



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Transportordninga for funksjonshemma (TT-ordninga)

August 2019

«Forvaltningsrevisjon av
Transportordninga for
funksjonshemma (TT-ordninga)»

August 2019

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00

Samandrag

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 6/19 den 11. februar 2019, har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av transportordninga for funksjonshemma (TT-ordninga) i Hordaland fylkeskommune.

Revisjonen har undersøkt i kva grad det er etablert tilfredsstillande system og rutinar for tildeling av TT-tenester i samsvar med intensjonen for ordninga. Vidare har revisjonen undersøkt om behandling av søknader om godkjenning som TT-brukar er i samsvar med regelverk, gjeldande retningslinjer og vedtak, og om det er etablert tilfredsstillande system og rutinar for behandling av klager. Forvaltningsrevisjonen omfattar vidare ei undersøking av om fylkeskommunen har etablert system for å melde og følgje opp avvik knytt til praktisering av ordninga, og i kva grad brukarane og/eller brukarorganisasjonar er involvert i utvikling av tenesta. Til slutt har revisjonen kartlagt i kva grad TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune skil seg frå korleis ordninga er organisert og praktisert i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon og gjennomført intervju med til saman 13 personar. Revisjonen har òg gjennomført ein stikkprøvekontroll av søknader om TT-godkjenning behandla av fylkeskommunen i perioden mai 2018 til mars 2019.

TT-ordninga i Hordaland er eit tilbod til innbyggjarar som på grunn av varig sjukdom eller funksjonshemming ikkje kan nytte det ordinære offentlege kollektive rutetilbodet. For desse tilbyr Hordaland fylkeskommune tilrettelagt transport med drosje. Dersom søkjaren blir godkjent som TT-brukar, vil personen få eit TT-kort til betaling av fritidsreiser. I samband med at ny forskrift om TT-ordninga i Hordaland tredde i kraft 1. juli 2018, blei ansvaret for saksbehandling av alle søknader samla hjå fylkeskommunen. Tidlegare var ansvaret for saksbehandling av søknader delt mellom fylkeskommunen og kommunane.

System og rutinar for tildeling av TT-tenester

Forvaltningsrevisjonen viser at det ikkje føreligg tilstrekkeleg med skriftlege rutinar som regulerer saksbehandlinga av søknader om TT-godkjenning. Manglande retningslinjer og rutinar medfører ein risiko både for at brukarane ikkje er tilstrekkeleg kjent med kva kriterium som gjeld og kva som er prosessen for behandling av søknadar, og for at saksbehandlinga ikkje følgjer oppdaterte og gjeldande retningslinjer.

Revisjonen merkar seg at det i praksis er lagt opp til ulik saksbehandling avhengig av om søkjaren blir vurdert som prioritert eller ikkje. Medan søknader frå ikkje-prioriterte søkjarar blir behandla i legenemnda i fylkeskommunen, kan saksbehandlarane behandle søknader frå prioriterte søkjarar (rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte) utan at søknaden blir vurdert av ein lege. Det går òg fram at saksbehandlarane kan skrive vedtak om avslag utan at søknaden blir vurdert av ein lege i legenemnda dersom det er tydeleg at søkjaren ikkje oppfyller vilkåra for godkjenning. Skiljet mellom prioriterte og ikkje-prioriterte grupper gjekk fram av tidlegare retningslinjer for TT-ordninga i Hordaland, men er ikkje vidareført i forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018. Praksisen for at saksbehandlarane kan skrive enkelte typar vedtak utan at søknaden blir behandla i legenemnda er dermed etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg formalisert. Dersom prinsippet om prioriterte brukargrupper og administrativ behandling av søknader skal vidareførast, må dette nedfellast i skriftlege retningslinjer for å sikre ei saksbehandling som er føreseieleg og gjennomsiiktig, og i samsvar med forvaltningsrettslege prinsipp om forsvarleg saksbehandling og likebehandling.

Undersøkinga viser at informasjonen på fylkeskommunen sine nettsider og standardformuleringane i vedtaksbrev til søkjarane, ikkje er oppdatert i samsvar med forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner at fylkeskommunen må sikre at informasjonen som blir gjeve til søkjarane er i samsvar med forskrifta som søknadene skal vurderast etter.

Det er ikkje etablert skriftlege rutinar for fornying av TT kort. Fylkeskommunen har likevel etablert ein fast praksis der det blir sendt ut brev med informasjon om behov for fornying av TT-kort til brukarane dette gjeld. Dette bidrar til å sikre at brukarar ikkje mistar TT-kortet i fornyingsprosessen. Revisjonen merkar seg at det i over ti år har vore ei særskilt ordning der blinde og sterkt svaksynte brukarar ikkje treng å

søkje om fornying av godkjenninga som TT-brukar, da fornying av søknadene skjer gjennom Blindeforbundet. Det er ikkje tilsvarende ordningar for andre brukargrupper. Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at denne praksisen ikkje er skriftleggjort, og vil presisere at fylkeskommunen bør sikre at det føreligg tydelege skriftlege retningsliner for denne saksbehandlinga, som ivaretek dei krava som følgjer av både forvaltningslova og personvernlovgjevinga.

Behandling av søknader

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at behandlinga av søknader ikkje fullt ut er i samsvar med regelverk, gjeldande retningsliner og vedtak, under dette krav til likebehandling, omsynet til føreseielegheit og individuell vurdering av søknader.

Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen, slik saksbehandlingsprosessen er organisert, sikrar at sakene blir behandla utan ugrunna opphald slik forvaltningslova set krav til. Revisjonen sin stikkprøvekontroll av saker viser at den totale saksbehandlingstida for dei 20 sakene som revisjonen har undersøkt varierer frå seks til 129 dagar. Fire av sakene hadde ei total saksbehandlingstid på over 100 dagar. Vidare viser undersøkinga at saksbehandlingstida er gjennomgåande lengre for vedtak om avslag enn for vedtak om godkjenning. Revisjonen meiner at det kan stillast spørsmål ved om fylkeskommunen i ordinære saker med ei saksbehandlingstid på over 100 dagar innfrir kravet om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald, jf. forvaltningslova § 11 a. Organiseringa av saksbehandlingsprosessen der ein samlar opp eit visst tal med søknader før dei blir vidaresendt til legenemnda for vurdering, bidrar til dette.

Revisjonen registrerer at det i alle vedtaksbreva om godkjenning er ei standardformulering om at vedtaket er fullt ut i samsvar med søknaden og difor ikkje kan påklagast. Etter revisjonen si vurdering er dette i strid med reglane i forvaltningslova § 28 som seier at enkeltvedtak kan påklagast. Det føreligg ikkje unntak frå klageretten for vedtak der søknaden blir innvilga, sjølv om sannsynet for at det blir klaga er mindre.

Vidare registrerer revisjonen at ingen av vedtaksbreva om avslag viser til paragrafane i forskrifta som vedtaket byggjer på. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen sikre at det i vedtak om avslag blir vist til relevante reglar som vedtaket byggjer på, i samsvar med forvaltningslova § 25.

I alle vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått er det i fylkeskommunen si grunngjeving lagt inn ei standardsetning om at søkjaren ifølgje forskrifta må grunngje at vedkommande har vesentleg nedsett mobilitet og ikkje kan nytte offentlege transportmiddel. I fleire av grunngjevingane av avslaget frå fylkeskommunen er det vist til søkjaren si maksimale gangdistanse eller til manglande opplysningar om gangdistanse. Det går ikkje fram av forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018 at vesentleg nedsett mobilitet er eit vilkår for å bli godkjent som TT-brukar. Gangdistanse er heller ikkje relevant for mellom anna søkjarar med psykisk sjukdom, som likevel kan oppfylle vilkåra for å bli godkjent som TT-brukar jf. forskrifta. Etter revisjonen si vurdering indikerer grunngjevinga som blir nytta at vurderingane av søknadene ikkje alltid blir gjort i medhald av gjeldande forskrift. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. Det er viktig at vurderingane av om ein rett føreligg eller ikkje blir gjort i medhald av dei til ei kvar tid føreliggjande reglane på området.

Revisjonen vurderer det som positivt at det to gongar i året blir halde dialogmøte der legenemnda kan diskutere saker. Samtidig registrerer revisjonen at legenemnda ikkje er gjeve eit skriftleg mandat eller retningsliner for behandling av søknader utover det som går fram av forskrifta. Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført viser at dersom ein samanliknar søknader og vedtak som er godkjent opp mot nokre av dei som er avslått, er det ikkje alltid tydeleg kvifor dei har fått ulikt resultat på bakgrunn av dei opplysningane som er gjeve i søknaden og grunngjevinga i vedtaka. Revisjonen stiller difor spørsmål ved om desse søknadene er behandla på like vilkår, og om fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad sikrar at legane i legenemnda har lik praksis for vurdering av søknadene, eventuelt om grunngjevingane er tilstrekkeleg dokumenterte og mogelege å etterprøve.

Av dei sakene som revisjonen har gjennomgått, er fem av vedtaka fatta på bakgrunn av ei administrativ vurdering, utan at søknadene er sendt til legenemnda for vurdering. I alle desse sakene er det i vedtaksbreva feilaktig opplyst at vedtaket er fatta på grunnlag av innstilling frå legenemnda. Dette gir misvisande informasjon om korleis søknadene har blitt vurdert. Revisjonen meiner at dette er særleg uheldig i det eine vedtaket som gjeld avslag, da søkjaren kan avstå frå å klage på bakgrunn av at det er ei legenemnd som har vurdert søknaden.

Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen har eit tilstrekkeleg godt system for vurdering av kva saker som skal følgjast opp med førespurnad om tilleggsdokumentasjon og kva søknader som skal bli avslått på bakgrunn av mangelfull dokumentasjon. Medan fem av ti vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått er gjeve på bakgrunn av mangelfull eller manglande dokumentasjon, er det i fire av ti saker med vedtak om godkjenning gjeve godkjenning på bakgrunn av tilleggsopplysningar som er gitt etter at fylkeskommunen har etterspurt utfyllande informasjon. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen sikre at det føreligg tydelege føringar for kva saker som skal bli avslått på bakgrunn av mangelfull dokumentasjon og i kva tilfelle fylkeskommunen skal etterspørje utfyllande dokumentasjon, for å sikre likebehandling av saker uavhengig av saksbehandlar og lege som vurderer søknaden.

System og rutinar for behandling av klager

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har etablert ein praksis der forvaltningsorganet som har behandla saka først gjer ei vurdering av klagen ved å la legenemnda kome med ein uttale. Om legenemnda ikkje endrar konklusjon, blir saka sendt vidare til klagenemnda i fylkeskommunen for ei ny vurdering. Dette er i samsvar med krava i forvaltningslova. Samstundes registrerer revisjonen at det ikkje er etablert skriftlege rutinar for førebuing og behandling av klagesaker. Revisjonen meiner at ei skriftleggjing av noverande praksis vil bidra til å sikre at førebuinga av klagesaker er lik uavhengig av saksbehandlar. Vidare meiner revisjonen at det er uheldig at fylkeskommunen ikkje fører tilfredsstillande statistikk over tal på vedtak som blir påklaga og som omgjort av fylkeskommunen før saka går til klagenemnda. Etter revisjonen si vurdering vil statistikk over klagesaker bidra til å sikre transparens i fylkeskommunen si behandling av klagar, og bidra til å gje fylkeskommunen oversikt kva typar saker som blir tilrådd omgjort av legenemnda. Denne kunnskapen kan vere viktig som ein del av lærings- og forbetningsarbeidet knytt til TT-ordninga.

Evaluering av TT-ordninga

Fylkeskommunen har ikkje gjennomført noko nyare evaluering av TT-ordninga med omsyn til om ordninga fungerer etter intensjonen og om fylkeskommunen følgjer regelverk og føringar i forvaltninga av ordninga. Undersøkinga viser også at det ikkje er etablert noko felles avvikssystem eller rutinar som blir nytta til å melde og følgje opp avvik og manglar knytt til arbeidet med TT-ordninga og saksbehandling av søknader. Revisjonen vil peike på at mangelfull rapportering og gjennomgang av avvik medfører risiko for at uønskte hendingar og mangelfull etterleving av regelverk eller interne rutinar ikkje blir avdekka, følgt opp og korrigert.

Undersøkinga viser at dei fylkeskommunale råda og brukarorganisasjonane har kome med fleire innspel til endringar i TT-ordninga som har medverka til endringar i ordninga. Brukarane sine innspel som blei gjeve i høyringsrunden i samband med forslag til ny forskrift har langt på veg blitt tatt omsyn til i den endelege forskrifta som blei vedteke i april 2018. Samstundes viser undersøkinga at det er eit potensial for å styrke brukarinvolveringa og leggje til rette for meir dialog mellom samferdselsavdelinga og brukarorganisasjonane.

Samanlikning med TT-ordninga i Sogn og Fjordane

Kartlegginga som revisjonen har gjennomført av TT-ordninga i Sogn og Fjordane, viser at ordninga skil seg i stor grad frå ordninga i Hordaland. I motsetnad til Hordaland, der all saksbehandling ligg hos fylkeskommunen, har fylkeskommunen i Sogn og Fjordane delegert ansvaret for saks- og klagebehandling til kommunane. Fylkeskommunen sine oppgåver knytt til TT-ordninga består i hovudsak av å tildele budsjettmidlar for TT-ordninga til kommunane kvart år. Vidare blir midlane til kommunane i Sogn og Fjordane tildelt etter innbyggjartal og avstanden innbyggjarane har til nærmaste kommunesenter. I Hordaland får alle brukarar i same brukargruppe lik kvote uavhengig av kor dei er busett. Unntaket er brukarar som bur meir enn 20 km frå næraste servicesenter som får eit tillegg på 1 000 kroner per år.

I Sogn og Fjordane er det ei godkjenningnemnd i den einskilde kommune som avgjer om søkjarane oppfyller kriteriana for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga. I Hordaland fylkeskommune er det etablert ei felles legenemnd som i dei fleste saker gir ei vurdering av om søkjaren oppfyller vilkår for godkjenning.

Retningslinene til Sogn og Fjordane skil seg frå forskrifta for TT-ordninga i Hordaland, ved at Sogn og Fjordane ikkje har nedre aldersgrense på brukarar medan Hordaland har dette. I tillegg betalar brukarane i Sogn og Fjordane ein fast eigenandel på 30 kroner som er tilsvarande minstetakst på buss, medan eigenandelen i Hordaland er 15 prosent av kostnaden på reisa. Ein annan skilnad er at brukarar i Sogn og Fjordane kan nytte TT-kortet i heile landet, medan brukarar i Hordaland ikkje kan nytte TT-kortet utanfor

fylkesgrensa. I Sogn og Fjordane blir godkjenninga som TT-brukar gitt på varig basis, og brukarane må ikkje fornye godkjenninga. Ein brukar i Hordaland får TT-godkjenning for eitt, to eller fem år, og må søkje om ny godkjenning når godkjenningsperioden går ut. I nokre tilfelle kan brukarar i Hordaland òg få livsvarig godkjenning.

Sogn og Fjordane har per april 2019 om lag 3 400 godkjente TT-brukarar. Av desse er 400 brukarar omfatta av den nasjonale utvida TT-ordninga som Sogn og Fjordane har tatt del i sidan hausten 2017, og som omfattar rullestolbrukarar og blinde/svaksynte. Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt budsjett for TT-ordninga i 2019 er seks millionar kroner. Av denne summen er 1,8 millionar øyremerka brukarane omfatta av den nasjonale utvida TT-ordninga. I tillegg fekk Sogn og Fjordane innvilga ni millionar kroner i tilskot gjennom den nasjonale utvida TT-ordninga i 2018. Hordaland hadde til samanlikning 12 275 brukarar av TT-ordninga per 1. januar 2019. Av desse var 2 458 brukarar blinde/sterkt svaksynte (639 brukarar) og rullestolbrukarar (1 819 brukarar). I 2018 nytta Hordaland fylkeskommune 35,8 millionar kroner til TT-ordninga. Hordaland fylkeskommune fekk i juni 2019 innvilga søknaden om å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga, og blei gjennom denne ordninga tildelt 28,5 millionar kroner for andre halvår 2019.

Hordaland og Sogn og Fjordane er per juni 2019 i dialog for å bestemme korleis TT-ordninga i Vestland fylkeskommune skal organiserast. Det blir opplyst at administrasjonen i fylkeskommunane er einige om at det vil vere mest føremålstenleg å følgje saksbehandlingsmodellen til Hordaland, der fylkeskommunen behandlar alle søknader. Arbeidet med nye retningsliner startar hausten 2019, og så snart dei har vore gjennom godkjenningsprosessen vil dei bli tekne i bruk i heile det nye fylket. Dette vil vonleg skje primo 2020.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, anbefaler revisjonen at Hordaland fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Etablerer skriftlege rutinar for saksbehandling av søknader om TT-godkjenning for å sikre at praksis for saksbehandling av søknader samsvarer med forvaltningslova og gjeldande forskrift om TT-ordninga, til dømes rutinar som skal sikre:
 - at saksbehandlarane si habilitet blir vurdert ved fordeling av søknader for behandling
 - at det er tydeleg både for søkjarar og saksbehandlar kva søknader som kan bli behandla administrativt og kva søknader som skal vurderast av legenemnda
 - at søknadene blir behandla utan ugrunna opphald
 - at det blir sendt ut førebels svar om søknaden ikkje kan svarast på innan fire veker, med informasjon om kva som er årsaka til at søknaden ikkje kan bli behandla tidlegare i samsvar med forvaltningslova § 11 a
 - at saksbehandlarar og legane i legenemnda blir gitt god rettleiing for kva som skal (og ikkje skal) vektleggast ved vurdering av søknadane og utforming av vedtak
 - at opplysningar av betydning for saka, og som blir formidla munnleg, blir nedteikna skriftleg
 - at det er lik praksis når det gjeld i kva tilfelle fylkeskommunen skal etterspørje tilleggsopplysningar for å behandle ein søknad, og i kva tilfelle søknader kan bli avvist på bakgrunn av manglande dokumentasjon
 - at vedtak blir grunngjeve og at det blir vist til relevante reglar som vedtaket byggjer på i samsvar med forvaltningslova § 25
 - at praksis for fornying av TT-kort er i samsvar med krav i forvaltningslov og personvernlovgiving
 - at førebuinga av klagesaker er lik uavhengig av saksbehandlar og at instansane som skal vurdere klagesaker er informert om dei vilkåra sakene skal vurderast på bakgrunn av
2. Sikrar at informasjon gitt til søkjarane, mellom anna i brev og på fylkeskommunen sine nettsider, er korrekt og i samsvar med forvaltningslova og gjeldande forskrift om TT-ordninga.
3. Vurderer om søknadsskjema og legeerklæringsskjema er tilpassa alle brukargruppene som er omfatta av TT-ordninga og sikrar at dei legger til rette for likebehandling av søknader uavhengig av type sjukdom eller funksjonshemming.

4. Vurderer å utbetre statistikken som blir ført over talet på klager og vedtak som blir endra utan behandling i klagenemnda.
5. Greier ut nærmare kva behandlingsgrunnlag fylkeskommunen har for å behandle helseopplysningar i samband med behandling av søknader om TT-godkjenning, og sikrar at alle søkjarar signerer personvernerklæringa dersom behandlingsgrunnlaget skal vere samtykke frå den enkelte brukar.
6. Etablerer rutinar for melding av avvik og oppfølging av desse som ein del av forbetningsarbeidet.
7. Vurderer tiltak for å styrke involveringa av brukarorganisasjonar i utviklinga av TT-ordninga og nytte innspel frå brukarane til evaluering og forbetring av tenesta.

Lesarrettleiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og skildrar mellom anna organiseringa og omfanget av TT-ordninga i Hordaland.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *System og rutinar for tildeling av TT-tenester*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling. Innleiingsvis blir problemstillinga og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Kapitlet omhandlar rutinar og retningsliner for saksbehandling av søknader, saksbehandlingsprosessen i praksis, saksbehandlingssystem, system og rutinar for fornying av godkjenningar, samt brukarorganisasjonane si vurdering av innrettinga av TT-ordninga i Hordaland. Kapitlet inneheld til slutt ei samla vurdering for problemstillinga.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Behandling av søknader om TT-kort*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. Også i dette kapitlet blir problemstilling og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapitlet er saksbehandlingstid for søknader om TT-godkjenning, innhald i fylkeskommunen sine vedtak om høvesvis godkjenning og avslag på søknader, samt vurderingane som liggar til grunn for fylkeskommunen sine vedtak om TT-godkjenning. I kapitlet blir mellom anna resultata frå revisjonen sin stikkprøvekontroll av fylkeskommunen si behandling av søknader presentert. Også dette kapitlet inneheld til slutt ei samla vurdering for problemstillinga.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *System og rutinar for behandling av klager*, svarer revisjonen på den tredje hovudproblemstillinga. Problemstilling og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er system og rutinar for behandling av klager, samt den praksisen som er etablert for behandling av klagesaker. Kapitlet inneheld til slutt ei samla vurdering for problemstillinga.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Evaluering av ordninga*, svarer revisjonen på fjerde hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Problemstillingane og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er evalueringar av TT-ordninga, under dette om det er etablert system for registrering og oppfølging av avvik, og om brukarane blir involvert i utvikling av ordninga. I dette kapitlet er datagrunnlag og vurdering for kvar av underproblemstillingane presentert separat.
- Kapittel 7: I kapittel sju, *Samanlikning av TT-ordninga i Hordaland og Sogn og Fjordane*, svarer revisjonen på den femte hovudproblemstillinga. I dette kapitlet er forskjellar og likeheit mellom organisering, retningsliner og omfang av TT-ordninga i dei to fylka presentert. Samanlikninga er samanfatta i ei tabell til slutt i kapitlet.

- Kapittel 8: I kapittel åtte, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei undersøkingar som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg 1 vil høyringsuttale frå fylkesrådmannen gå fram.
- Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3 I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	12
2 Om tenesteområdet	14
3 System og rutinar for tildeling av TT-tenester	17
4 Behandling av søknader om TT-kort	23
5 System og rutinar for behandling av klager	32
6 Evaluering av ordninga	35
7 Samanlikning av TT-ordninga i Hordaland og Sogn og Fjordane	39
8 Konklusjon og tilrådingar	43
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	45
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	48
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	52

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Føremål og problemstillingar	12
1.3 Avgrensing	12
1.4 Metode	12
1.5 Revisjonskriterium	13
2 Om tenesteområdet	14
2.1 Innleiing	14
2.2 Organisering	14
2.3 Omfang av ordninga	15
2.4 Fylkeskommunale råd og brukarorganisasjonar	16
2.5 Nasjonal utvida TT-ordning	16
3 System og rutinar for tildeling av TT-tenester	17
3.1 Problemstilling	17
3.2 Revisjonskriterium	17
3.3 Datagrunnlag	18
3.4 Vurdering	21
4 Behandling av søknader om TT-kort	23
4.1 Problemstilling	23
4.2 Revisjonskriterium	23
4.3 Datagrunnlag	24
4.4 Vurdering	29
5 System og rutinar for behandling av klager	32
5.1 Problemstilling	32
5.2 Revisjonskriterium	32
5.3 Datagrunnlag	32
5.4 Vurdering	34
6 Evaluering av ordninga	35
6.1 Problemstilling	35
6.2 Revisjonskriterium	35
6.3 Innleiing	36
6.4 System for avvik	36
6.5 Involvering av brukarar i utviklinga av TT-ordninga	36
7 Samanlikning av TT-ordninga i Hordaland og Sogn og Fjordane	39
7.1 Problemstilling	39
7.2 Datagrunnlag	39
7.3 Ny fylkeskommune og felles retningsliner	41
7.4 Oppsummering	41
8 Konklusjon og tilrådingar	43
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	45
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	48
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	52

Figurar

Figur 1. Organisasjonskart av Samferdselsavdelinga, Hordaland fylkeskommune	14
Figur 2. Tal på vedtak om høvesvis godkjenning og avslag i 2018, samt tal på saker behandla i klagenemnda	15
Figur 3. Saksbehandlingstid i dagar for behandling av søknader om TT-godkjenning	25

Tabellar

Tabell 1. Tildelte kvotebeløp for brukarar av TT-ordninga i Hordaland	16
---	----

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av Transportordninga for funksjonshemma (TT-ordninga) i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 6/19 den 11. februar 2019.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om TT-ordninga blir forvalta i samsvar med gjeldande vedtak og retningslinjer.

Med bakgrunn i føremålet har følgjande problemstillingar blitt undersøkt:

1. I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for tildeling av TT-tenester i samsvar med intensjonen for ordninga?
2. I kva grad skjer handsaming av søknader om TT-kort i samsvar med regelverk, gjeldande retningslinjer og vedtak, under dette krav til likehandsaming og individuell vurdering av søknader?
3. I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for handsaming av klager?
4. I kva grad har fylkeskommunen gjennomført ei evaluering av om ordninga fungerer etter intensjonen?
 - Er det etablert eit system for å melde og følgje opp avvik knytt til praktisering av ordninga?
 - Blir brukarane og/eller brukarorganisasjonar involvert i utvikling av tenesta?
5. I kva grad skil TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune seg frå korleis ordninga er organisert og praktisert i Sogn og Fjordane fylkeskommune med omsyn til:
 - Organisering
 - Retningslinjer
 - Omfang (tal brukarar og kostnader per brukar)

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen har kartlagt ordninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune for å gjere ei samanlikning av tilbodet i Hordaland fylkeskommune og tilbodet i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Forvaltningsrevisjonen omfattar ikkje ei *vurdering* av TT-ordninga i Sogn og Fjordane.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til august 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og sentrale tilrådingar/standardar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune blitt samla inn og analysert. Mellom anna har revisjonen gjennomgått søknadsskjema og legeerklærings skjema for godkjenning av TT-brukarar, prosesskart og skildring av forvaltninga av TT-ordninga, søknadene til Hordaland fylkeskommune om deltaking i den nasjonale utvida TT-ordninga og saksdokument og høyringsinnspel i samband med fylkesrådmannen sine forslag om endringar i regelverket for TT-ordninga i oktober 2017 og mars 2018. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

For å samanlikne TT-ordninga i Hordaland med ordninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune, har revisjonen innhenta og gjennomgått retningslinjene for TT-ordninga i Sogn og Fjordane og dokumentasjon om praktiseringa av ordninga.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar leiarar og saksbehandlarar for TT-ordninga i høvesvis Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Vidare har Deloitte gjennomført intervju med til saman fem brukarråd og -organisasjonar. Deloitte har gjennomført ni intervju med totalt 13 personar.

1.4.3 Stikkprøvekontroll

Deloitte har gjennomgått totalt 20 saker om godkjenning av TT-brukarar som fylkeskommunen har behandla i perioden mai 2018 til mars 2019. Revisor har plukka ut ti saker med vedtak om godkjenning og ti saker med vedtak om avslag på søknader om godkjenning som brukar av TT-ordninga i Hordaland. For å sikre representasjon av klagesaker, er tre av sakene valt ut på bakgrunn av at vedtaket har blitt påklaga. I utvalet av saker er det òg tatt omsyn for å sikre spreing i tid. Utover dette er sakene valt ut tilfeldig. Saksdokumenta til den einsskilde sak er henta ut av saksbehandlingssystemet ePhorte med hjelp frå saksbehandlarane i samferdselsavdelinga i fylkeskommunen.

Revisor har i kontrollen av vedtaka gjennomgått søknadsskjema og tilhøyrande legeerklæringskjema og dei breva som har blitt sendt frå fylkeskommunen til søkjar, under dette brev om motteke søknad, eventuelle brev om manglande opplysningar, brev om vedtak og eventuelle brev knytt til behandling av klager. Vidare har revisor gjennomgått vurderinga frå fylkeskommunen si legemnd, og eventuelle nye vurderingar legemnda har føretatt av søknader der søkjar har klaga på vedtaket. Revisor har gjennom stikkprøvekontrollen undersøkt om fylkeskommunen har overhalde svarfristar i samsvar med forvaltningslova, og om innhaldet i vedtaka er i samsvar med krava som blir stilt i forvaltningslova. I tillegg har revisjonen kartlagt saksbehandlingstid frå søknadene blei registrert av fylkeskommunen til vedtaka blei fatta. Revisjonen har òg kommentert avvik som er avdekka i stikkprøvekontrollen, samt andre forhold ved sakene som revisjonen har vurdert som relevante.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Rapporten er sendt til fylkeskommunen for verifisering, og påpeika faktafeil er retta opp. Høyringsutkast av rapporten er deretter sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale er lagt ved den endelege rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå forvaltningslova, kommunelova og lokal forskrift for TT-ordninga. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

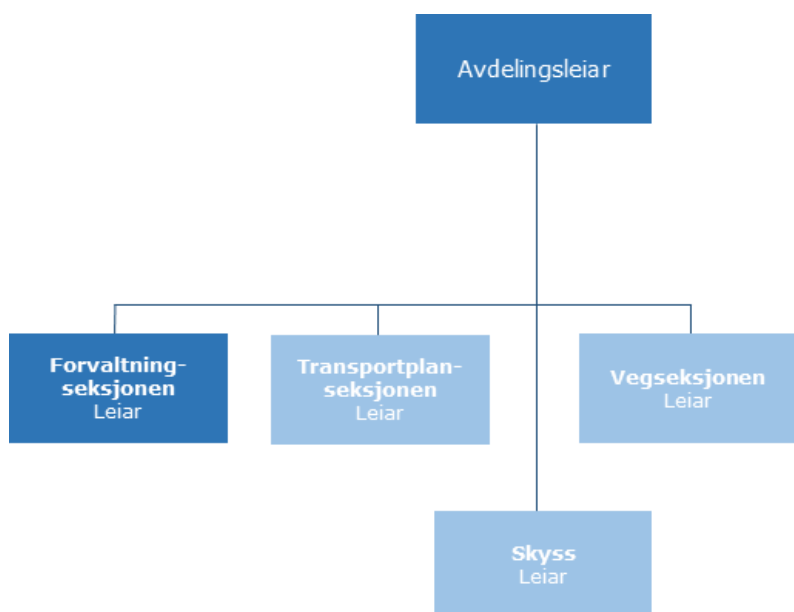
2 Om tenesteområdet

2.1 Innleiing

Transportordninga for funksjonshemma er eit tilbod til innbyggjarar i Hordaland som på grunn av varig sjukdom eller funksjonshemming ikkje kan nytte det ordinære offentlege kollektive rutetilbodet. For desse tilbyr Hordaland fylkeskommune tilrettelagt transport med drosje.¹ Dersom søkjaren blir godkjent som TT-brukar, vil personen få eit TT-kort til betaling av fritidsreiser. Før ny forskrift om TT-ordning tredde i kraft 1. juli 2018, fann saksbehandlinga stad både i kommunane og i fylkeskommunen.² Da den nye forskrifta tredde i kraft, blei all saksbehandling flytta til fylkeskommunen for å leggje til rette for lik behandling av søknader på tvers av kommunar, for å sikre ei meir effektiv og sikker saksbehandling og for at søkjarane skulle sleppe å vende seg til to offentlege etatar.

2.2 Organisering

Det er forvaltningsseksjonen i samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune som har ansvaret for forvaltninga av TT-ordninga. Per juni 2019 hadde forvaltningsavdelinga totalt fire saksbehandlarar som arbeida med saksbehandling av søknader om godkjenning som TT-brukar.³ Seksjonsleiar i forvaltningsseksjonen godkjenner alle vedtak om godkjenning og avslag på søknader om TT-kort som fylkeskommunen fattar. Figur 1 viser organisasjonskart for samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune. TT-ordninga er organisert under forvaltningsseksjonen til venstre på kartet.



Figur 1. Organisasjonskart for Samferdselsavdelinga, Hordaland fylkeskommune

¹ TT-kortet kan òg nyttast til reiser med turvogn og spesialbil med handikapløyve og taksameter.

² Før forskrifta tredde i kraft 1. juli 2018 hadde fylkeskommunen ansvar for behandling av søknader frå Bergen kommune, i tillegg til å fatte avslag og behandle klager for alle kommunane. Søknader frå innbyggjarar i andre kommunar blei behandla i dei respektive kommunane, som òg hadde ansvar for å fatte vedtak om godkjenning av søknader.

³ Det blir opplyst talet på saksbehandlarar som arbeidar med TT-ordninga vil truleg bli redusert frå fire til tre frå hausten 2019 og fram til fylkessamanslåinga med Sogn og Fjordane. Årsaka til dette er at ein av saksbehandlarane har fått nye arbeidsoppgåver.

Det er etablert ei legemnd for TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune. Søknader om godkjenning som TT-brukar som ikkje kan avgjerast administrativt, blir sendt til vurdering til ein av legane i legemnda. Det er totalt fem legar i den fylkeskommunale legemnda, derav ein lege som er spesialist i psykiatri.

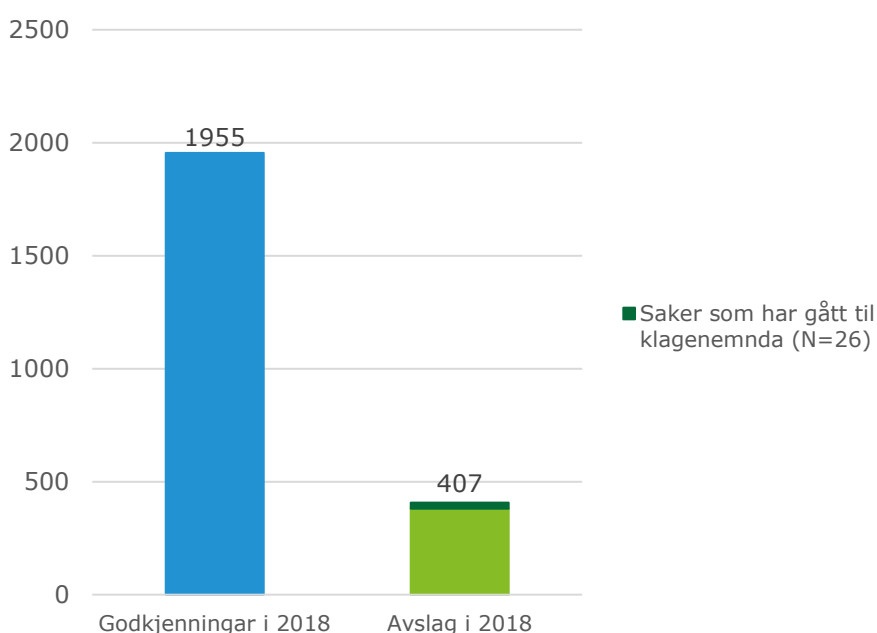
Det føreligg ikkje eit skriftleg mandat for legemnda. Legane sit i nemnda fram til dei sjølv ønskjer å tre ut, eller til fylkeskommunen ber om at dei trer ut. Det er praksis at dei sittande legane i legemnda anbefalar ein ny lege, som samferdselsavdelinga spør om å sitte i nemnda.

Dersom vedtaket blir påklaga blir søknaden sendt til tre leger i legemnda som vurderer søknaden på nytt, uavhengig av kvarandre. I tilfelle der fleirtalet av legane vurderer at avslaget skal oppretthaldast, blir saken sendt til klagenemnda i fylkeskommunen. Klagenemnda har møte mellom fem og seks gonger i året der dei mellom anna behandlar klager på avslag om TT-godkjenning.⁴ Klagenemnda består av politikarar i fylkeskommunen.

2.3 Omfang av ordninga

2.3.1 Tal på brukarar og søkjarar i 2018

Per 31. desember 2018 var det 12 275 brukarar av TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune. Figur 2 viser talet på søknader og avslag i 2018. Som det går fram av figuren fekk fylkeskommunen 2 362 søknader i 2018. Av desse gav fylkeskommunen vedtak om avslag på 407 søknader. 26 klagesaker blei behandla i klagenemnda i 2018. Av desse blei sju tekne til følgje. I tillegg behandla klagenemnda ei sak om auka kvotebeløp som ikkje blei teken til følgje. Det finst ikkje tal på totalt kor mange vedtak som blir påklaga. Det finst dermed heller ikkje tal på kor mange klager som ender i omgjering av vedtaket utan at klagen blir sendt til behandling i klagenemnda.



Figur 2. Tal på vedtak om høvesvis godkjenning og avslag i 2018, samt tal på saker behandla i klagenemnda

⁴ Klagenemnda har til oppgåve å behandle klager på enkeltvedtak fatta av fylkeskommunalt organ, med unntak av fylkestingsvedtak.

2.3.2 Kvotebeløp og kostnader knytt til TT-ordninga

Tabell 1 viser årleg utbetaling (kvotebeløp) til dei ulike brukargruppene av TT-ordninga i Hordaland per januar 2019. Kvotebeløpa har vore uforandra i fleire år, og blei òg vidareført etter at ny forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland tredde i kraft 1. juli 2018.

Tabell 1. Tildelte kvotebeløp for brukarar av TT-ordninga i Hordaland

Brukargruppe	Årleg kvotebeløp
Grunnkvote	5 500
Blinde/sterkt svaksynte (under visus 0,1)	7 500
Rullestolbrukarar med manuell rullestol	7 500
Rullestolbrukarar med elektrisk rullestol eller som treng spesialbil	9 500

I samsvar med forskrift om TT-ordninga i Hordaland får brukarar som disponerer bil innkjøpt med støtte frå NAV, eller som tek imot grunnstønad til transport frå NAV, tildelt halv kvote. Brukarar som bur meir enn 20 kilometer frå næraste servicesenter (post, butikk eller liknande) får eit årleg tillegg på 1 000 kroner. Revisjonen får opplyst at om lag 30 prosent av dei tildelte brukarkvotane blir ståande ubrukte kvart år.

I 2018 blei det rekneskapsført 35 807 000 kroner til TT-ordninga. Dette gjev ein gjennomsnittleg kostnad per brukar på 2 917 kroner eksklusive MVA. Endringar i brukarkvotane må gjerast gjennom budsjettvedtaka eller i egne politiske saker i fylkestinget.

