordningen, i tillegg til at man diskuterer aktuelle problemstillinger. Flere oppgir at særlig bostedskontorenes veilederrolle og kravene til dokumentasjon er tema på slike samlinger.

4.5.2 Ytre etats og Norges Handikapforbunds oppfatning av regelendringen i 2003

Intervju med bilkontor viser at de har opplevd en forenkling i gruppe 1-saker etter at vedtak er fattet. Etter regelendringen skal gruppe 1-brukerne velge bil selv, noe som har ført til mindre etterarbeid enn den tidligere ordningen. Utover dette er saksbehandlingen den samme som før når det gjelder de to stønsgruppene.

Intervju med hjelpemiddelsentraler viser at de opplever at de har fått redusert saksinnngang som følge av regelendringen i 2003. Den frigjorte tiden blir brukt til en tettere og bedre oppfølging av gruppe 2-biler. Regelendringen har derfor ikke ført til redusert arbeidsbelastning, men en grundigere og mer konsentrert behandling rundt gruppe 2-biler. Det uttrykkes at regelendringen i så måte ikke har resultert i at det blir behandlet flere gruppe 2-saker innen et gitt tidsperiode. I tillegg nevner mange hjelpemiddelsentraler at innføringen av NAPH i 2004/2005 har ført til at en større andel av tidsbruken går med til administrasjon i denne applikasjonen.⁶²

Norges Handikapforbund uttaler i intervju at regelendringen i 2003 har ført til at brukere som får stønad til gruppe 1-bil, nå kommer dårligere ut enn tidligere. Disse brukerne får mindre i økonomisk støtte nå enn med den gamle ordningen, og det kan være vanskelig å få en egnet bil med det stønsbeløpet som blir utbetalt.

Norges Handikapforbund mener at brukerne som skal kjøpe gruppe 1-bil, heller ikke får tilstrekkelig veiledning i valg av bil. Forbundet mener det er vanskelig å få god informasjon om hvor brukerne skal henvende seg for å få råd og veiledning. Dette er et problem siden det ikke er gitt at brukerne har tilstrekkelig kunnskap om hva slags biler som egner seg for deres behov. Handikapforbundet har erfaring med saker der gruppe 1-brukere velger ut biler som senere viser seg å

ikke være egnet for den bruk av hjelpemidler som er nødvendig.

Norges Handikapforbund uttaler at det er vanskelig å vurdere om regelendringen har gitt et positivt resultat. Brukerundersøkelsen som har vært gjennomført, gir ifølge forbundet ikke et tilstrekkelig grunnlag for å si noe om dette. Forbundet mener videre at undersøkelsen har sine klare svakheter ved at den ikke går tilstrekkelig inn på problemområdene den avdekker, og at den ikke kartlegger godt hvilke grupper som er mest misfornøyd. Norges Handikapforbund er tvilende til om spørsmålene som er stilt, er tilstrekkelig til å belyse brukernes generelle tilfredshet, og tror resultatet kunne blitt et annet hvis søkere som ikke fikk bil, hadde deltatt i undersøkelsen.

4.5.3 Direktoratets styring og oppfølging

Styring

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i møte at kravene til saksbehandlingstid (normtidskrav) blir vurdert ved fastsettelse av de årlige resultatkravene. Kravene til saksbehandlingstid fastsettes med utgangspunkt i innrapporterte saksbehandlingstider og en mer generell vurdering av tidsbruk. Dagens normtidskrav er ikke endret siden det nye regelverket ble innført i 2003. Direktoratet opplyser i møte at alle normtidskrav vil bli revurdert i sammenheng med innføringen av ny arbeids- og velferdsetat (NAV). I den forbindelse er det aktuelt å innføre kortere normtidskrav på bilområdet dersom direktoratet ser at de fleste bilkontorenes saksbehandlingstid ligger godt under normtidskravet.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og prioriteringsbrev til ytre etat de senere år er det, med unntak av saksbehandlingstid, ingen resultatkrav på bilstønsområdet. Direktoratet opplyser i møte at de mottar informasjon om kvaliteten på saksbehandlingen i ytre etat gjennom kilder som bruker- og kvalitetsundersøkelser, generelle spørsmål fra ytre etat, trykderettskjennelser og tilbakemeldinger på saksbehandlingen fra klage- og ankeinstansene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser videre i møte og i brev at det er utfordringer knyttet til tilgjengelighet av sentral statistikk på bilstønsområdet. Direktoratet opplyser at det også er problematisk å bekrefte med sikkerhet det riktige antall saker fordelt gruppe 1- og gruppe 2-saker. Dette fører også til usikkerhet knyttet til avslags-

62) For mer om utfordringer knyttet til NAPH, se Riksrevisjonens Dok 3:2 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trykdeetaten.*

frekvensen i de to gruppene. Direktoratet uttrykker at tallene de har, er i nærheten av det riktige, men mener at disse tallene ikke bør benyttes av Riksrevisjonen.