2.4 Fylkeskommunale råd og brukarorganisasjonar

Det fylkeskommunale rådet for menneske med nedsett funksjonsevne (RMNF) og Fylkeseldrerådet blir førespurt i saker som gjeld endringar i TT-ordninga. RMNF består av representantar frå politiske parti, samt representantar frå Funksjonshemmedes fellesorganisasjon Hordaland (FFO Hordaland) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjonar sørvest (SAFO sørvest). FFO Hordaland består av til saman 62 medlemsorganisasjonar, medan SAFO Sørvest består av tre medlemsorganisasjonar. Da forslag til ny forskrift om TT-ordninga i Hordaland blei lagt fram i oktober 2017, blei dei fylkeskommunale råda og brukarorganisasjonane FFO Hordaland og SAFO Sørvest invitert til å kome med høyringssvar. Samferdselsavdelinga har òg dialog med Blindeforbundet om TT-ordninga.⁵ Blindeforbundet, FFO Hordaland og SAFO Sørvest har mellom anna blitt invitert til å gje innspel til fylkeskommunen sine søknader om midlar til å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga.

2.5 Nasjonal utvida TT-ordning

I 2012 oppretta Samferdselsdepartementet ei forsøksordning for å betre TT-tilbodet for tyngre brukargrupper i utvalde fylke. I 2016 blei forsøksordninga vidareført med ei statleg tilskotsordning med føremål om å løfte tilbodet for brukargrupper med særskilte behov, fortrinnsvis rullestolbrukarar og blinde/svaksynte. Gjennom den nasjonale utvida TT-ordninga får brukarar i desse brukargruppene eit tilbod om 200 enkeltreiser per år.⁶

Fylkeskommunane kan søkje om å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga. Det blir opplyst at Hordaland fylkeskommune har sendt inn søknad om å få ta del i den utvida TT-ordninga kvart år sidan forsøksordninga blei oppretta i 2012, men har fått avslag på søknadene kvart år fram til 2019. Hordaland fylkeskommune fekk i juni 2019 innvilga søknaden om å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga, og blei gjennom denne ordninga tildelt 28,5 millionar kroner for andre halvår 2019.⁷

⁵ Hordaland fylkeslag i Blindeforbundet er òg medlem av FFO Hordaland.

⁶ Samferdselsdepartementet. 13.06.2018. *To nye fylkeskommuner får utvidet TT-ordning.*

[www.regjeringen.no/no/aktuelt/to-nye-fylkeskommuner-far-utvidet-tt-ordning/id2604376/]; Solvoll, Gisle og Thor-Erik Sandberg Hanssen. *Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen). Status 2015*, Universitetet i Nordland.

⁷ Samferdselsdepartementet. *Utvidet TT-ordning – Tildeling av midler for 2. halvår 2019.*

3 System og rutinar for tildeling av TT-tenester

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for tildeling av TT-tenester i samsvar med intensjonen for ordninga?

3.2 Revisjonskriterium

Det følgjer ikkje av lov eller forskrift kven som skal ha ansvaret for den tilrettelagte transporten for funksjonshemma (TT-ordninga). I samband med behandlinga av St.meld. nr. 92 (1984–85) *Om transport av funksjonshemmede*⁸, meinte likevel Stortinget at ansvaret for transport av funksjonshemma burde liggje på same forvaltningsnivå og i same etat som har ansvar for kollektivtransport, det vil seie fylkeskommunane, jf. Innst. S. nr. 106 (1985–86)⁹. Dette blei etterkant følgd opp, ved at midlar for denne transporten blei lagt inn i rammeoverføringane til fylkeskommunen.¹⁰

I Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga (rundskriv N-4/97)¹¹ blei fylkeskommunane oppfordra til å utarbeide regelverk om spesialtransporten for funksjonshemma (TT-transport) som reflekterer lokale prioriteringar, med utgangspunkt i rettleiande retningslinjer frå staten. Det går fram av rundskrivet at regelverket bør innehalde føresegn for generelle godkjenningsskriterium og omfanget av rettane som brukarstatusen gjev. Vidare går det fram av Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga at funksjonshemma som ikkje kan nytte vanlege kollektive transportmiddel, ikkje kan nytte vanlege kollektive transportmiddel utan store hindringar eller som har behov for hjelp til transport til/frå kollektive transportmiddel, bør bli gjeve status som TT-brukar.

Hordaland fylkeskommune har vedtatt ei lokal forskrift for TT-ordninga.¹² Forskrifta regulerer vilkår for å bli godkjent som brukar, krav til søknaden, godkjenningssperiode, brukarkvotar, omfang m.m. Denne forskrifta tredde i kraft 1. juli 2018. På same tid blei *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland* frå 2014¹³, oppheva.

Det går fram av forskrifta at TT-ordninga er eit tilbod til innbyggjarar i Hordaland som på grunn av varig sjukdom eller funksjonshemming ikkje kan nytte det ordinære offentlege kollektive rutetilbodet. Vidare går det fram av forskrifta at transportordninga skal dekkje fritidsreiser. Reiser til og frå arbeids- og utdanningstilbod, lege, sjukehus eller anna behandlingstilbod er føresett dekkja av andre stønadsordningar. Vilkår for å bli godkjent som TT-brukar er at søkjaren må ha ein sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst to år, og på grunn av sjukdommen eller funksjonshemminga vere ute av stand til å nytte offentlege transportmiddel, sjølv med hjelp av sjåfør ved på- og avstiging. Vidare må søkjaren vere minst ti år for å bli godkjent som brukar.

Likebehandling og føreseielegheit er delvis ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp. Likebehandling – eller likskapsprinsippet – fastslår at forvaltninga skal i størst mogeleg grad skal sikre lik behandling av like saker. Ifølgje Sivilombudsmannen bygger likskapsprinsippet på: «rettferdighetsbetraktningar og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan

⁸ Samferdselsdepartementet. St. meld. nr. 92 (1984–85). *Om transport for funksjonshemmede*.

⁹ Samferdselskomiteen. Innst. S. nr. 106. (1985-86) *Innstilling fra samferdselskomiteen om transport for funksjonshemmede. (St.meld. nr. 92 for 1984-85)*.

¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prop. 91 L (2016-2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*.

¹¹ Samferdselsdepartementet. 15.04.1997. Rundskriv N-4/97. *Veiledende retningslinjer for den fylkeskommunale spesialtransporten for funksjonshemmede (TT-transport)*. Henta frå: www.lovdata.no/static/RDEP/n-1997-0004.pdf

¹² Hordaland fylkeskommune. 2018. *Forskrift om Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-ordninga)*.

¹³ Hordaland fylkeskommune. 23. mai 2014. *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland*. [Gjeldande frå 1. november 2014]

gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis.»¹⁴ Føreseielegheit omhandlar at det skal vere føreseieleg for søkjaren kva vilkår som gjeld for vurdering av søknaden.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Rutinar og retningsliner for saksbehandling av søknader

Det går fram av intervju med seksjonsleiar og saksbehandlarar i forvaltningsseksjonen at forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland gjeldande frå 1. juli 2018 blir nytta som rutine av saksbehandlarane og legenemnda for å vurdere om søkjarar skal bli godkjente som brukarar av TT-ordninga. Det er utarbeidd malar for brev med melding til søkjarane om at søknaden er motteke, i tillegg til malar for vedtaksbrev (for høvesvis godkjenning og avslag). Utover brevmalane og vilkåra for godkjenning av TT-brukarar som følgjar av forskrifta, blir det opplyst at det ikkje er utarbeidd skriftlege rutinar for saksbehandling av søknader. Saksbehandlarane opplyser i intervju at dei blir einige om felles praksis for behandling av søknader etter behov.

Den lokale forskrifta om transportordninga for funksjonshemma som tredde i kraft i 1. juli 2018 medførte at ansvaret for all saksbehandling knytt til TT-ordninga blei samla hjå fylkeskommunen.¹⁵ I tillegg blei lengda på godkjenningsperiodane for TT-brukarar endra. Med den nye forskrifta får søkjarar med mellombels sjukdom, eller når det er tvil om sjukdommen er varig, innvilga godkjenning for to år, medan andre søkjarar får innvilga søknaden for fem år om gongen. I særskilte høve kan det bli gjeve godkjenning for eitt år, og livsvarig godkjenning kan bli gjeve for varig funksjonshemming/sjukdom utan utsikter til betring.¹⁶ Vidare blei den nedre grensa for å bli godkjent som TT-brukar auka frå ni til ti år, medan aldersskiljet ved 67 år for ordinære brukarar blei fjerna. Medan brukarar over 67 år tidlegare fekk 1 000 kroner mindre i året enn andre TT-brukarar, får alle ordinære brukarar ei årleg kvote på 5 500 kroner etter at ny forskrift tredde i kraft.¹⁷ Seksjonsleiar opplyser at årsaka til endringa er at forskrifta ikkje skal diskriminere brukarar på bakgrunn av alder. Også nytt av forskrifta frå 2018 er at søkjarar som disponerer bil innkjøpt med støtte frå NAV, eller som tek imot grunnstønad til transport frå NAV, får tildelt halv brukarkvote per år. Det går fram av intervju at endringane som kom med den nye forskrifta ikkje har medført store endringar i saksbehandlingsprosessen anna enn at fylkeskommunen behandlar fleire søknader enn tidlegare. Aukinga i søknader som fylkeskommunen behandlar har òg medført ei tilsvarande auke i førespurnadar frå brukarane. Saksbehandlarane opplyser at dei etter at forskrifta tredde i kraft i 2018 har behalde den same praksisen for behandling av søknader som dei nytta tidlegare.

I forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018 er det definert vilkår for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga. For å bli godkjent som TT-brukar må søkjaren i samsvar med forskrifta vere ute av stand til å nytte offentleg transportmiddel og ha ein sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst to år. Forskrifta angjev i tillegg vilkår for å bli godkjent på grunnlag av synshemming eller psykisk sjukdom. Medan det i retningslinene av 2014 gjekk fram at rullestolbrukarar og blinde/sterkt synshemma var prioriterte i ordninga, går det ikkje fram av forskrifta som tredde i kraft i 2018 at nokre brukargrupper er prioritert framfor andre. Saksbehandlarane opplyser at det likevel er praksis for at rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte blir vurdert som prioriterte brukarar, og at desse brukarane kan få vedtak om godkjenning utan at søknaden blir vurdert av legenemnda. Det blir i tillegg opplyst at saksbehandlarane òg kan skrive vedtak om avslag utan at søknaden blir sendt til legenemnda for vurdering dersom det er tydeleg at søkjaren ikkje oppfyller vilkåra for godkjenning som TT-brukar. Alle andre søknader blir sendt til legenemnda for ei fagleg vurdering. Det føreligg ikkje skriftlege rutinar for kva søknader som kan bli behandla administrativt. Av

¹⁴ Silvilombudsmannen. *Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven*. 2.2.2009 (2007/1783). <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/vurderingen-av-anforsel-om-usaklig-forskjellsbehandling-i-sak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven/>

¹⁵ Før forskrifta tredde i kraft 1. juli 2018 hadde fylkeskommunen ansvar for behandling av søknader frå Bergen kommune, i tillegg til å fatte avslag og behandle klager for alle kommunane. Søknader frå innbyggjarar i andre kommunar blei behandla i dei respektive kommunane, som òg hadde ansvar for å fatte vedtak om godkjenning av søknader.

¹⁶ I dei tidlegare retningslinene blei godkjenningar gitt for to eller fire år om gongen. Livsvarig godkjenning blei gitt til personar med konstatert varig funksjonshemming og TT-brukarar med varig godkjenning som er fylt 80 år.

¹⁷ Tidlegare retningsliner om bortfall av godkjenning ved flytting på institusjon, og reduksjon av kvote dersom ektefelle/sambuar var med i ordninga eller dersom det var bil i husstanden, blei heller ikkje vidareført i ny forskrift.

fylkeskommunen sin brevmal for stadfesting av motteke søknad om godkjenning som TT-brukar, går det fram at kvar søknad blir vurdert av ei legenemnd som er felles for heile fylket. Praksis for at vedtak kan bli behandla administrativt er ikkje nedfelt i ein skriftleg rutine og går heller ikkje fram av informasjonen som blir gitt til søkjarane i vedtaksbrev.

Ikkje all informasjon som er gitt til søkjarane er oppdatert i samsvar med ny forskrift som tredde i kraft juni 2019. Det går fram av informasjon gitt på fylkeskommunen sine heimesider¹⁸, samt i brevmalane for stadfesting av motteke søknad og vedtak om avslag at rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte er prioriterte i ordninga. I brev med stadfesting av motteke søknad, går det òg fram informasjon frå dei gamle retningslinene om at det er eit brukartak på maks 3,4 prosent av folketalet i fylket. I forskrifta gjeldande frå 1. juli 2018 går det ikkje fram at det er eit brukartak for ordninga, men at søkjarane blir vurdert på bakgrunn av om dei oppfyller vilkåra i forskrifta.

Forvaltningsseksjonen har utarbeidd eit standardisert søknadsskjema og legeerklærings skjema som skal fyllast ut av høvesvis søkjaren og legen til søkjaren. Forvaltningsseksjonen opplyser at legane i legenemnda har bidrege til utforminga av skjema. Skjema har vore justert fleire gongar, mellom anna på bakgrunn av innspel frå legane i legenemnda. I begge skjema er det felt der ein skal krysse av for type funksjonshemming, og der følgjande alternativ er gitt: «blind/sterk svaksynt», «sjukdom i terminal/palliativ fase», «avhengig av kunstig surstofftilførsel», «rullestolbrukar» og «anna». Det er også felt der søkjar og lege kan krysse av for hjelpemiddel søkjaren er avhengig av. I søknadsskjemaet og legeerklærings skjemaet blir det stilt spørsmål om søkjaren kan nytte offentleg transport i dag, der valmoglegheitene er «ja», «nei» og «av og til». I legeerklærings skjemaet skal legen i tillegg ta stilling til om søkjaren ut frå ei medisinsk vurdering kan nytte offentleg transportmiddel med «noko problem», «med stort problem», eller om søkjaren ikkje kan nytte offentleg transportmiddel i det heile tatt. Legen skal òg angje pasienten si maksimale gangdistanse i meter og om søkjaren utan hjelp kan ta seg inn i ein buss. I begge skjema er det felt der ein kan skrive kvifor offentleg transport ikkje kan nyttast.

I intervju med brukarorganisasjonen FFO Hordaland blir det peika på at søknadsskjema om godkjenning som TT-brukar ikkje er like godt tilpassa alle brukargrupper. Brukarar med diagnosar som epilepsi eller MS må krysse ut «anna» og grunngje behovet i eit lite kommentarfelt i søknaden. Etter FFO Hordaland si vurdering kunne skjema med fordel ha vore betre tilpassa brukargrupper som ikkje har rørsle- eller synshemming, både når det gjeld svaralternativa og lengda på kommentarfeltet.

3.3.2 Prosess for saksbehandling av søknader

Søknader om godkjenning som TT-brukar blir sendt til samferdselsavdelinga i papirformat. Søknaden blir først journalført hos dokumentsenteret i fylkeskommunen, og blir deretter sendt til saksbehandlarane. Søknadene som saksbehandlarane behandlar blir vilkårleg fordelt ved at saksbehandlarane sjølv hentar ut ei fysisk bunke med innkomne søknader som dei behandlar. Det er ikkje etablert skriftelege rutinar for vurdering av habilitet eller rapportering av tilfelle der saksbehandlarar eller leiarar er inhabile. Det blir opplyst at det er etablert ein praksis for at dersom saksbehandlaren kjenner søkjaren, skal vedkommande gi søknaden vidare til ein annan saksbehandlar.

Saksbehandlaren som skal behandle søknaden sender først ut eit brev til brukaren med ei stadfesting på at søknaden er teke imot og med generell informasjon om TT-ordninga og forventta saksbehandlingstid. Saksbehandlaren vurderer deretter om søkjaren er rullestolbrukar og/eller sterkt svaksynt/blind. Dersom søkjaren tilhøyrer ei av desse brukargruppene, kan saksbehandlaren skrive vedtak om godkjenning administrativt utan at søknaden blir vurdert av legenemnda.¹⁹ Andre søknader skal sendast vidare til legenemnda for ei vurdering.

Saker som skal sendast til legenemnda blir fyrst låst inn i eit skap sortert etter kva lege som skal vurdere søknaden. Legane blir tildelt ei bunke med 30 saker på rullerande basis. Når det er samla opp 30 søknader i bunken til ein lege, sender saksbehandlaren bunken med originalsøknader til den aktuelle legen. Etter at legen har gjort ei vurdering av alle søknadene i bunken, blir søknadene sendt tilbake til fylkeskommunen.

¹⁸ Hordaland fylkeskommune. *Søk om TT-kort for fritidsreiser* [www.hordaland.no/nn-NO/vegogtransport/tt-kort/fritidsreiser/].

¹⁹ For å bli definert som sterkt synshemma må ein ha visus med korreksjon på begge augo som er mindre enn 6/60-del (0,1) og/eller ikkje klare fingertelling (med korreksjon) på meir enn 6 meter, jf. forskrifta om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland § 2.

Saksbehandlarane skriv deretter eit vedtak basert på legen si vurdering, og sender vedtaksbrevet til seksjonsleiar for kontroll i saksbehandlingssystemet ePhorte. Med prosessen skildra over får kvar søknad fire journalnummer. Saksbehandlarane sender ut vedtaksbrev til søkerane gjennom ePhorte, og brukarane får vedtaksbrevet i Altinn. Om brukarane ikkje opnar brevet i Altinn blir det sendt i posten. Det kan gå nokre dagar frå vedtaksbrevet er skriva til brevet blir ekspedert og sendt til søkeren. Som regel blir breva ekspedert innafor same veke som dei er skriva.

Seksjonsleiar skal signere alle vedtak om godkjenning av og avslag på tildeling av TT-tenester som fylkeskommunen fattar. Det blir opplyst i intervju at seksjonsleiar kontrollerer namn og adresse, samt storleiken på den tildelte kvota i samband med signering av vedtaket. Det er ikkje nedfelt nokon skriftlege rutinar for kontroll av vedtaka, men det går fram av intervju at det er fast praksis at seksjonsleiar gjennomfører denne kontrollen.

Om TT-kortet til ein brukar ikkje fungerer og brukaren har betalt turen sjølv, sender ho/han inn kvitteringa til samferdselsavdelinga. Saksbehandlarane vurderer om utlegget er godkjent eller avslått basert på om brukaren hadde godkjenning på reisetidspunktet. Det blir opplyst at seksjonen bruker om lag eit dagsverk i veka på å registrere kvitteringar og fakturaer.

I dag har samferdselsavdelinga telefontid mellom kl. 9 og kl. 14. Saksbehandlarane opplyser at dei bruker mykje tid på å svare på førespurnader frå brukarane. Dette gjer at dei ofte blir avbrote i saksbehandlinga, og at det tar lengre tid å saksbehandle søknader. Brukarane kan i dag sjekke saldo på TT-kortet sitt på fylkeskommunen sine nettsider eller ringe ein kontofon, men dei må ringe inn til fylkeskommunen dersom dei har spørsmål utover dette. Etter saksbehandlarane si vurdering ville det vore føremålstenleg med ein enkel applikasjon eller eit anna system der brukarane hadde tilgang til informasjon om søknadsprosessen og anna informasjon om TT-kortet, da dette ville frigjort tid som saksbehandlarane bruker på å svare på førespurnader per telefon.

Det blir ikkje skriva referat frå telefonsamtalar som saksbehandlarane har med søkerane. Om viktige opplysningar kjem fram i ein telefonsamtale, kan saksbehandlarane skriva eit notat til seg sjølv på brukaren si «side» i TT2-systemet.