Oppfølging

De intervjuede bilkontorene er generelt fornøyd med at Arbeids- og velferdsdirektoratet arrangerer en årlig bilkonferanse. Saksbehandlerne uttrykker at de har stort utbytte av å utveksle erfaringer med saksbehandlere ved andre bilkontor og hjelpemiddelsentraler.

Utover den årlige bilkonferansen og rundskrivet sier bilkontorene at de får liten oppfølging fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Bilkontorene oppgir i intervju at de skal ta kontakt med klage- og ankeenheten i sin region ved spørsmål knyttet til saksbehandlingen. Enkelte bilkontor peker på at kvaliteten på tilbakemeldingen fra klage- og ankeenheten kan være mangelfull. Ett bilkontor hadde for eksempel ønsket en mer utfyllende tilbakemelding på saksbehandlers faglige vurderinger og eventuelt en kommentar på hva som kunne ha vært annerledes.

Flere bilkontor uttaler også at de generelt kunne ønsket en tettere oppfølging når det gjelder kvalitetssikring av bilsakene for å sikre lik skjønnsutøvelse på tvers av fylkene. Ett bilkontor uttrykker i den sammenheng at de har erfaringer med at forskjellige fylker har fått forskjellige svar når de har henvendt seg til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

4.5.4 Styring og oppfølging fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet skjer styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom statsbudsjettet, tildelingsbrev og direktoratets halvårslige og årlige rapportering med påfølgende møter. Tildelingsbrevet behandler ikke bilstønaden eksplisitt, men ordningen omfattes av de generelle kravene som stilles til Arbeids- og velferdsetaten. I Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapporter fra 2003, 2004 og 2005 blir det rapportert kun på gjennomsnittlig normtid på landsnivå. Det rapporteres ikke på antall saker behandlet, innvilgelsesprosent, antall klager eller antall klager som har fått medhold.

5 Vurderinger

Stønad til bil er et viktig tiltak for at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnslivet på samme premisser som funksjonsfriske. For å få stønad til bil må søkeren sannsynliggjøre et reelt og betydelig behov for transport, og funksjonshemmingen må være av en slik art at reise med vanlig kollektivtransport ikke er mulig eller medfører slike belastninger av varig art at det ikke er rimelig å forlange det. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at det blir gitt stønad til ca. 2600 biler årlig, og i statsregnskapet for 2006 ble det regnskapsført 708 millioner kroner på dette området.

5.1 Saksbehandlingstid i stor grad under normtidskrav, men lang ventetid på bil

Arbeids- og velferdsdirektoratets normtidskrav for gruppe 1- og gruppe 2-saker er henholdsvis fire og åtte måneder og stiller krav om at 75 prosent av sakene skal være behandlet innenfor denne tidsfristen.

Undersøkelsen viser at saksbehandlingen for gruppe 1-saker i stor grad er innenfor dette kravet. For gruppe 2-saker viser undersøkelsen at samtlige fylker er innenfor kravet. Det er imidlertid stor variasjon mellom fylkene i saksbehandlingstid for både gruppe 1- og gruppe 2-saker. Mange fylker har god margin i forhold til normtidskravet. Det kan derfor synes som om gjeldende normtidskrav kunne vært satt strengere. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det vil vurdere normtidskravene i sammenheng med innføringen av ny arbeids- og velferdsetat (NAV), og at det i den forbindelse er aktuelt å innføre kortere normtidskrav på bilområdet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter informasjon om tidsbruken på saksbehandlingen for gruppe 1- og gruppe 2-saker gjennom statistikkprogrammet SIV. Det utarbeides ikke statistikk som gir en oversikt over spredning i saksbehandlingstid eller maksimal saksbehandlingstid. Videre ser resultatkravet i bilstønadssaker bort fra de 25 prosent av sakene som har tatt lengst tid, noe som kan føre til at måloppnåelsen framstår som bedre enn den er. Det antas at det kan

være saker der lang saksbehandlingstid skyldes forhold som ligger utenfor Arbeids- og velferdsetatens kontroll. For å gi et bedre styringsgrunnlag bør det likevel innhentes mer informasjon om sakene som tar lengst tid, og disse sakene bør også omfattes av resultatkravet.