3.3.3 Saksbehandlingssystem

Saksbehandlarane nyttar to system til behandling av søknader om godkjenning som TT-brukar: kort- og betalingssystemet TT2 og saksbehandlings- og arkivsystemet ePhorte. TT2 blir nytta til å bestille nye TT-kort til brukarane og til å gjere utbetalingar på TT-korta. Systemet er ikkje kopla til folkeregisteret, og adresseendringar blir difor ikkje automatisk oppdatert i TT2.

Brev til brukarane blir sendt gjennom saksbehandlingssystemet ePhorte som er kopla til folkeregisteret. Alle sakspapir knytt til behandling av TT-søknader ligg i sikker sone i ePhorte. Saksbehandlarane sender i tillegg ei papirutgåva av alle sakspapir til dokumentserveret som oppbevarer dokumenta i to år før dei blir makulert. Fylkeskommunen tok i bruk ePhorte til TT-saksbehandling i slutten av 2013. Søknadene som er behandla før dette ligg difor ikkje i ePhorte, men brukarane er registrert i TT2. Saksbehandlarane opplyser i intervju at dei to systema medfører at dei må slå opp i to system når dei får førespurnader frå brukarane. Ein gjennomgang av ePhorte viser at sakene i ePhorte er organisert i saksmapper etter kva månad søknadene er datert. Det ikkje oppretta eigne saksmapper for den einstilte søker, noko som gjer at det tidkrevjande å finne fram til alle dokument som gjeld ein søker.

Fordi saksbehandlingssystemet i stor grad er manuelt, kan det førekome feil. Til dømes gjev ikkje TT2 beskjed til saksbehandlarane dersom eit saksdokument ved ein feil inneheld fødselsnummeret til ein person og namnet til ein anna person. Seksjonsleiar opplyser at samferdselsavdelinga er i kontakt med IT og ein systemarkitekt for å utarbeide ei betre teknisk løysing for saksbehandlinga og oppgradering av TT2. Avtalen med systemleverandøren av TT2 gjeld ut 2019, og det er bestemt at fylkeskommunen skal erstatte TT2 gjennom ein ny open konkurranse.

3.3.4 System og rutinar for fornying av godkjenningar

Ein gong i halvåret sender fylkeskommunen ut eit brev til brukarar med TT-godkjenningar som held på å gå ut, med melding om at godkjenninga må fornyast. For å få fornya godkjenninga som TT-brukar må brukaren sende inn ny søknad og ny legeattest.

Det går fram av intervju at blinde og sterkt svaksynte brukarar ikkje trengjer å søkje om fornying av godkjenninga som TT-brukar. I staden er det etablert ei ordning der fylkeskommunen sender ei liste til Blindeforbundet med namn på brukarane som har ei godkjenning som held på å gå ut, med førespurnad om brukarane framleis oppfyller vilkåra til synshemming for å vere godkjent som TT-brukar. Dersom Blindeforbundet melder tilbake at tilstanden til brukarene er lik og at dei framleis oppfyller vilkåra for å bli godkjent som TT-brukar, blir godkjenninga til dei aktuelle brukarene automatisk fornya utan at fylkeskommunen gjer ei eiga individuell vurdering av dette. Det blir opplyst at denne ordninga er eit resultat av et ønskje frå både Blindeforbundet og fylkeskommunen, og at ordninga har vore praktisert i om lag ti år. Ordninga er ikkje skriftleggjort og det er ikkje tilsvarande ordningar for andre brukargrupper. I intervju blir det vist til at ei slik ordning kan utgjere ein risiko for at brukarar blir behandla ulikt. Saksbehandlarane opplyser at det ikkje er veldig tidssparande å sende ut brev til Blindeforbundet ein gong per halvår framfor å sende ut brev til dei einskilde brukar. Det blir opplyst at totalt 18 personar fekk automatisk fornya godkjenninga som TT-brukar 31. desember 2018 på bakgrunn av tilbakemelding frå Blindeforbundet.

3.3.5 Brukarorganisasjonane si vurdering av innrettinga av TT-ordninga i Hordaland

Revisjonen har gjennomført intervju med til saman fem brukarråd og -organisasjonar. Alle brukarrepresentantane som har vore intervjua, har trekt fram at TT-ordninga er eit viktig tilbod for brukarane. Det blir opplyst at tilgang på drosje gjer det mogeleg for personar som ikkje er i stand til å nytte offentleg transport å delta på aktivitetar og ha eit sosialt liv, framfor at dei blir isolerte. I tillegg gjer TT-ordninga menneske med funksjonshemming mindre avhengige av vener og familie for transport.

Fleire av brukarrepresentantane uttalar i intervju at noverande organisering av TT-ordninga i Hordaland fungerer godt. Mellom anna blir det trekt fram at fornying av TT-kortet fungerer godt, og at det er positivt at fylkeskommunen minner brukarane på når utlaupsdato nærmar seg. Vidare blir det trekt fram som positivt at saksbehandlinga no finn stad i fylkeskommunen framfor i kommunane, og at dette gjev betre vilkår for likebehandling.

Samstundes peiker brukarrepresentantane på at det er potensial for forbetringar i innrettinga av ordninga. SAFO sørvest trekker fram i intervju at det burde ha vore eit system der ubrukte kvotar blir overført til brukarar med høgt aktivitetsnivå som raskt brukar opp kvota. Dette gjeld ofte unge brukarar. Blindeforbundet peikar på at brukarane berre kan bruke kortet innanfor Hordaland, noko som er ei utfordring for brukarar som treng å ta seg over fylkesgrensene. Etter Blindeforbundet si vurdering burde TT-kortet gjelde i heile landet.

FFO Hordaland trekkjer som nemnd tidlegare i kapittelet fram at søknadsskjema om godkjenning som TT-brukar ikkje er like godt tilpassa alle brukargrupper, da rubrikkane som søkjaren må fylle ut fyrst og fremst er tilpassa brukarar med rørsles- eller synshemming. FFO Hordaland peikar på at det i søknadsskjemaet kan vere utfordrande å formulere setningar i søknaden som tydeleggjer at søkjaren har behov for TT-kort. I tillegg er mange diagnosar er «usynlege», noko som kan gjere det vanskelegare å vurdere om søkjaren oppfyller vilkåra som brukar. FFO Hordaland erfarer at særleg personar innan psykiatrien slit med å få tildelt TT-kort, og ofte må søkje fleire gonger for å få godkjenning.

3.4 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje føreligg skriftlege rutinar for behandling av søknader om TT-godkjenning, anna enn forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland. Revisjonen meiner at forskrifta ikkje er tilstrekkeleg dekkande for å sikre ei tilfredsstillande behandling av søknadene.

Revisjonen merkar seg at det i praksis er lagt opp til ulik saksbehandling avhengig mellom anna av om søkjaren blir vurdert som prioritert eller ikkje. Skilet mellom prioriterte og ikkje-prioriterte grupper, og administrativ saksbehandling og legenemndvurdering, går ikkje fram av forskrifta vedtatt 1. juli 2018. Revisjonen meiner at denne praksisen ikkje er tilstrekkeleg formalisert. Dersom prinsippet om ulik saksbehandling for ulike brukargrupper skal vidareførast, må dette nedfellast i skriftlege retningsliner for å sikre ei saksbehandling som er føreseieleg og gjennomsiktig, og i samsvar med forvaltningsrettslege prinsipp om forsvarleg saksbehandling, saklegheit og likebehandling.

Vidare viser undersøkinga at informasjon om TT-ordninga på fylkeskommunen sine nettsider, og informasjonen gjeve i brev om stadfesting av motteke søknad og vedtaksbrev om avslag, heller ikkje er oppdatert i samsvar med forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner at fylkeskommunen må sikre at informasjonen som blir gjeve

til søkjarar er i samsvar med forskrifta som søknadene skal vurderast etter. Det er vidare revisjonen si vurdering at søknadsskjemaet med fordel kunne ha vore meir i samsvar med forskrifta sine vilkår for å bli godkjent som brukar. Medan forskrifta opnar for at søkjarar med psykisk sjukdom kan bli godkjent som TT-brukarar, er spørsmåla i søknadsskjemaet og legeerklæringskjemaet retta mot søkjaren si fysiske rørsleevne. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen vurdere om skjemaet kunne ha vore betre tilpassa til søkjarar med psykiske lidningar og andre søkjarar som ikkje er fysisk rørslehemma, men som likevel ikkje kan nytte offentleg transport.

Undersøkinga viser at det ikkje finst ein fast praksis eller ein fast rutine for å skrive ned opplysningar som blir gjeve per telefon, men at det førekjem at saksbehandlaren likevel skriv inn opplysningar i TT2. Revisjonen viser til kravet om at nye opplysningar av betydning for avgjersla i saka, som er gjeve ved munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtaler, skal bli skrive ned eller protokollert i den grad det er mogeleg, jf. forvaltningslova 11 d. Etter revisjonen si vurdering bør samferdselsavdelinga vurdere rutinar som sikrar at opplysningar av betydning for saka, og som blir formidla munnleg, blir skrive ned.

Når det gjeld fornying av søknader, vurderer revisjonen det som positivt at fylkeskommunen har ein rutine for å sende ut brev med informasjon om behov for fornying av TT-kort, da dette bidrar til å sikre at brukarar ikkje mistar TT-kortet i fornyingsprosessen. Revisjonen merkar seg at det i over ti år har vore ei særskilt ordning der blinde og sterkt svaksynte brukarar ikkje treng å søkje om fornying av godkjenninga som TT-brukar, da fornying av søknadene skjer gjennom Blindeforbundet. Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at denne praksisen ikkje er skriftleggjort, og vil presisere at fylkeskommunen bør sikre at det føreligg tydelege skriftlege retningsliner for saksbehandlinga, som ivaretek dei krava som følgjer av både forvaltningslova knytt til likebehandling og krav til enkeltvedtak, og personvernlovgjevinga når det gjeld deling og behandling av personopplysningar.

4 Behandling av søknader om TT-kort

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

I kva grad skjer handsaming av søknader om TT-kort i samsvar med regelverk, gjeldande retningsliner og vedtak, under dette krav til likehandsaming og individuell vurdering av søknader?

4.2 Revisjonskriterium

Tildeling av TT-kort er eit enkeltvedtak og er omfatta av reglane i forvaltningslova, under dette krav til saksbehandlingstid. I samsvar med forvaltningslova § 11 a skal forvaltningsorganet førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald. I saker som gjeld enkeltvedtak, skal det gis mellombels svar etter andre ledd dersom ein førespurnad ikkje kan bli svart på innan ein månad etter at den er motteke. I svaret skal det gå fram kva som er årsaka til at søknaden ikkje kan bli behandla tidlegare, og om mogleg skal svaret angje når svar kan ventast. I lovkommentar til forvaltningslova § 11 a går det fram at «en slik redegjørelse må være så presis som mulig, slik at den som henvender seg kan få et bilde av hva det er som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden, herunder om dette skyldes forhold ved saken eller bare organets arbeidssituasjon (...)».²⁰

I samsvar med forvaltningslova § 17 skal forvaltningsorganet sjå til at saka er så godt opplyst som mogleg før vedtak blir treft. Dette blir ofte omtala som «undersøkningsprinsippet», og er eit sentralt forvaltningsrettsleg prinsipp.²¹ Det er også sentralt i eit forvaltningsrettsleg perspektiv at det går klart fram av enkeltvedtaket kva det er fatta vedtak om. Forvaltningsorganet skal gje ei grunnngjeving for vedtaket samstundes med at vedtaket blir treft, jf. forvaltningslova § 24. Krava til innhaldet i grunnngjevinga går fram av forvaltningslova § 25. Grunnngjevinga skal i samsvar med § 25 vise til dei reglane og dei faktiske forholda vedtaket byggjer på, og nemne dei hovudomsyna som har vore avgjerande ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Dette inneber at vedtaket må vise til den aktuelle lova, den relevante paragrafen og den relevante del av paragrafen som regulerer forholdet. Det må også eventuelt bli vist til reglar som ikkje er lovfesta.²² I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la vere å gje samtidig grunnngjeving dersom det innvilgar ein søknad og det ikkje er grunn til å tru at nokon part vil vere misnøgd med vedtaket, jf. forvaltningslova § 24.

Vidare er det i forvaltningslova § 27 stilt krav til at vedtaket skal innehalde informasjon om klagetilgjenge, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage, og innehalde opplysningar om parten sin innsynsrett i dokumenta i saka etter § 18 jf. § 19. Fylkeskommunen er i behandlinga av søknadene òg underlagt krav til teieplikt, jf. forvaltningslova § 13.

Forskrift om Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-ordninga) tredde i kraft 1. juli 2018 og erstatta *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland* frå 1. november 2014. I samsvar med den nye forskrifta må søkjaren oppfylle følgjande vilkår for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga:

- a) Søkjaren må ha sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst 2 år. I særskilde høve kan det gjevast godkjenning for eitt år.
- b) Søkjaren må, på grunn av sjukdommen eller funksjonshemminga, vere ute av stand til å nytta offentleg transportmiddel, sjølv med hjelp av sjåfør ved på- og avstiging. Som offentleg transportmiddel gjeld og serviceliner, bestillingstransport eller liknande tilrettelagt transporttilbod.

²⁰ Bernt, Jan Fridthjof. *Note 207*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noter er sist hovudrevidert 06.12.2017.

²¹ Bernt, Jan Fridthjof. *Note 473; 475*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noter er sist hovudrevidert 06.12.2017.

²² Bernt, Jan Fridthjof. *Note 703*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noter er sist hovudrevidert 06.12.2017.

c) For å bli definert som sterkt synshemma må ein ha visus med korreksjon på begge augo som er mindre enn 6/60-del (0,1) og/eller ikkje klare fingertelling (med korreksjon) på meir enn 6 meter.

d) For å bli godkjent som fylgje av psykisk sjukdom må søkjaren ha hatt brei og langvarig kontakt med behandlingsapparatet og ha ein diagnose som omfattar tyngre psykiatri. Det må dokumenterast at søkjaren på grunn av sjukdommen ikkje kan nytta offentlege transportmiddel, eller at sjukdommen blir vesentleg forverra ved å nytta slik transport.

e) Søskar må vera minst 10 år for å bli godkjent som brukar.

f) Søkjaren må vera busett og folkeregistrert i Hordaland. Brukarar som flyttar frå Hordaland misser godkjenninga.

Det går fram av forskrifta at vanskar med å bere varer, bagasje eller anna mellom heim og busstopp, bratte bakkar eller lang veg til busstopp eller manglande rutetilbod på heimstaden ikkje blir vektlagt i vurderinga av søknaden.

Likebehandling og førehandsvisse er delvis ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp. Likebehandling – eller likskapsprinsippet – fastslår at forvaltninga skal i størst mogleg grad skal sikre lik behandling av like saker. Ifølge Sivilombudsmannen bygger likskapsprinsippet på: «rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis.»²³ Førehandsvisse omhandlar at det skal vere føreseieleg for søkjaren kva vilkår som gjeld for vurdering av søknaden.

All behandling av personopplysningar må ha eit rettsleg grunnlag for å være lov (jf. personvernforordninga artikkel 6). Det betyr at verksemda på førehand må ha identifisert om det finst eit behandlingsgrunnlag. Dersom ei verksemd har ei lovpålagt oppgåve som inneber behandling av personopplysningar vil det vere det rettslege grunnlaget for behandlinga. I tilfelle der oppgåvene og behandlingsgrunnlaget ikkje kan heimlast i ei lov, kan «samtykke» gi eit behandlingsgrunnlag. I Datatilsynet sin rettleiar *Behandlingsgrunnlag* blir det presisert at for behandling av sensitive personopplysningar må eit slikt samtykket vere eksplisitt, til dømes der den enkelte signerer ei skriftleg erklæring om kva han/ho samtykker til.²⁴

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstid for søknader om TT-kort

Det blir opplyst i intervju med saksbehandlarane at gjennomsnittleg tid for saksbehandling av søknader om godkjenning som TT-brukar er åtte til ti veker, og at alle søknader som regel blir behandla innan tolv veker. Av dei 20 sakene som revisjonen har gjennomgått varierer den totale saksbehandlingstida, frå søknadene er journalført til fylkeskommunen fatta første vedtak, frå seks dagar (under ei veke) til 129 dagar (over 18 veker).²⁵

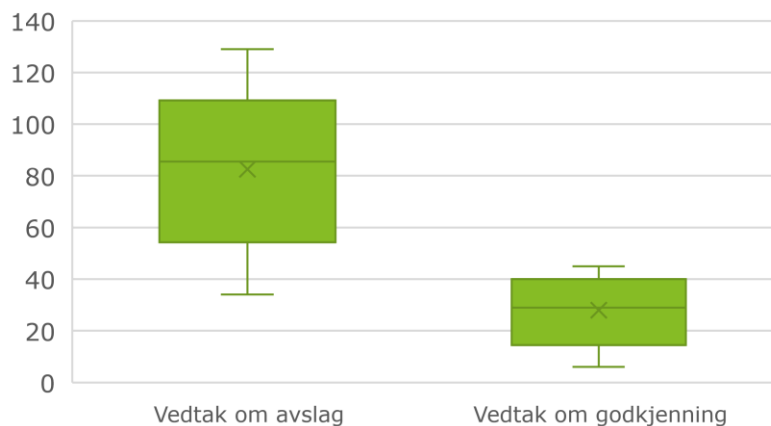
Boksdigrammet nedanfor viser saksbehandlingstida for vedtak om høvesvis avslag og godkjenning. Dei horisontale strekane øvst og nedst for boksane markerer sakene med lengst og kortast saksbehandlingstid. Boksane viser kor lang tid saksbehandlinga tok i 50 prosent av sakane. Den horisontale streken inne i kvar boks viser mediantida for saksbehandling, som var 85,5 dagar (om lag 12 veker) for vedtak om avslag og

²³ Sivilombudsmannen. *Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven*. 2.2.2009 (2007/1783). <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/vurderingen-av-anforsel-om-usaklig-forskjellsbehandling-i-sak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven/>

²⁴ Datatilsynet. Veileder: Behandlingsgrunnlag. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/veiledere/veileder-om-behandlingsgrunnlag/>

²⁵ Saksbehandlingstida er her definert som tida frå fylkeskommunen har stempla søknaden, til første vedtak er fatta. I tilfelle der fylkeskommunen har bede om tilleggsplysningsar, er saksbehandlingstida definert som tida frå fylkeskommunen har stempla tilleggsplysningsane til første vedtak er fatta. Eventuell klagebehandlingstid er ikkje medrekna (sjå kapittel 5 for nærmare om klagar og klagebehandlingstid). Tida inkluderer helg og heilagdagdar.

29 dagar (om lag fire veker) for vedtak om godkjenning. Gjennomsnittstida for saksbehandling (markert med kryss i boksen) var 82,5 dagar for avslag (om lag 12 veker) og 28 dagar (fire veker) for godkjenning. I fem av dei 20 sakene revisjonen har gjennomgått var saksbehandlingstida under fire veker.



Figur 3. Saksbehandlingstid i dagar, for høvesvis vedtak om avslag og godkjenning av søknader om godkjenning som TT-brukar

Fire av søknadene som revisjonen har gjennomgått hadde ei saksbehandlingstid på over 100 dagar (over 14 veker). I alle desse sakene fatta fylkeskommunen vedtak om avslag. Det føreligg ikkje andre dokument i sakene enn søknads- og legeerklæringsskjema, brev med stadfesting om at søknaden er motteke, og vedtak i saka. Det går ikkje fram av saksdokumenta at desse fire sakene har ein karakter som tilseier at desse sakene har vore meir tidkrevjande å behandle enn andre saker.

Samferdselsavdelinga opplyser at årsaka til at saker som ender i vedtak om godkjenning har kortare saksbehandlingstid enn saker som ender i vedtak om avslag, er at vedtak om godkjenning har vore prioritert i periodar med stort arbeidspress. Vidare blir det opplyst at vedtak om avslag er meir tidkrevjande å skrive fordi avslag må grunnjevast. Grunngevinga gjer vedtak om avslag meir komplekse å skrive enn vedtak om godkjenning, og vikarar og nyttilsette blir difor ikkje sett til denne oppgåva før dei fått erfaring i å skrive vedtak om godkjenning.

Mellombels svar

Revisjonen får opplyst at det ved mottak av søknadar alltid blir sendt ut eit standardbrev med stadfesting om at søknaden er motteke. Saksbehandlarane opplyser i intervju at det nokre gonger kan ta fem veker før søkjaren får denne stadfestinga, men at brevet som regel blir sendt ut innan fire veker.

Av dei 20 sakene som revisjonen har gjennomgått, er det sendt ut brev med stadfesting om at søknaden er motteke i 13 av sakene. I alle breva er det nytta same mal for brev med stadfesting på at søknaden er motteken. Av brevet går det fram generell informasjon om TT-ordninga og at rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte er prioriterte i ordninga. Vidare går det fram at søknadene blir behandla etter kvart som dei kjem inn, og at saksbehandlingstida i periodar med stor pågang kan ta inntil tre månadar. Av breva som revisjonen har gjennomgått, er det ikkje nokon av breva som inneheld ei individuell grunngeving om årsaka til at søknaden ikkje kan behandlast tidlegare.

Årsaker til variasjon i saksbehandlingstid

Det blir opplyst i intervju at forvaltningsseksjonen ikkje har fått betre bemanning etter at talet på søknader som fylkeskommunen behandlar blei dobla som følgje av den nye forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018, og som medførte at fylkeskommunen overtok saksbehandlinga frå alle kommunane i fylket. Det går òg fram at saksbehandlarar som har hatt frávær over lengre tid som følgje av sjukmeldingar o.l. fram til april 2019 ikkje har blitt erstatta, noko som har bidrege til å forlenge saksbehandlingstida ytterlegare. Det blir opplyst at saksbehandlingstida ofte er lengre i periodane rundt 30. juni og 31. desember, ettersom TT-godkjenningane går ut på desse datoane. Som det går fram av kapittel 3.3.2, går det tid frå

fylkeskommunen registrerer søknaden, til søknaden blir vurdert av legenemnda. Søknaden blir fyrst blir sendt til legen når det er samla opp ei bunke på 30 søknader som den aktuelle legen skal behandle.

Forvaltningsseksjonen har gjennomført fleire tiltak for å korte ned saksbehandlingstida. Mellom anna blei det innført ei prøveordning hausten 2018 som innebar at legane gjennomgjekk søknadene i fylkeskommunen sine lokale. Legane behandla 60-70 søknader om gongen hos fylkeskommunen, noko som bidrog til å korte ned saksbehandlingstida. Saksbehandlarane opplyser i intervju at reduksjonen i saksbehandlingstida gjorde at dei ikkje trengte å sende ut brev med stadfesting på at søknaden var teke imot. I tillegg fekk saksbehandlarane tilbakemelding på at ordninga reduserte arbeidsmengda til den tilsette på dokumentsenteret, ettersom fylkeskommunen ikkje lenger fekk vurderingane frå legane per post, og difor ikkje måtte journalføre saken to gonger. Forvaltningsseksjonen opplyser til revisjonen i juni 2019 at det har blitt avgjort å ikkje halde fram med prøveordninga. Årsaka til dette var at ikkje alle legane hadde moglegheit til å behandle søknader hjå fylkeskommunen.

Forvaltningsseksjonen fekk tilsett ein ny saksbehandlar i april 2019, som medførte at talet på saksbehandlarar som arbeider med TT-ordninga blei auka frå tre til fire. Det blir opplyst at talet på saksbehandlarar som arbeidar med TT-ordninga truleg vil bli redusert tilbake til tre frå hausten 2019 og fram til fylkessamanslåinga med Sogn og Fjordane. Årsaka til dette er at ein av saksbehandlarane har fått nye arbeidsoppgåver.

4.3.2 Innhald i vedtak

Gjennomgangen av saker som revisjonen har føretatt, viser at brevmalen for vedtak om godkjenning som TT-brukar inneheld informasjon om kva kvote brukaren har fått tildelt, i tillegg til lengda på godkjenningsperioden. I vedtaksbrevet blir det vist til § 2 i forskrift for transportordninga for funksjonshemma i Hordaland som omhandlar godkjenningsperiode, og vilkår for å bli godkjent som brukar jf. § 4 i forskrifta. Vedtaksbrevet om godkjenning som revisjonen har gjennomgått inneheld ikkje ei individuell grunngjeving for kvifor vedtaket om godkjenning har blitt fatta. For brukarar som fekk høgare kvote enn ordinær kvote, er det likevel oppgjeve ei grunngjeving for beløpet på kvota som var innvilga (til dømes at brukaren er tildelt 7 500 kroner i kvote på bakgrunn av at brukaren nyttar rullestol). I slutten av brevet blir det informert om at vedtaket er fullt ut i samsvar med søknaden og derfor ikkje kan påklagast.

Alle vedtaksbrevet om avslag på søknad om TT-godkjenning som revisjonen har gjennomgått, viser til klageretten jf. forvaltningslova § 28 fyrste ledd, og at søkjar kan påklage vedtaket til klagenemnda innan ein frist på tre veker. Vidare viser vedtaksbrevet om avslag til retten til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18 og § 19, og at vedkommande må vende seg til Hordaland fylkeskommune ved samferdselsavdelinga for dette.

Vidare inneheld alle dei ti vedtaka om avslag som revisjonen har gjennomgått, inneheld ei grunngjeving av kvifor søkjaren har fått avslag. I alle breva blir det vist til at rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte er prioriterte i transportordninga for funksjonshemma. I åtte av breva står det at ein ifølge gjeldande forskrift for ordninga må kunne dokumentere å ha vesentleg nedsett mobilitet og å ikkje kunne nytte offentleg transport. I dei to andre vedtaksbrevet er det opplyst at ein må kunne dokumentere å ikkje vere i stand til å nytte offentleg transportmiddel grunna varig sjukdom eller funksjonshemming. I majoriteten av breva blir det opplyst at problem med å bere med varer heim, bratte bakkar/lang veg til busstopp/manglande rutetilbod, og problem med fleire bussbyte ikkje blir vektlagt. Andre halvdel av grunngjevinga viser til opplysningar i legeerklæringa.

I ni av dei ti vedtaka om avslag som revisjonen har gjennomgått, blir det vist til at legenemnda ikkje vurderer at legeerklæringa gjev grunnlag for å konstatere mangel på mobilitet, enten på bakgrunn av gangavstanden som legen har oppgjeve eller fordi opplysningane kring mobilitet som er gjeve i legeerklæringa er uklare. I seks av vedtaksbrevet om avslag er det i brevet gitt rettleiing om kva opplysningar søkjaren bør ta med om ho eller han ønsker å sende inn ein ny søknad. Ingen av vedtaksbrevet om avslag som revisjonen har gjennomgått viser til relevant paragraf i forskrifta som vedtaket byggjer på.

Fem av vedtaka som revisjonen har gjennomgått er fatta på administrativ basis og har ikkje vore sendt til legenemnda. Fire av desse vedtak om godkjenning, medan eit er vedtak om avslag. I alle dei fem vedtaksbrevet er det feilaktig oppgjeve at vedtaket er fatta etter innstilling frå legenemnda. Det blir opplyst at dette skuldast at setninga om at vedtaket er fatta etter innstilling frå legenemnda følgjer av brevmalen,

og at saksbehandlarane i sakene har gløymt å fjerne setninga. I ei av sakene der vedtak om avslag er påklaga, viser brevet om motteke klage til feil dato for vedtaket om avslag.

4.3.3 Vurdering av søknader og grunngjeving av vedtak

Saksbehandlarane opplyser i intervju at det som regel er tydeleg om ein søknad gjev grunn til godkjenning eller avslag. Som det går fram i kapittel 3.3, blir det opplyst i intervju at rullestolbrukarar og blinde/sterkt svaksynte er prioriterte søkjarar, og at saksbehandlarane i desse sakene kan skrive vedtak om godkjenning utan at søknaden blir vurdert av ein av legane i legenemnda. Saksbehandlarane kan òg skrive vedtak om avslag i saker der dei meiner at det går klart fram at søkjaren ikkje oppfyller krava til godkjenning, og desse sakene blir dermed heller ikkje vurdert av legenemnda. Alle andre søknader blir sendt til ein av legane i legenemnda for vurdering. Saksbehandlarane opplyser i intervju at det er sjeldan at dei er usikre på om ein søknad er prioritert. I tilfelle der saksbehandlaren er usikker på om søkjaren oppfyller vilkåra for godkjenning, sender saksbehandlaren søknaden til legenemnda.

Saksbehandlarane erfarer at nokre legar ikkje gjev tilstrekkeleg informasjon i legeerklæringseskjemaet til at søknaden kan bli behandla. Om ein søknad ikkje er tilstrekkeleg utfylt, kan saksbehandlaren sende eit brev til søkjaren med beskjed om at ho/han må ettersende naudsynt informasjon. Det blir opplyst at det ikkje finst ein fast rutine for i kva tilfelle ein søknad skal sendast i retur grunna manglande opplysningar. Den einskilde saksbehandlaren gjer ei individuell vurdering av om søknaden skal returnerast med førespurnad om ytterlegare dokumentasjon. Det blir opplyst at det som regel berre er når saksbehandlarane oppdagar heilt openberre manglar at søknaden blir sendt i retur grunna manglande opplysningar.

Saksbehandlarane forklarar i intervju at saksbehandlingsprosessen legg opp til ein dobbeltkontroll ved at dei fleste søknader både blir vurdert av ein lege i legenemnda og ein saksbehandlar før vedtaket om godkjenning eller avslag blir fatta. Det er sjeldan at saksbehandlarane ikkje følgjer legenemnda si vurdering når dei skriv vedtaket. Tilfelle der saksbehandlarane ikkje følgjer legen si vurdering, dreier seg som regel om kor lenge godkjenninga skal gis for, og ikkje om søkjaren skal få godkjenning eller avslag. I saker der søkjaren er ung, hender det at fylkeskommunen gjev ein godkjenningsperiode på fem år, sjølv om legen vurderer at søkjaren skal få livsvarig godkjenning. Fylkeskommunen gjev berre livsvarig godkjenning til personar med tilstandar som med stort sannsyn ikkje kjem til å endre seg. Seksjonsleiar opplyser i intervju at bakgrunnen for dette er at det blir gjort raske framsteg innan medisin som kan medføre at brukaren sitt behov for TT-kort endrar seg i løpet av livet. Saksbehandlarane kan ikkje gje livsvarig godkjenning utan at dette er anbefalt av legenemnda. Unntaksvis kan saksbehandlaren velje å ikkje følgje legen si anbefaling dersom legen har gjort ein openberr feil, og til dømes har anbefalt å godkjenne ein søknad når det heilt klart er grunn for avslag eller omvendt.

Det blir opplyst at det ikkje føreligg eit skriftleg mandat for legenemnda som skildrar rolla til nemnda eller korleis legane skal gå fram i vurderinga av søknader. For å sikre likebehandling av søknader har legenemnda og samferdselsavdelinga dialogmøte to gonger kvart år der dei diskuterer saker som legane meiner har vore vanskelege å vurdere eller klagesaker der det har vore dissens blant legane i legenemnda.²⁶ Dette blir gjort for å bidra til å sikre erfaringsutveksling og at vurderingane til legane i legenemnda er samkøyrt.

Seksjonsleiar og saksbehandlarane opplyser i intervju at dei søknadene som er mest utfordrande å vurdere og sikre likebehandling av, er dei som gjeld psykiske lidningar. Det blir opplyst at lista for å bli godkjent som brukar på bakgrunn av psykiske lidningar ligg relativt høgt. Ein av legane i legenemnda er spesialist innan psykiatri, og det er denne legen som vurderer dei fleste søknadene der brukaren søker på bakgrunn av ei psykisk lidning. Vidare blir det opplyst at det er utfordrande å vurdere søknader der søkjaren har aldersrelaterte sjukdommar. Svekking av ein person sin fysiske tilstand som skuldast alder i seg sjølv gjev ikkje grunnlag for godkjenning, men det kan vere vanskeleg å vurdere årsaka til at ein person er fysisk svekka.

Saksbehandlarane trekkjer fram i intervju at ein av fordelane med at fylkeskommunen no behandlar alle søknadene i fylket er at saksbehandlarane ikkje kjenner søkjarane, noko som gjer det enklare å

²⁶ I klagesaker vurderer tre legar i legenemnda søknaden på nytt, uavhengig av kvarandre. Det er berre ein av legane i legenemnda som vurderer søknaden fyrste gong den kommer inn. Sjå nærmare om behandling av klagesaker i kapittel 5.

likebehandle søknader. Saksbehandlarane opplyser at dei etter at fylkeskommunen overtok saksbehandlinga av alle søknader i fylket har oppdaga mange feil i søknader som tidlegare var saksbehandla av kommunane.

Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført viser at det er nytta både nye og gamle versjonar av søknadsskjema og legeerklæringsskjema i søknader som fylkeskommunen har motteke etter at ny forskrift tredde i kraft i juli 2018.²⁷ Seksjonsleiar opplyser i intervju at fylkeskommunen tidlegare gav avslag på søknader der det var nytta gamal mal for legeerklæringsskjema, med beskjed om at søkjaren måtte sende inn ny legeerklæring. Dette førte imidlertid til at det gjekk meir tid til saksbehandling, og forvaltningsseksjonen gjekk difor tilbake til å òg behandle søknader der søkjaren har nytta gamle søknads- og legeerklæringsskjema.

Undersøkinga viser at det i nytt søknadsskjema for TT-kort ligg ved ei samtykkeerklæring, der brukaren gjennom å signere erklæringa samtykker til at fylkeskommunen behandlar personopplysningane til brukaren ved behandling av søknad om TT-kort. I erklæringa blir det vist til kva personopplysningar som blir behandla, og at søkjaren kan trekkje tilbake samtykket sitt. Vidare stadfestar brukaren ved å signere på erklæringa at brukaren er informert om og er klar over rettane sine etter personvernforordninga. I erklæringa blir det vist til fylkeskommunen si personvernerklæring for behandling av søknader om TT-kort som ligg på fylkeskommunen sine nettsider.²⁸ Berre dei søkjarane som har nytta det nye søknadsskjemaet har sendt inn skjema om samtykke til at fylkeskommunen behandlar personopplysningar om søknaden, ettersom denne erklæringa berre ligg ved det nye søknadsskjemaet.

I både dei tidlegare og gjeldande versjonane av legeerklæringsskjemaet blir legen til søkjaren bede om å fylle ut om personen kan nytte seg av offentleg transportmiddel. Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført viser at alle søkjarar, med unntak av to, har fått avslag på søknader der legen har opplyst at pasienten kan ta seg inn i ein buss og kan nytte seg av transportmiddel med «noko problem» eller «stort problem». Alle desse avslaga er grunngeve med at det i søknaden/legeerklæringsskjemaet er oppgjeve at vedkommande kan nytte offentleg transport. Vidare blir det i grunngevingane til fem av avslaga vist til søkjaren sin maksimale gangdistanse, som i søknadsskjemaet er oppgjeve i meter. I søknader der det i kommentarfeltet går fram at personen har vanskar med å bere varer eller har lang veg til offentleg transport, er avslaget òg grunngeve med at transportordninga ikkje skal dekke desse tilfella.

I to av sakene er det fatta vedtak om godkjenning, sjølv om legen har kryssa av i legeerklæringsskjema at søkjaren kan ta seg inn i buss utan hjelp og nytte offentlege transportmiddel med «stort problem». Maksimal gangavstand for den eine godkjente søkjaren er same som for fleire av søkjarane som har fått avslag. På bakgrunn av opplysningane som er gitt i søknadene, er det ikkje openbart kvifor søknadene har blitt vurdert ulikt. I tre av sakene der søkjaren har fått avslag på søknaden med grunngeving om at personen kunne nytte offentleg transport, har søkjaren klaga på vedtaket. To av vedtaka blei omgjort til godkjenning, mens den tredje klaga var til behandling i klagenemnda på tidspunktet da revisjonen blei gjennomført.

I fem av dei ti sakene med vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått, har legen i legenemnda stilt spørsmål knytt til tilstanden til søkjaren, kommentert at tilstanden er uklar, eller kommentert at det er behov for ytterlegare medisinske opplysningar. I to av desse sakene er det i legeerklæringsskjemaet ikkje fylt ut – eller uklart fylt ut – om pasienten kan nytte offentlege transportmiddel.²⁹ I alle desse fem sakene har fylkeskommunen fatta vedtak om avslag, utan at det er bede om utfyllande dokumentasjon. Dette skil seg frå fire saker der fylkeskommunen har bede om tilleggsopplysningar på grunnlag av manglande dokumentasjon og seinare har fatta vedtak om godkjenning. Det blir opplyst at i saker der legenemnda har stilt spørsmål, eller kommentert at det manglar opplysningar i søknaden eller legeerklæringsskjema, blir søknadene som regel avslått på bakgrunn av manglande dokumentasjon. I desse tilfella blir det i staden tatt inn ei formulering i vedtaksbrevet om at det bør leggjast ved meir utfyllande opplysningar om helsetilstanden i ein eventuell ny søknad.

²⁷ Dette går blant anna fram ved at det i nytt legeerklæringsskjema blir opplyst om at søkjaren må vere fylt ti år, medan i det i skjemaet frå før den nye forskrifta tredde i kraft blir opplyst at søkjaren må vere fylt ni år.

²⁸ Hordaland fylkeskommune. *Personvernerklæring – Søknad Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-kort)*. Sist endra 8. oktober 2018. <https://www.hordaland.no/tt-personvern>

²⁹ I eit av legeerklæringsskjemaet er det fylt ut med kryss fleire stader, og det er uklart kva boksar legen har meint å fylle ut.

Gjennom stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført er det òg avdekka avvik knytt til arkivering. I ei av sakene ligg det ved søknadsskjema frå ein annan søkjar. Det blir opplyst at dette truleg skuldast at dokumentsenteret ved ein feil har skanna inn dokumentet saman med søknaden. Det går fram at søknaden som ved ein feil låg saman med saksdokumenta i ei anna sak likevel har blitt behandla.

4.4 Vurdering

Revisjonen sin gjennomgang av fylkeskommunen si behandling av søknader i perioden mai 2018 til mars 2019, viser at den totale saksbehandlingstida for søknader varierer frå seks til 129 dagar. Saksbehandlingstida er gjennomgåande lengre for vedtak om avslag enn for vedtak om godkjenning. Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen i ordinære saker med ei saksbehandlingstid på over 100 dagar innfrir kravet om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald, jf. forvaltningslova § 11 a. Revisjonen merkar seg at det er praksis for at søknader blir liggjande til det er samla opp eit bestemt tal før dei blir sendt til legen i legenemnda. Etter revisjonen si vurdering bidrar ikkje saksbehandlingsprosessen som er etablert til å sikre at sakene blir behandla utan ugrunna opphald. At det er krevjande å skrive grunngjevinga i avslag er etter revisjonen si vurdering utanforliggjande forhold som ikkje bør bli tillagt stor vekt i vurderinga av kva som vil vere ei rimeleg saksbehandlingstid i den enkelte sak.