Undersøkelsen viser videre at den totale ventetiden for gruppe 2-brukerne fra de leverer søknaden til de mottar bilen, er vesentlig. Det tar gjennomsnittlig seks måneder før vedtak er fattet, og i tillegg kommer det en ventetid fra tre måneder til nærmere to år til brukeren mottar bilen, avhengig av hvor kompleks ombyggingen av bilen er. Dette er også et av de forholdene som brukerne er mest misfornøyd med. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør se på mulige årsaker til den lange ventetiden og vurdere tiltak for å korte ned denne.

5.2 Mangelfull oppfølging av brukerne

Ifølge St.prp. nr. 1 (2005–2006) skal Arbeids- og velferdsetaten legge vekt på aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet og sørge for at brukernes behov og ønsker er en viktig premiss for valg av løsning. I Arbeids- og velferdsetatens rutine på bilområdet står det at gruppe 2-brukerne skal følges opp etter tre måneder. I denne oppfølgingen skal hjelpemiddelsentralen sikre at bil, utstyr og tilpasning fungerer. En av anbefalingene til forbedringstiltak etter brukerundersøkelsen gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet var å etablere rutiner som sikrer oppfølging av brukerne etter at bilen er levert. Norges Handikapforbund framhever også hvor viktig dette er.

Undersøkelsen viser at rutiner er utarbeidet, men at hjelpemiddelsentralene i liten grad følger opp gruppe 2-brukerne etter at bilen er utlevert. Bakgrunnen for manglende oppfølging er ifølge intervjuer ressursituasjonen og at en større grad av oppfølging dermed ville gå utover saksbehandlingstiden. I tillegg opplever hjelpemiddelsentralene at brukerne tar kontakt ved problemer med bilen. På bakgrunn av den tekniske kompleksiteten i ombyggingene kan det være en risiko for at brukerne ikke er klar over behov for juste-

ringer som kan gi god effekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også mottatt signaler fra brukerne om at mer oppfølging er ønskelig for å sikre at bilen fungerer optimalt.

Undersøkelsen viser videre at bilkontorene ikke følger opp brukerne som forutsatt i rutinen på området. Bilkontorene skal følge opp om en bruker fremdeles fyller vilkårene for stønad til bil, blant annet om bilen er i bruk, om den brukes til det formålet den er gitt, og om bilen er i Norge. Denne kontrollen har som formål å avdekke eventuelt misbruk av ordningen. Det kan derfor reises spørsmål om det i tilstrekkelig grad blir fulgt opp at brukerne oppfyller vilkårene til stønad til bil gjennom stønadsperioden.

5.3 Ulik skjønnsutøvelse på tvers av fylkene

Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) skal Arbeids- og velferdsetaten sørge for lik behandling av likeartede tilfeller over hele landet. Undersøkelsen viser at det er varierende grad av likebehandling i bilstønadssaker på tvers av fylkene.

Vignettundersøkelsen som ble gjennomført, viser at det er relativt stor spredning i bilkontorenes vedtak i like vignettsaker. Det er ingen saker der alle bilkontorene er enige om hvilket vedtak som er det riktige. Bilkontorene kommer til ulike konklusjoner om innvilgelse eller avslag og om søkeren skal få støtte til bil i gruppe 1 eller gruppe 2.

Saksbehandlingen er i stor grad preget av skjønn. Undersøkelsen viser at skjønnet utøves ulikt på tvers av fylkene. Saksbehandleren skal ta stilling til om søkeren ikke er i stand til å bruke vanlig kollektivtransport, i stor grad på bakgrunn av legeerklæringer. I tillegg skal saksbehandleren vurdere om søkeren har reelt og betydelig behov for bil ut fra søkerens egen subjektive oppfatning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykker at det forventes liten variasjon i inntektsutprøvingen, ettersom det ligger klare føringer på tildelingene. Undersøkelsen viser at det er ulikheter også når det gjelder inntektsutprøving. Bakgrunnen for dette er ulik praksis når det gjelder inntekten som legges til grunn. Et eksempel på dette er avveiningen for hva som skal utgjøre forventet inntekt: trygdeytelser som for eksempel rehabiliteringspenger eller ligningsført inntekt. Videre åpner regelverket for at bare halvparten av ektefellenes samlede inntekt kan legges til grunn.