Det går fram av undersøkinga at fylkeskommunen har etablert ein praksis med å sende ut eit standardbrev som stadfestar mottak av søknaden. Alle breva som revisjonen har gjennomgått har same ordlyd, der det blir vist til at søknadene blir behandla etter kvart som dei kjem inn, og at saksbehandlingstida i periodar med stor pågang kan vere inntil tre månadar. Det går ikkje fram av breva kva som er årsak til at søknaden ikkje kan behandlast tidlegare. Etter revisjonen si vurdering, oppfyller ikkje desse breva krava til innhald i eit mellombels svar, jf. forvaltningslova § 11 a. I samsvar med forvaltningslova § 11 a skal det gå fram av eit mellombels svar kva som er årsaka til at søknaden ikkje kan bli behandla tidlegare, og om mogleg når eit svar kan ventast.

Alle vedtaksbrev om godkjenning som revisjonen har gjennomgått viser til relevante paragrafar i forskrifta som vedtaket byggjer på, i samsvar med forvaltningslova § 25. Samstundes er det ikkje grunngjeve kvifor søkjaren har fått vedtak om godkjenning. I forvaltningslova blir det ikkje stilt krav til at eit enkeltvedtak skal bli grunngjeve dersom forvaltningsorganet godkjenner ein søknad og det ikkje er grunn til å tro at nokon part vil vere misnøgd med vedtaket, jf. § 24. Likevel meiner revisjonen at ei grunngjeving av vedtaket kan vere føremålstenleg for å sikre transparens og tydeleggjere for brukarar på kva grunnlag godkjenningar av søknader blir gjeve. Ei grunngjeving av vedtak om godkjenning vil også gje fylkeskommunen informasjon om på kva vilkår vedtaka blir fatta. Denne informasjonen kan mellom anna bli nytta til å kontrollere om søknader med same grunngjeving blir behandla på like vilkår.

Revisjonen meiner standardformuleringa i vedtaksbrevet om godkjenning, om at vedtaket er fullt ut i samsvar med søknaden og difor ikkje kan påklagast, strider mot reglane i forvaltningslova § 28 som seier at enkeltvedtak kan påklagast. Det føreligg ikkje unntak frå klageretten for vedtak der søknaden blir innvilga, sjølv om sannsynet for at det blir klaga er mindre. I ein lovkommentar til forvaltningslova § 27 om kravet til informasjon om tilgjenge til å klage, går det fram at det ikkje er same behov for å opplyse om klagerett i enkeltvedtak der søknaden blir fullt ut innvilga, som i enkeltvedtak der søknaden berre blir delvis innvilga eller avslått.³⁰ Dette handlar likevel berre om informasjonen om klageretten, og ikkje om retten til å klage i seg sjølv. Revisjonen meiner difor at standardformuleringa som blir nytta i vedtaka om godkjenning er misvisande og i strid med forvaltningslova § 28. Revisjonen vil også påpeike at det er forhold også i desse vedtaka der det kan vere usemje og dermed grunnlag for å klage, til dømes med omsyn til kvotebeløpet som er gitt.

Alle vedtaksbrev om avslag som revisjonen har gjennomgått inneheld ei grunngjeving for avslaget, informasjon om høvet til å klage, klagefrist og klageinstans, samt retten til å sjå dokumenta i saka i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 27. I grunngjevinga for avslaga blir det vist til forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland generelt, men ikkje til dei relevante paragrafane i forskrifta som vedtaket

³⁰ Justis- og beredskapsdepartementet. § 27 - Om kravet etter forvaltningsloven til informasjon om klageadgang. Tolkningssuttalelse av 30. september 2016. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-27---om-kravet-etter-forvaltningsloven-til-informasjon-om-klageadgang/id2513299/>

byggjer på. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen sikre at det òg i vedtak om avslag blir vist til relevante reglar som vedtaket byggjer på, i samsvar med forvaltningslova § 25.

Revisjonen merkar seg at det i grunngjevinga av alle vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått er lagt inn ei standardsetning om at søkjaren ifølgje forskrifta må grunngje at vedkommande har vesentleg nedsett mobilitet og ikkje kan nytte offentlege transportmiddel. Vidare er alle vedtaka om avslag grunngjeve med at det ikkje er dokumentert at søkjaren sin nedsette mobilitet er av ein slik art at søkjaren kan bli godkjent som brukar, eller at det går fram av søknaden at søkjaren er i stand til å nytte det offentlege rutetilbodet. I fleire av grunngjevingane frå fylkeskommunen er det vist til søkjaren si maksimale gangdistanse, eller at det ikkje føreligg opplysningar om gangdistanse. Revisjonen stiller spørsmål ved vektlegginga av søkjaren sin gangdistanse og fysiske evne til å nytte offentlig transport i grunngjevinga av vedtaket. Revisjonen viser til at det i forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018 verken er stilt krav til maksimal gangdistanse eller nedsett mobilitet for å bli godkjent som TT-brukar.³¹ Gangdistanse er heller ikkje relevant for mellom anna søkjarar med psykisk sjukdom, som likevel kan oppfylle vilkåra for å bli godkjent som TT-brukar jf. forskrifta. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må sikre at opplysningane som blir gitt i vedtaka er i samsvar med gjeldande forskrift. Etter revisjonen si vurdering indikerer grunngjevinga som blir nytta at vurderingane av søknadene ikkje alltid blir gjort i medhald av gjeldande forskrift, eller at grunngjevinga ikkje reflekterer kva som faktisk har blitt lagt til grunn for vedtaket. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. Det er viktig at vurderingane av om ein rett føreligg eller ikkje blir gjort i medhald av dei til ei kvar tid føreliggjande reglane på området.

Av dei sakene som revisjonen har gjennomgått, er fem av vedtaka fatta på bakgrunn av ei administrativ vurdering, utan at søknadene er sendt til legenemnda for vurdering. I alle desse er det feilaktig opplyst at vedtaket er fatta på grunnlag av innstilling frå legenemnda. Dette gir misvisande informasjon om korleis søknadene har blitt vurdert. Revisjonen meiner at dette er særleg uheldig i det eine vedtaket som gjeld avslag, da søkjaren kan avstå frå å klage på bakgrunn av at det er ei legenemnd som har vurdert søknaden.

Revisjonen vurderer det som positivt at det to gongar i året blir halde dialogmøte der legenemnda kan diskutere saker. Samtidig registrerer revisjonen at legenemnda ikkje er gjeve eit skriftleg mandat eller retningslinjer for behandling av søknader utover det som går fram av forskrifta. Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført viser at fylkeskommunen har gitt godkjenning i to saker der det går fram at søkjaren nyttar offentlege transportmiddel med «stort problem», men kan ta seg inn i buss utan hjelp. Etter revisjonen si vurdering går det ikkje fram opplysningar i desse søknadene som tilseier at sakene skal få eit anna utfall enn dei sakene der det er gitt avslag på bakgrunn av at søkjaren kan nytte offentlig transport (sjølv om det i søknaden er oppgjeve dette er «med stort problem»). Revisjonen stiller spørsmål ved om desse søknadene er behandla på like vilkår, og om fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad sikrar at legane i legenemnda har lik praksis for vurdering av søknadene, eventuelt om grunngjevingane er tilstrekkeleg dokumenterte og mogeleg å etterprøve. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen sikre at legane vurderer søknadene på like vilkår, eventuelt at det kjem tydeleg fram kva som er lagt til grunn for vurderingane slik at dei i større grad kan etterprøvast .

Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen har eit tilstrekkeleg godt system for vurdering av kva saker som skal følgjast opp med førespurnad om tilleggsdokumentasjon og kva søknader som skal bli avslått på bakgrunn av mangelfull dokumentasjon. Medan fem av ti vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått er gjeve på bakgrunn av mangelfull eller manglande dokumentasjon, er det i fire av ti saker med vedtak om godkjenning gjeve godkjenning på bakgrunn av tilleggsopplysningar som er gitt etter at fylkeskommunen har etterspurt utfyllande informasjon. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen sikre at det føreligg tydelege føringar for kva saker som skal bli avslått på bakgrunn av mangelfull dokumentasjon og i kva tilfelle fylkeskommunen skal etterspørje utfyllande dokumentasjon, for å sikre likebehandling av saker uavhengig av saksbehandlar og lege som vurderer søknaden.

All behandling av personopplysningar må ha eit rettsleg behandlingsgrunnlag for å være lov (jf. personvernforordninga artikkel 6). Revisjonen merkar seg at fylkeskommunen har etablert eit

³¹ Krav til nedsett mobilitet gjekk imidlertid fram av tidlegare retningslinjer som blei oppheva på same tid som forskrifta tredde i kraft. I dei tidlegare retningslinjene heiter det at «det er eit vilkår for å kunne bli godkjent som brukar at søkjaren har varig nedsett mobilitet, slik at vedkommande ikkje kan nytte seg av det offentlege rutetilbodet. Målgruppa er personar som er "grovt forflyttingshemma" og difor ikkje kan nytte offentlig transportmiddel». Formuleringa er ikkje inntatt i ny forskrift.

samtykkeskjema, som kan gi eit slikt behandlingsgrunnlag, men at dette ikkje har blitt signert av alle søkerane. Fylkeskommunen bør etter revisjonen si vurdering greie ut nærmare kva behandlingsgrunnlag fylkeskommunen har for å behandle sensitive personopplysningar i samband med behandling av søknader om godkjenning av TT-brukarar. Dersom behandlingsgrunnlaget berre er «samtykke», etterlever ikkje fylkeskommunen krava i personvernforordninga, da ikkje alle søkerane har signert erklæringa etter at forordninga tredde i kraft 25. mai 2018.

5 System og rutinar for behandling av klager

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

I kva grad er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for behandling av klager?

5.2 Revisjonskriterium

Tildeling av TT-kort er eit enkeltvedtak og er dermed omfatta av reglane i forvaltningslova § 28, som inneber at vedtaket kan påklagast av ein part eller annan med rettsleg klageinteresse. Sivilombodsmannen har i samband med ei klagesak uttalt at både godkjenning som TT-brukar og tildeling av ulike typar kort dreier seg om tildeling av ein rett som kan påklagast (2012/1871).³²

Søkjaren har ein klagefrist på tre veker frå vedkommande mottar vedtaket, jf. forvaltningslova § 29. Det forvaltningsorganet som har treft vedtaket (underinstansen) skal setje i verk dei undersøkingar klaga gjev grunn til. Underinstansen kan oppheve eller endre vedtaket dersom det finn klaga grunngeve. Dersom vilkåra for å behandle klaga ikkje føreligg, skal underinstansen avvise saka.

Blir det ikkje treft avgjersle om å oppheve, endre eller avvise saka, skal dokumenta i saka sendast til klageinstansen så snart saka er tilrettelagt, jf. forvaltningslova § 33. Vidare går det fram at klageinstansen skal sjå til at saka er så godt opplyst som mogeleg før vedtaket blir treft. Klageinstansen kan påleggje forvaltningsorganet som har treft vedtaket å setje i verk nærmare undersøkingar mm.

Om klageinstansen tar klaga til behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saka og under dette ta omsyn til nye omstende, jf. forvaltningslova § 34. Klageinstansen skal vurdere dei synspunkt som klagaren kjem med, og kan også ta opp forhold som ikkje gjeld han. Vedtaket kan ikkje endrast til skade for klagaren, med mindre klagaren sine interesser blir funne å måtte vike for omsynet til andre privatpersonar eller offentlege interesser. Klageinstansen kan sjølv treffe nytt vedtak i saka eller oppheve vedtaket og sende saka tilbake til underinstansen til heilt eller delvis ny behandling.

Eit forvaltningsorgan kan i medhald av forvaltningslova § 35 gjere om sitt eige vedtak utan at det er påklaga dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket rettar seg mot eller direkte tilgodeser, dersom underretning om vedtaket ikkje er kome fram til vedkommande og vedtaket heller ikkje er offentlig kunngjort, eller dersom vedtaket må sjåast som ugyldig.

I forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland er klage på vedtak omtala i § 9, der følgjande går fram:

Ved klage gjeld reglane i forvaltningslova § 28 1. og 2. ledd.

Klagefristen er i følgje forvaltningslova § 29 1. ledd 3 veker frå melding om vedtak er motteke.

Klagen skal sendast til Hordaland fylkeskommune, samferdselsavdelinga.

Dersom klagen ikkje vert teken til følgje, går den vidare til den fylkeskommunale klagenemnda som fattar endeleg vedtak.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Datagrunnlag

Det går fram av intervju at samferdselsavdelinga ikkje har skriftlege rutinar for klagebehandling. Det blir opplyst at det som regel er saksbehandlaren som skreiv vedtaket om avslag som behandlar klagen, ettersom vedkommande kjenner saka. Praksis for saksbehandlinga av klager er at saksbehandlaren sender brev til klagaren om at klaga er motteke, med informasjon om at klagesakene blir sendt til den

³² Sivilombodsmannen. 19. desember 2012. *Klageadgangen i sak om TT-kort*. Henta frå: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/klageadgangen-i-sak-om-tt-kort/>

fylkeskommunale legenemnda for medisinsk vurdering og at saksbehandlingstida er inntil tre månader. Deretter sender saksbehandleren klaga per post til den legen i legenemnda som i utgangspunktet gav si vurdering av søknaden, i tillegg til to andre legar i legenemnda. Dei tre legane gjer ei vurdering uavhengig av kvarandre, og sender vurderinga si tilbake til samferdselsavdelinga per brev. Om fleirtalet i legenemnda vurderer at vedtaket skal endrast, blir det sendt eit brev med melding om omgjerung av vedtak til klagaren. Om fleirtalet i legenemnda opprettheldt avslaget, blir klaga sendt til klagenemnda, som består av politikarar i fylkeskommunen. Om nemnda fattar eit omgjeringvedtak bestemmer nemnda også tidsperioden for godkjenninga.

Når ei sak går til klagenemnda utarbeider den aktuelle saksbehandleren eit saksframlegg for klagenemnda. Klagaren får deretter eit informasjonsskriv i posten om at fylkesdirektør har vurdert klaga og kome fram til at avslaget på søknaden må oppretthaldast, og at saka har gått til klagenemnda. Saksframlegget blir lagt ved brevet. Saksbehandlerane har ein mal dei følgjer for å utarbeide saksframlegget, men må skrive ei individuell grunngjeving for kvar sak. Grunngjevinga for avslaget og all informasjon om saka skal gå fram av saksframlegget. Søkjaren får åtte dagar til å gje tilbakemelding på saksframlegget, som blir innarbeidd i det endelege saksframlegget som blir lagt fram for klagenemnda. Saksbehandlerane opplyser i intervju at utarbeidinga av saksframlegg for klagenemnda er den arbeidsoppgåva som tar lengst tid i saksbehandlingsprosessen.

Saksframlegget blir sendt til fylkeskommunen sin jurist, som sender klaga vidare til klagenemnda seinast 14 dagar før det neste møtet i nemnda. Om klagenemnda tek imot klaga 13 dagar før neste møte, blir klaga ikkje behandla før det påfølgjande møtet i klagenemnda. Klagenemnda har møte fem-seks gonger i året, og det blir opplyst i intervju at det difor kan gå lang tid frå ei klage blir sendt til samferdselsavdelinga fram til søkjaren får ei eventuell omgjering av vedtaket. Saksbehandlerane tilrår difor ofte at søkjaren søkjer på nytt framfor å klage, da det ikkje er mogeleg å søkje på nytt medan klaga er til behandling. Om søkjaren sender inn informasjon etter at saka er sendt til klagenemnda, blir informasjonen frå klagaren tatt inn som eit vedlegg til saksframlegget.

Av årsmeldinga til klagenemnda for 2018 går det fram at det for TT-ordninga er klare retningslinjer om kva som skal til for å kome med i ordninga. I årsmeldinga går det fram at hovudvurderinga går på om ein er i stand til (ut frå ei medisinsk vurdering) å nytte offentleg transportmiddel eller ikkje og at ein er å rekne som «grovt forflyttingshemma». Vidare går det fram at hovudregelen er at godkjenning blir gjeve for fire år, eller midlertidig for to år. Opplysningane som er gitt i årsmeldinga er ikkje i samsvar med forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018, der det ikkje er eit vilkår at søkjaren skal vere «grovt forflyttingshemma». Det går ikkje fram av årsmeldinga at det har skjedd ei regelendring i løpet av året.

Som det går fram i kapittel 2.3, fatta samferdselsavdelinga i 2018 vedtak om avslag på totalt 407 av 2 362 søknader. Av dei 407 vedtaka om avslag, blei 26 klager behandla i klagenemnda i 2018. I 2018 blei sju av klagane tekne til følgje av klagenemnda. To av klagane blei sendt i retur til legenemnda da det var kome nye opplysningar i sakene som legenemnda ikkje hadde lese. I den eine av desse sakene blei vedtaket omgjort på bakgrunn av ei ny vurdering i legenemnda, medan søkjaren i den andre saka trakk klagen for å søkje på nytt. I tillegg blei ei sak om auka kvotebeløp behandla i klagenemnda, og denne blei ikkje teken til følgje. Det finst ikkje tal kor mange vedtak samferdselsavdelinga har omgjort utan at saka har blitt sendt til klagenemnda. Samferdselsavdelinga opplyser i samband med verifisering av rapporten at det blir ført statistikk over talet på klager som samferdselsavdelinga tek imot, men at denne er mangelfull.

I tre av dei ti sakene med vedtak om avslag som revisjonen har gjennomgått, har søkjaren klaga på fylkeskommunen sitt vedtak. I ei av klagesakene blei vedtaket omgjort på bakgrunn av ei ny vurdering av tre legar i legenemnda etter det var sendt inn utfyllande opplysningar i saka, medan ei anna klagesak blei omgjort etter behandling i klagenemnda. Ei av klagesakene som revisjonen har gjennomgått blei sendt til klagenemnda, men var enno ikkje behandla av klagenemnda på tidspunktet da revisjonen henta ut saken primo april 2019.

I den eine saken som blei behandla har to av dei tre legane i legenemnda som vurderte saken på nytt, kommentert at søkjaren ikkje kan sjåast å vere «grovt forflyttingshemma». I den andre saka vurderte ein av legane at vedtaket om avslag burde bli omgjort til livsvarig godkjenning på bakgrunn av nye opplysningar, medan dei to andre legane vurderte at vedtaket om avslag burde oppretthaldast. I klagesakene der vedtaket blei omgjort, blei vedtak om omgjering fatta høvesvis i underkant av tre veker og i overkant av elleve veker etter at klagen var sendt inn.

5.4 Vurdering

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har etablert ein praksis der forvaltningsorganet som har behandla saka først gjer ei vurdering av klagen ved å la legenemnda kome med ein uttale. Om legenemnda ikkje endrar opprinneleg vurdering, blir saka sendt vidare til klagenemnda i fylkeskommunen for ei ny vurdering. Dette er i samsvar med krava til behandling av klager i forvaltningslova.

Samstundes registrerer revisjonen at det ikkje er etablert skriftlege rutinar for førebuing og behandling av klagesaker. Revisjonen meiner at ei skriftleggjering av noverande praksis vil bidra til å sikre at førebuinga av klagesaker er lik uavhengig av saksbehandlar. Revisjonen stiller spørsmål ved om legenemnda og klagenemnda vurderer saker i samsvar med forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018. Revisjonen merkar seg at legenemnda i behandling av ei klagesak i 2019 har grunngjeve tilråding om avslag med at søkjaren ikkje kan vurderast som «grovt forflytningshemma». Revisjonen stiller spørsmål ved at legenemnda har nytta eit vilkår for godkjenning henta frå dei gamle retningslinene i vurderinga av ei sak etter at den nye forskrifta tredde i kraft. Revisjonen viser vidare til at skildringa av TT-ordninga og retningslinene for kva som skal til for å bli godkjent som brukar som går fram av klagenemnda si årsmelding for 2018, ikkje er i samsvar med ny forskrift. Etter revisjonen si vurdering bør fylkeskommunen bidra til å sikre at dei instansane som skal vurdere klagesaker er informert om dei vilkåra sakene skal vurderast på bakgrunn av.

Revisjonen meiner at det er uheldig at fylkeskommunen ikkje fører ein tilfredsstillande statistikk over tal på vedtak som blir påklaga. Mangel på tilfredsstillande statistikk over klagesaker medfører at det ikkje finst riktige tal på klagar der vedtaket blir omgjort etter at saka har vore til ny vurdering i legenemnda. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen bør etablere system og rutinar for å føre kontroll med talet på klagesaker og kva som er bakgrunnen for klagen. Dette vil både bidra til å sikre transparens i behandlinga av klagar, og vil vere eit viktig verktøy for å evaluere legenemnda sin praksis for vurdering av søknader. Til dømes kan statistikk over saker der legenemnda har endra si vurdering gje innsikt i kva typar saker som blir tilrådd omgjort av legenemnda.

Undersøkinga viser at tidspunkt for når ei sak blir sendt til klagenemnda kan gje betydelege utslag for tida det tar fram til klaga er behandla i klagenemnda. Etter revisjonen si vurdering, bør fylkeskommunen vurdere om dagens praksis bidrar til å sikre at sakene blir sendt til klagenemnda tidnok for å sikre ei raskast mogeleg behandling av klaga, og eventuelt justere praksis for å unngå at saker blir liggande i lang tid før behandling i klagenemnda.

6 Evaluering av ordninga

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling og underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen gjennomført ei evaluering av om ordninga fungerer etter intensjonen?

Under dette:

- Er det etablert eit system for å melde og følgje opp avvik knytt til praktisering av ordninga?
- Bli brukarane og/eller brukarorganisasjonar involvert i utviklinga av tenesta?

6.2 Revisjonskriterium

Krav om tryggjande kontroll går fram av kommunelova. I kommunelova³³ § 23 nr. 2 blir det stilt følgjande krav til administrasjonssjefen for kommunar og fylkeskommunar:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I førearbeida til kommunelova, Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)³⁴, står følgjande kommentar til kravet om tryggjande kontroll i kommunelova § 23:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Vidare vises det i førearbeida til at internkontroll særlig er eit verktøy for leiinga, og er ein integrert del av leiinga si styring av organisasjonen:

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgjande områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

I Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga (rundskriv N-4/97) står det at brukarorganisasjonane bør bli gjeve ei rådgivande rolle i arbeidet med å utvikle transportordningar for funksjonshemma i fylkeskommunane.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

³³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 1993 (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-2017-12-19-115

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*

6.3 Innleiing

Det blir opplyst i intervju at TT-ordninga i Hordaland blei sist evaluert i 2007, mellom anna gjennom ei spørjeundersøking som blei sendt ut til brukarane. Det har ikkje vore gjennomført nokre tilsvarande evalueringar etter dette. I samband med ny forskrift var det ingen formell vurdering av ordninga, men det blir opplyst at samferdselsavdelinga hadde intern dialog om endringane.

6.4 System for avvik

6.4.1 Datagrunnlag

Det finst ikkje noko eige avvikssystem for TT-ordninga der saksbehandlarane kan registrere feil i rutinar/malar eller feil som blir gjort i saksbehandlinga. Saksbehandlarane opplyser i intervju at dei oppfatar at fylkeskommunen sitt felles kvalitetssystem, Kvalitetsportalen, er berekna på større saker, og ikkje til å registrere spesifikke feil i saksbehandlinga av søknader. Saksbehandlarane opplyser at dersom dei oppdagar ein feil, så blir dette retta opp, til dømes ved at det blir fatta eit omgjeringssvedtak.

Seksjonsleiar opplyser i intervju at vedkommande ikkje har vurdert behov for å innføre avvikshandteringsrutinar spesifikt for TT-ordninga. Behov for eit system for registrering og handtering av avvik har heller ikkje vore eit tema i samferdselsavdelinga. Seksjonsleiar oppfatar at saksbehandlarane melder ifrå munnleg til han dersom dei har noko å melde inn. Seksjonsleiar opplyser å ha ein god dialog med saksbehandlarane og at vedkommande tar hand om problem når dei oppstår, og at det ikkje har vore nokon alvorlege avvik i saksbehandlinga av søknader på lengre tid.

6.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje er noko felles avvikssystem eller rutinar som blir nytta til å melde og følge opp avvik og manglar knytt til arbeidet med TT-ordninga og saksbehandling av søknader. I staden blir det opplyst at enkeltvis avvik blir meldt til seksjonsleiar og retta opp etterkvart.

Revisjonen meiner at det kan vere føremålstenleg at det blir etablert meir systematiske ordningar for melding og oppfølging av avvik. Ei formalisering av eit slikt system vil mellom anna kunne bli nytta til å få oversikt over kva typar avvik som førekjem og i kva omfang. Slike oversikter kan vere viktige innspel i arbeidet med å vurdere risiko for mangelfull regeletterleving og etterleving av rutinar og prosedyrar, og kan slik vere viktige innspel i kvalitetsarbeidet på området. Revisjonen vil peike på at mangelfull rapportering og gjennomgang av avvik medfører risiko for at uønskte hendingar og mangelfull etterleving av regelverk eller interne rutinar ikkje blir avdekkja, følgt opp og korrigert. Dette kan vidare bidra til at eventuell mangelfull praksis held fram og at relevant forbetningsarbeid ikkje blir satt i verk.

6.5 Involvering av brukarar i utviklinga av TT-ordninga

6.5.1 Datagrunnlag

Innspel frå brukarane til endringar i TT-ordninga

Det går fram av intervju med både brukarorganisasjonane og samferdselsavdelinga at det mest sentrale kravet frå brukarorganisasjonane er å auke den årlege utbetalinga (brukarkvota) for TT-brukarar. Alle brukarorganisasjonane som er intervjuja meiner at det er viktig at Hordaland får ta del i den utvida TT-ordninga, og fleire peikar på at dagens finansiering ikkje dekkjer brukarane sine behov for transport. Dette gjeld særleg brukarar i distrikta som har lengre reiser, ettersom dagens kvote rekk til svært få reiser for desse brukarane. Det går fram av intervju at SAFO har sendt ein førespurnad til fylkeskommunen om å indeksregulere brukarkvota. Dette har ikkje blitt gjennomført. Samstundes har drosjeturar blitt dyrare.

Fleire av brukarorganisasjonane har tatt opp med samferdselsavdelinga at fylkeskommunen må stille strengare krav til at alle transportoperatørane skal ha utstyr for å ta imot betaling med TT-kort. Det blir opplyst i intervju at det er eit problem at einskilde sjåførar avviser passasjerar som har TT-kort fordi dei ikkje klarer å nytte systemet for TT-kort. Både det fylkeskommunale rådet for menneske med nedsett funksjonsevne og FFO tok opp dette i høyringssvara deira til ny forskrift. Det blir òg opplyst at SAFO har hatt mange møte med fylkeskommunen fordi brukarane deira har opplevd å bli nekta tur med drosje sjølv om dei har bestilt turen på førehand. Det fylkeskommunale rådet peikar i intervju på at fylkeskommunen må ta i bruk sine sanksjonsmogelegheiter, da det er fylkeskommunen som godkjenner drosjeløyve. Rådet har ikkje fått tilbakemelding frå fylkeskommunen om det er sett i verk tiltak for å betre situasjonen.

Det blir opplyst i intervju at fleire av innspela som brukarorganisasjonane har hatt knytt til TT-ordninga har resultert i endringar i ordninga. Til dømes klaga fleire av brukarorganisasjonane på at TT-kvota tidlegare blei nullstilt kvart halvår, som gjorde at brukarane ikkje kunne disponere kvota si fritt gjennom året. Det fylkeskommunale rådet opplyser i intervju at dei sendte inn jamlege førespurnader til samferdselsavdelinga om å endre ordninga slik at brukarane fritt kunne velje når dei ville bruke kvota, men at førespurnaden blei avvist ei rekkje gongar utan at dette blei endra. Saka blei til slutt fremja direkte i fylkestinget i samband med behandling av budsjettet, på bakgrunn av at ein av dei politiske representantane i rådet òg satt i samferdselsutvalet og fylkestinget, og forslaget blei vedteke. Seksjonsleiar opplyser at kostnaden ved å la brukarane disponere kvota si fritt gjennom året versus eit halvt år er avgrensa.

Vidare blir det opplyst i intervju at brukarorganisasjonane har medverka til at søknader frå personar med psykiske lidningar no blir vurdert. Det fylkeskommunale rådet for menneske med nedsett funksjonsevne opplyser i intervju at dei i 2014 bad om ein gjennomgang av kriteria for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga, da psykiske lidningar tidlegare ikkje gav grunnlag for å bli godkjent brukar av ordninga. Etter dialog mellom rådet og samferdselsavdelinga blei forskrifta endra slik at også psykisk sjuke kunne søkje om å bli brukar.

Brukarmedverking i samband med forskriftsendringa i 2018

Brukarråda og -organisasjonane blei involvert i arbeidet med ny forskrift om TT-ordninga ved at dei blei invitert til å gje høyringsinnspel til forslaget til ny forskrift som blei lagt fram hausten 2017. Fylkeskommunen fekk høyringssvar frå det fylkeskommunale rådet for menneske med nedsett funksjonsevne, Fylkeseldrerådet, FFO Hordaland, SAFO Sørvest og Norges Blindforbund. Blindforbundet er representert i FFO og blei ikkje invitert til å skrive sitt eige høyringssvar til forslaget, men ønska likevel å gje eit eige høyringssvar.

Det går fram av høyringssvara at brukarorganisasjonane hadde fleire innspel til fylkesrådmannen sitt fyrste forslag til endring av TT-ordninga frå oktober 2017. Fleire (men ikkje alle) av innspela blei tatt omsyn til i endeleg forskrift og har resultert i endring av mellom anna tidsperiode for godkjenning og at brukarar som hamnar på institusjon ikkje lengre mistar godkjenninga som TT-brukar.

Eit av alternativa som blei presentert i forslaget til forskriftsendringa var ei føresegn som gav lik grunnkvote for alle brukarar på 6 500 kroner. Unntaket var for tunge rullestolbrukarar, som skulle få eit tillegg utover grunnkvota. Forslaget om ei flat kvote vakte motstand hos fleire av brukarorganisasjonane, og blei på bakgrunn av dette tatt ut av fylkesrådmannen sitt forslag som blei vedteke i april 2018.

I sitt høyringssvar til forslaget om ny forskrift kom RMNF med forslag om at avstand burde vore eit kriterium som avgjer storleiken på brukarkvotane, men fekk ikkje gjennomslag for dette. SAFO fekk heller ikkje gjennomslag for innspelet deira om at brukarar som ikkje er i stand til å køyre sin eigen bil burde få auka kvote.

Rundt eit halvt år etter at den nye forskrifta hadde tredd i kraft, gav to av brukarorganisasjonane tilbakemelding om at dei ikkje var nøgd med at brukarar som har grunnstønad til transport frå NAV får halvert TT-kvota i gjeldande forskrift. Ingen av brukarorganisasjonane gav innspel om dette i høyringsrunden i samband med forslaget om ny forskrift. I intervju peikar brukarorganisasjonane på at dei oversåg dette forslaget fordi dei var fokusert på å hindre at det blei innført flat kvote for alle brukargrupper. Brukarorganisasjonane opplyser i intervju at dei no er bekymra for at TT-brukarar blir trekt i beløp både av NAV og fylkeskommunen. Seksjonsleiar i forvaltningsseksjonen opplyser i intervju at bakgrunnen for at brukarar med stønad frå NAV får halv kvote, er at føremålet med TT-ordninga og NAV sin grunnstønad til transport overlappar, da begge gjev tilskot til fritidsreiser. Ifølgje seksjonsleiar er det uklart om NAV er konsekvente med kvota dei gjev til TT-brukarar eller om det er litt tilfeldig om dei trekker frå beløpet eller ikkje.

Dialogen mellom brukarorganisasjonane og samferdselsavdelinga

Det går fram av intervju med brukarorganisasjonane at dei i mindre grad enn dei fylkeskommunale råda blir involvert i det kontinuerlege arbeidet med TT-ordninga. Det blir opplyst i intervju at samferdselsavdelinga har nokre møte med dei fylkeskommunale råda der TT-ordninga har vore eit tema, men at det er fleire år sidan samferdselsavdelinga hadde fellesmøte med alle råda og brukarorganisasjonane samla.

Det går fram av intervju at RMNF opplever å ha god dialog med samferdselsavdelinga om TT-ordninga. Rådet opplever at fylkesadministrasjonen i mange saker ikkje involverer dei i avgjersler som påverkar brukargruppene deira, men at dette ikkje gjeld for TT-ordninga der dialogen med samferdselsavdelinga har vore god.

Blindeforbundet opplyser på si side at organisasjonen har hatt lite kontakt med samferdselsavdelinga, og at Blindeforbundet ikkje blir godt nok involvert når det gjeld utviklinga av TT-ordninga og andre saker som gjeld samferdsel i fylkeskommunen. Blindeforbundet peikar mellom anna på at dei aldri har blitt invitert til møte for å kome med innspel til TT-ordninga. Blindeforbundet opplyser at i dei sakene forbundet har blitt involvert, har dette vore for seint i prosessen til at dei har hatt mogelegheit til å utøve innflytelse. Blindeforbundet viser til at dei ikkje blei involvert i søknadsprosessen da fylkeskommunen i 2016 skulle søkje om å få delta i den nasjonale utvida TT-ordninga. Blindeforbundet meiner det var kritikkverdige at fylkeskommunen dette året berre søkte om støtte til brukarar av elektrisk rullestol under 40 år, og at synshemma blei utelate frå søknaden. Eit av Blindeforbundet sine innspel er at fylkeskommunane som deltek i den nasjonale ordninga ofte overvurderer kostnadane knytt til å delta i ordninga, og at mange av fylkeskommunane ikkje har klart å bruke opp summen dei har fått tildelt. Etter Blindeforbundet si vurdering, er det viktig at fylkeskommunen tar omsyn til dette når dei søkjer om å ta del i den utvida ordninga ettersom det er ein avgrensa søknadspott. Seksjonsleiar opplyser at fylkeskommunen søkte midlar for ei avgrensa brukargruppe dette året for å auke sjansen for å få innvilga søknaden. Blindeforbundet blei kontakta av Hordaland fylkeskommune for å komme med innspel til ny søknad om utvida TT-ordning i 2019.

Blindeforbundet oppfatar at fylkeskommunen føretrekk å involvere brukarar gjennom dei fylkeskommunale råda framfor å involvere dei forskjellige organisasjonane direkte. Etter Blindeforbundet si vurdering burde ikkje råda bli behandla som brukarutval ettersom dei er politiske. Blindeforbundet meiner at samferdselsavdelinga i staden burde ha eit eige brukarutval.

SAFO Sørvest opplyser i intervju at organisasjonen har jamleg dialog med Hordaland fylkeskommune om TT-ordninga, og at samarbeidet med fylkeskommunen si samferdselsavdeling fungerer godt. SAFO og FFO opplyser at dei ikkje blir invitert på møte med fylkeskommunen, da det er dei fylkeskommunale råda som har den direkte dialogen med fylkeskommunen.

6.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at brukarorganisasjonane har kome med fleire innspel til endringar i TT-ordninga som har medverka til endringar i ordninga. Brukarorganisasjonane sine innspel som blei gjeve i høyringsrunden i samband med ny forskrift har langt på veg blitt tatt omsyn til i det endelege forslaget som blei vedteke i april 2018.

Samstundes viser undersøkinga at det er eit potensial for å auke brukarinvolveringa og for å leggje til rette for meir dialog mellom samferdselsavdelinga og brukarorganisasjonar. Det går fram at det er fleire år sidan samferdselsavdelinga hadde fellesmøte med råda og brukarorganisasjonane samla, og at dialogen primært er direkte mellom samferdselsavdelinga og dei fylkeskommunale råda. Undersøkinga viser at brukarorganisasjonane ikkje har fått tilbakemelding på fleire forslag dei har fremja, under dette forslag til strengare krav som sikrar at drosjar ikkje nektar TT-brukarar reise, og forslag om at avstand burde vere eit kriterium som avgjer storleiken på brukarkvotane. Etter revisjonen si vurdering bør samferdselsavdelinga vurdere å leggje betre til rette for ei meir kontinuerleg involvering av brukarorganisasjonar, og sikre at brukarorganisasjonar blir tidsriktig involvert i saker som påverkar brukargruppene deira. Innspel frå brukarane er eit viktig element for evaluering og forbetring av tenesta.

7 Samanlikning av TT-ordninga i Hordaland og Sogn og Fjordane

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling.

I kva grad skil TT-ordninga i Hordaland fylkeskommune seg frå korleis ordninga er organisert og praktisert i Sogn og Fjordane fylkeskommune?

7.2 Datagrunnlag

7.2.1 Organisering

I motsetnad til Hordaland, der all saksbehandling ligg hos fylkeskommunen, har fylkeskommunen i Sogn og Fjordane delegert ansvaret for saks- og klagebehandling til kommunane. Sogn og Fjordane fylkeskommune sine oppgåver knytt til TT-ordninga består i hovudsak av å tildele budsjettmidlar for TT-ordninga til kommunane kvart år. Midlane til kommunane blir tildelt etter innbyggjartal og avstanden innbyggjarane har til nærmaste kommunesenter.³⁵ Det er opp til den einsskilde kommune å fastsette grunnkvote og tilleggskvote til TT-brukarane i den aktuelle kommunen. I retningslinene til Sogn og Fjordane fylkeskommune går det likevel fram at brukarar som bur langt frå kommunesenter, brukarar som treng spesialbil og brukarar som er blinde/svaksynte bør få ekstra tildeling. I Hordaland får alle brukarar i same brukargruppe lik kvote uavhengig av kor dei er busett. Unntaket er brukarar som bur meir enn 20 km frå næraste servicesenter (til dømes post eller butikk) som i Hordaland får eit tillegg på 1 000 kroner per år.