Dette er i tilfeller der søkerens husstand vil trenge en bil i tillegg til den det søkes støtte til. Riksrevisjonens vignettundersøkelse viser at dette er et annet område der det forekommer ulike vurderinger, noe som utgjør store forskjeller i beregnet inntekt. Ulik praksis når det gjelder inntektsutprøvingen, kan resultere i store forskjeller i størrelsen på stønaden.

Undersøkelsen viser at direktoratet i liten grad følger opp sitt veiledningsansvar ovenfor bilkontorene. Det blir arrangert årlige bilkonferanser og enkelte regionale samlinger, men bilkontorene savner veiledning utover dette. Det kan se ut som de fleste bilkontorene har etablert rutiner som har som formål å sikre lik skjønnsutøvelse innenfor sitt kontor, men at det er liten grad av erfaringsutveksling mellom bilkontorene. Videre varierer bruken av rådgivende lege mellom fylkene og dermed også den medisinske kompetansen som legges til grunn i saksbehandlingen. Bilstønadsområdet er i stor grad preget av skjønn, og undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom fylkene både når det gjelder saksbehandlingspraksis og utfall av sakene. For å realisere målet om lik behandling bør derfor direktoratet følge opp bilkontorene med mer veiledning enn det gjør i dag.

Departementet har i møte understreket at det er et klart overordnet mål at like saker skal behandles likt, og at eventuelle store variasjoner derfor er bekymringsfullt. Undersøkelsen viser til dels betydelige ulikheter i saksbehandlingen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Arbeids- og velferdsdirektoratet har god nok styring, veiledning og oppfølging på området. Stønad til bil er en viktig ordning for dem det gjelder, og forskjellen mellom innvilgelse og avslag av søknad utgjør store økonomiske og sosiale konsekvenser for den enkelte. Ulik behandling setter rettssikkerheten til den enkelte brukeren i fare. Det bør derfor utvikles og settes i verk tiltak som kan sikre en mer ensartet skjønnsutøvelse.

5.4 Mangler i Arbeids- og velferdsdirektoratets styringsgrunnlag

Undersøkelsen viser videre at verken departement eller direktorat utarbeider resultatkrav som kan belyse kvaliteten i saksbehandlingen. Resultater i bilstønadsordningen er lite beskrevet både i budsjettsammenheng og i ordinær etatsrapportering. Dokumentene sier ingen ting om antall saker som er behandlet, innvilgelsespro-

sent, antall klager eller antall klager som har fått medhold. I tildelingsbrevet blir det ikke gitt noen resultatkrav knyttet til bilstønadsområdet. I mål- og prioriteringsdokumentet til Arbeids- og velferdsdirektoratet blir det kun gitt resultatkrav knyttet til saksbehandlingstid.

Undersøkelsen viser at det er store mangler i tilgjengelig statistikk på bilstønadsområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan ikke dokumentere hvor mange saker fordelt på gruppe 1 og gruppe 2 som bilkontorene behandler i løpet av et år. Videre har direktoratet ingen oversikt som dokumenterer hvor mange stønader som blir innvilget i de to stønadsgruppene hvert år. Det er følgelig heller ingen gode tall på avslagsprosenten ved de ulike bilkontorene som eventuelt kunne brukes som en indikator på ulik skjønnsutøvelse.

Undersøkelsen viser videre at det ikke utarbeides statistikk på aggregert nivå på hvor lang tid det tar fra endelig vedtak om stønad til gruppe 2-bil er fattet, og til vedtaket er satt i verk, det vil si at brukeren mottar bilen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke ansett slik statistikk som påkrevd. Rutinen på bilområdet framhever imidlertid hvor viktig det er å registrere saksbehandlingstiden fra brukeren leverer kravskjema til en eventuell bil er ferdig ombygd og levert til brukeren.

Statistikk materialet Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet og nytter, er svakt og lite omfattende og kan ikke anses som tilstrekkelig styringsgrunnlag på bilstønadsområdet. Uten et tilstrekkelig styringsgrunnlag er det vanskelig å følge opp og sikre at ordningen forvaltes på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte i etaten.




2 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S o. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528-