I Sogn og Fjordane er det godkjenningnemnda i den einsskilde kommunen som avgjer om søkjarane oppfyller kriteria for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga. Godkjenningnemnda skal ifølgje retningslinene for TT-ordninga i Sogn og Fjordane bestå av minimum to personar, og minimum ein av medlemmane skal vere tilknytt helse- og omsorgstenesta i kommunen. I Hordaland er det fylkeskommunen som fattar vedtak om godkjenning, på bakgrunn av tilråding frå ein av legane i den fylkeskommunale legenemnda. Om søkjaren er prioritert blir vedtaket fatta administrativt utan at søknaden går til legenemnda.

Utover å tildele midlar til kommunane, har Sogn og Fjordane fylkeskommune ansvar for å tildele kvotar og utbetale midlar til brukarar som er omfatta av den nasjonale utvida TT-ordninga som Sogn og Fjordane er del av. Sogn og Fjordane fylkeskommune fekk andre halvår 2017 innvilga søknaden om å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga, ei ordninga som berre gjeld for rullestolbrukarar og blinde/svaksynte. Det er fylkeskommunen som utbetaler kvotane til brukarane som er omfatta av den utvida ordninga. Brukarar av den utvida TT-ordninga får eit anna kort i ei anna farge, slik at det er tydeleg kven som er brukar av den utvida ordninga. Kvotene som blir tildelt gjennom den utvida ordninga kjem i tillegg til kvotene som blir gjeve gjennom den ordinære TT-ordninga, og skal tildelast uavhengig av den ordinære kvota. Sogn og Fjordane fylkeskommune har kommunisert at kommunane må tildele ordinære kvoter til brukarane av den utvida TT-ordninga på same vilkår som tidlegare. Brukarane som er omfatta av den utvida ordninga blir tildelt eit fast beløp kvart år, og det blir ikkje differensiert etter avstand frå kommunesenter.

7.2.2 Retningslinjer

I 2017 utarbeida Sogn og Fjordane fylkeskommune nye retningslinjer for TT-ordninga i fylket som blei gjort gjeldande frå 1. januar 2018. Forslaget til retningslinene blei utarbeidd av ei arbeidsgruppe i samferdsleavdelinga, og blei politisk vedtekne av hovudutvalet for samferdsle i fylkeskommunen. Retningslinene er mellom anna basert på retningslinene i Hordaland (frå 2014) og Trøndelag fylkeskommune. I samband med innføring av dei nye retningslinene kalla fylkeskommunen inn til fleire fellesmøte med kommunane, der fylkeskommunen presenterte dei nye retningslinene og gav kommunane moglegheit til å kome med innspel.

³⁵ Tidlegare blei midlane berre fordelt etter innbyggjartal, men dette blei endra med dei gjeldande retningslinene for Sogn og Fjordane som tredde i kraft 01.01.2018.

I Sogn og Fjordane sine retningslinjer går det fram at brukarar innanfor følgjande grupper kan innfri krava for å få TT-kort:

- Blinde og sterkt svaksynte (synsstyrke 0.33 - 6/18 Folketrygdlova),
- Personar som er avhengige av rullestol,
- Personar med psykisk utviklingshemming (individuell vurdering etter funksjon)
- Andre personar med funksjonshemming (individuell vurdering etter funksjon).

I Hordaland sine retningslinjer er krav til godkjenning i hovudsak basert på evne til å ta offentleg transport og er ikkje spesifisert etter type sjukdom, med unntak av spesifiserte krav for å falle innunder kategorien sterkt synshemma og krav for å få godkjenning basert på psykisk sjukdom.

Retningslinjene til Sogn og Fjordane skil seg frå forskrifta for TT-ordninga i Hordaland, ved at Sogn og Fjordane ikkje har nedre aldersgrense på brukarar medan Hordaland har dette. I tillegg betaler brukarane i Sogn og Fjordane ein fast eigenandel på 30 kroner som er tilsvarende minstetakst på buss, medan eigenandelen i Hordaland er 15 prosent av kostnaden på reisa.³⁶ Ein annan skilnad er at brukarar i Sogn og Fjordane kan nytte TT-kortet i heile landet, medan brukarar i Hordaland ikkje kan nytte TT-kortet utanfor fylkesgrensa. I Sogn og Fjordane blir godkjenninga som TT-brukar gitt på varig basis, og brukarane må ikkje fornye godkjenninga. Ein brukar i Hordaland får TT-godkjenning for eitt,³⁷ to eller fem år, og må søkje om ny godkjenning når godkjenningsperioden går ut. I nokre tilfelle kan brukarar i Hordaland òg få livsvarig godkjenning.

Det går fram av intervju at Sogn og Fjordane fylkeskommune forventar at kommunane følgjer retningslinjene til fylkeskommunen for TT-ordninga. Samstundes blir det opplyst i intervju at fylkeskommunen har inntrykk av at kommunane godkjenner fleire brukarar enn dei som oppfyller kriteria for godkjenning i retningslinjene, noko som medfører at kvotene per brukar blir mindre, ettersom det er kommunane som kvart år fastsett brukarkvotene på bakgrunn av tildelinga frå fylkeskommunen.

7.2.3 Omfang

Sogn og Fjordane har per april 2019 om lag 3 400 godkjente TT-brukarar. Av desse er 400 brukarar omfatta av den nasjonale utvida TT-ordninga som Sogn og Fjordane har tatt del i sidan hausten 2017, og som omfattar rullestolbrukarar og blinde/svaksynte. Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt budsjett for TT-ordninga i 2019 er seks millionar kroner. Av denne summen er 1,8 millionar øyremerka brukarane omfatta av den nasjonale utvida TT-ordninga. Dette utgjer fylkeskommunen sin eigenandel for å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga. Kommunane sitt budsjett for tildeling av kvoter til ordinære TT-brukarar for 2019 er dermed om lag 4,2 millionar kroner. Budsjettet fylkeskommunen har for brukarar omfatta av den utvida nasjonale TT-ordninga er 10,8 millionar. Dette gjev ein gjennomsnittleg kostnad per brukar på 1 235 kroner for brukarar av den ordinære TT-ordninga, medan brukarar av den utvida ordninga får ei kvote på 27 000, i tillegg til den ordinære kvota.

Hordaland hadde til samanlikning 12 275 brukarar av TT-ordninga per 1. januar 2019. Av desse var 2 458 brukarar blinde/sterkt svaksynte (639 brukarar) og rullestolbrukarar (1 819 brukarar). I 2018 nytta Hordaland fylkeskommune 35,8 millionar kroner til TT-ordninga. Dette gjev ein gjennomsnittleg kostnad per brukar på 2 917 kroner eksklusive MVA. Hordaland fylkeskommune har søkt om å få delta i den utvida nasjonale TT-ordninga kvart år sidan ordninga med statleg løyving til tunge brukarar starta i 2012, men har ikkje fått innvilga søknadene tidlegare år. Hordaland fylkeskommune fekk i juni 2019 innvilga søknaden om å delta i den nasjonale utvida TT-ordninga, og blei gjennom denne ordninga tildelt 28,5 millionar kroner for andre halvår 2019.³⁸

Omfanget av TT-ordninga i Sogn og Fjordane blir fastsett i det årlege budsjettet. Kommunane i Sogn og Fjordane følgjer sin eigen mal på tildelingssum til brukarar utifrå funksjonsevne og avstand frå sentrumsfunksjon. Tildelt beløp til brukarar variera difor frå kommune til kommune. Tidlegare var tildelinga av midlane til kommunane basert på talet på innbyggjarar per kommune med eit likt kronebeløp per

³⁶ Eigenandelen på 30 kroner i Sogn og Fjordane gjeld både for brukarar som er omfatta av den ordinære og den utvida TT-ordninga.

³⁷ Berre i særskilde høve.

³⁸ Samferdselsdepartementet. *Utvidet TT-ordning – Tildeling av midler for 2. halvår 2019.*

innbyggjarar (ca. 54 kroner). Etter at dei nye retningslinene tredde i kraft, blir 20 prosent av midlane fordelt etter avstanden innbyggjarane har frå kommunesentra.³⁹ Dei resterande 80 prosent av midlane blir framleis fordelt etter innbyggjartal. I Hordaland har TT-kvotene for dei ulike brukargruppene lege på same nivå i mange år, og blei vidareført ved ny forskrift.⁴⁰

7.3 Ny fylkeskommune og felles retningslinjer

Hordaland og Sogn og Fjordane er per juni 2019 i dialog for å bestemme korleis TT-ordninga i Vestland fylkeskommune skal organiserast. I samband med førebuingane til samanslåinga av Hordaland og Sogn og Fjordane har PricewaterhouseCoopers (PwC) gjennomført ei kartlegging av forskjellane i TT-ordninga til dei to fylkeskommunane. Det blir opplyst i intervju at det har vore fleire møte mellom dei to fylkeskommunane på administrativt nivå, og at administrasjonen i fylkeskommunane er einige om at det vil vere mest føremålstenleg å følgje saksbehandlingsmodellen til Hordaland, der fylkeskommunen behandlar alle søknader.

Det er fylkeskommunepolitikarane som skal vedta dei nye retningslinene for TT-ordninga i Vestland fylkeskommune. Arbeidet med nye retningslinjer startar hausten 2019, og så snart dei har vore gjennom godkjenningssprosessen vil dei bli tekne i bruk i heile det nye fylket. Dette vil vonleg skje primo 2020.

7.4 Oppsummering

Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane sine ordningar skil seg frå kvarandre på fleire område. Samanlikningane er samanfatta i tabellen under.

	Hordaland fylkeskommune	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Organisering	Alt ansvar og alle oppgåver blir utført av fylkeskommunen	Overordna ansvar er lagt til fylkeskommunen, som tildeler budsjett til kommunane. Kommunane står for all saksbehandling og klagebehandling, og det er den enkelte kommune som bestemmer kvota for den einkilde brukar. Brukarar omfatta av den nasjonale ordninga får midlar direkte frå fylkeskommunen.
Omfang	Hordaland har 12 275 TT-brukarar (per januar 2019) Fylkeskommunen sitt budsjett for TT-ordninga er 35,8 millionar kroner (2018)	Sogn og Fjordane har 3 400 TT-brukarar (per april 2019) Fylkeskommunen sitt budsjett for TT-ordninga er 4,2 millionar kroner til den ordinære TT-ordninga og 1,8 millionar kroner til den utvida TT-ordninga. Den utvida TT-ordninga blir i tillegg finansiert med ni millionar kroner frå staten (2018)
Tildeling	Vedtak om godkjenning og avslag blir fatta av fylkeskommunen, etter innspel frå ein lege i legenemnda i dei sakene som fylkeskommunen vurderer at ikkje kan avgjerast administrativt	Vedtak om godkjenning og avslag blir fatta av ei godkjenningnemnd i den kommunen søkjaren er registrert. Nemnda skal bestå av minst ein person innanfor helse og omsorg

³⁹ 0-10 km - ikkje tilskot, 10-20 km 5% tilskot, 20-30 km 5% tilskot, 30-40 km 5% tilskot, over 40 km 5% tilskot

⁴⁰ I forslag til ny forskrift for TT-ordninga i Hordaland som blei lagt fram i april 2018, var eit av forslaga frå fylkesdirektør at brukarkvotane for det einkilde år vert fastlagt i samband med budsjettbehandlinga. Det går fram av saksdokumentet at Blindeforbundet var negativ til forslaget da dei frykta at kvotane kunne bli endra til det verre frå år til år. Forslaget var det einaste av fylkesrådmannen sine elleve punkt som ikkje blei vedtatte i fylkesutvalsmøtet 11. april 2018. Forslaget blei i staden stroke.

	Hordaland fylkeskommune	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Retningsliner	<p>I forskrift om TT-ordninga i Hordaland er følgjande vilkår for å bli definert for å bli godkjent som TT-brukar:</p> <p>«For å bli godkjent som brukar må søkjaren oppfylle desse vilkåra:</p> <p>a) Søkjaren må ha sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst 2 år. I særskilde høve kan det gjevast godkjenning for eitt år.</p> <p>b) Søkjaren må, på grunn av sjukdommen eller funksjonshemminga, vere ute av stand til å nytta offentleg transportmiddel, sjølv med hjelp av sjåfør ved på- og avstiging. Som offentleg transportmiddel gjeld og serviceliner, bestillingstransport eller liknande tilrettelagt transporttilbod.</p> <p>c) For å bli definert som sterkt synshemma må ein ha visus med korreksjon på begge augo som er mindre enn 6/60-del (0,1) og/eller ikkje klare fingertelling (med korreksjon) på meir enn 6 meter.</p> <p>d) For å bli godkjent som fylgje av psykisk sjukdom må søkjaren ha hatt brei og langvarig kontakt med behandlingsapparatet og ha ein diagnose som omfattar tyngre psykiatri. Det må dokumenterast at søkjaren på grunn av sjukdommen ikkje kan nytta offentlege transportmiddel, eller at sjukdommen blir vesentleg forverra ved å nytta slik transport.</p> <p>e) Søklar må vera minst 10 år for å bli godkjent som brukar.</p> <p>f) Søkjaren må vera busett og folkeregistrert i Hordaland. Brukarar som flyttar frå Hordaland misser godkjenninga.»</p>	<p>I retningslinene for TT-ordninga i Sogn og Fjordane er følgjande vilkår definert for å bli godkjent som TT-brukar:</p> <p>«For å bli godkjent som brukar skal det være direkte samanheng mellom varig funksjonshemming og evna til å bruke kollektive transportmiddel.</p> <p>For å få innvilga søknad om TT må søklar ha funksjonshemming som varer minimum eitt år.</p> <p>Følgjande kan gi grunnlag for godkjenning, når andre føresetnader er oppfylt:</p> <p>A Blinde og sterkt svaksynte. (Synsstyrke 0.33 - 6/18 Folketrygdlova)</p> <p>B Personar som er avhengig av rullestol.</p> <p>C Personar med psykisk utviklingshemming, individuell vurdering etter funksjon.</p> <p>D Andre personar med funksjonshemming, individuell vurdering etter funksjon.</p> <p>Person som er godkjend som TT-brukar i Sogn og Fjordane, men som flyttar innan fylket, treng ikkje å søkje på nytt. Brukarar som er godkjend som TT-brukar i anna fylke, må søkje om ny brukargodkjenning ved flytting til Sogn og Fjordane.»</p> <p>Det er ingen nedre aldersgrense for godkjenning som TT-brukar</p>
Bruk og kostnad for den enkelte brukar	<p>TT-kortet kan berre nyttast i fylkeskommunen</p> <p>Eigendel på 15 prosent av prisen på kvar drosjetur</p> <p>Godkjenningsperiode på eitt, to eller fem år. Nokre brukarar får livsvarig godkjenning</p>	<p>TT-kortet kan nyttast i heile landet</p> <p>Eigendel på 30 kroner per drosjetur</p> <p>Ingen utlaupsdato for godkjenning som TT-brukar.</p>

8 Konklusjon og tilrådingar

I samband med endringane i regelverket for TT-ordninga i Hordaland som tredde i kraft 1. juli 2018, blei all sakshandbehandling knytt til TT-ordninga samla hjå fylkeskommunen.

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje har etablert tilstrekkeleg med skriftlege rutinar for behandling av søknader om TT-godkjenning for å sikre at saksbehandlinga skjer i samsvar med regelverk og ivaretek forvaltningsrettslege prinsipp om føreseielegheit og likebehandling. Det manglar mellom anna skriftlege rutinar for kva saker som kan behandlast administrativt av saksbehandlarane og kva saker som skal vurderast av legenemnda i fylkeskommunen. Det er heller ikkje etablert skriftlege rutinar for sentrale delar av saksbehandlingsprosessen, til dømes rutinar for korleis søknader skal vurderast, kva som skal inngå i vedtak om godkjenning eller vedtak om avslag, fornying av søknader eller vurdering av habilitet. Vidare er informasjon om TT-ordninga på fylkeskommunen sine nettsider, og informasjonen gjeve i brev til søkjarane, ikkje er oppdatert i samsvar med forskrifta som tredde i kraft 1. juli 2018. Det er også revisjonen si vurdering at søknadsskjemaet med fordel kunne ha vore meir i samsvar med forskrifta sine vilkår for å bli godkjent som brukar.

Revisjonen meiner at manglande skriftlege rutinar medverkar til at saksbehandlinga på fleire område ikkje er i samsvar med forvaltningslova, gjeldande lokal forskrift og god forvaltningsskikk. Dette blir stadfesta av revisjonen sin gjennomgang av fylkeskommunen si behandling av søknader i perioden mai 2018 til mars 2019, der det mellom anna kjem fram følgjande:

- Fleire av sakene har ei saksbehandlingstid på over 100 dagar, sjølv om saksdokumenta ikkje tilseier at desse søknadene har vore meir tidkrevjande å behandle enn andre søkander. Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen etterlever kravet om at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald, jf. forvaltningslova § 11 a.
- Fylkeskommunen sine brev med stadfesting av motteke søknad, tilfredsstillar etter revisjonen si vurdering ikkje krav til mellombels svar i samsvar med krava i forvaltningslova § 11 a.
- Formuleringar i vedtaksbrev er i fleire tilfelle ikkje i samsvar med regelverk eller gjeldande forskrift. Mellom anna manglar vedtaksbrev om godkjenning informasjon om høve til å klage som det blir stilt krav om i forvaltningslova § 27.
- Dersom ein samanliknar søknader og vedtak som er godkjent opp mot nokre av dei som er avslått, er det ikkje alltid tydeleg kvifor dei har fått ulikt resultat på bakgrunn av dei opplysningane som er gjeve i søknaden og grunngjevinga i vedtaka. Revisjonen stiller spørsmål ved om fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad sikrar at legane i legenemnda og saksbehandlarane har lik praksis for vurdering av søknadene, eventuelt om grunngjevingane for vedtaka er tilstrekkeleg dokumenterte og moglege å etterprøve.
- I alle vedtaka som er fatta administrativt er det feilaktig opplyst at vedtaket er fatta på grunnlag av innstilling frå legenemnda.
- Det er ulik praksis for korleis søknader med mangelfull dokumentasjon blir behandla. Medan nokre av søknadene er følgt opp med førespurnad om tilleggsdokumentasjon, er andre søknader avslått på bakgrunn av mangelfull dokumentasjon.

Ved behandling av klager har fylkeskommunen etablert ei ordning der forvaltningsorganet som har behandla saka først gjer ei vurdering av klagen, der også legenemnda får kome med ei uttale. Om legenemnda ikkje endrar tidlegare vurdering, blir saka sendt vidare til klagenemnda i fylkeskommunen for ei ny vurdering. Dette er i samsvar med krava i forvaltningslova. Samstundes registrerer revisjonen at det ikkje er etablert skriftlege rutinar for førebuing og behandling av klagesaker. Revisjonen meiner at ei skriftleggjering av noverande praksis vil bidra til å sikre at førebuinga av klagesaker er lik uavhengig av saksbehandlar.

Fylkeskommunen har ikkje gjennomført noko nyare evaluering av TT-ordninga med omsyn til om ordninga fungerer etter intensjonen og om ein følgjer regelverk og føringar. Revisjonen meiner at det er uheldig at fylkeskommunen ikkje fører ei tilfredsstillande statistikk over tal på vedtak som blir påklaga og som omgjort av fylkeskommunen før saka går til klagenemnda, da dette kan bidra til å sikre transparens i fylkeskommunen si behandling av klagar og gje fylkeskommunen oversikt kva typar saker som blir tilrådd

omgjort av legenemnda. Denne kunnskapen kan vere viktig som ein del av lærings- og forbetningsarbeidet knytt til TT-ordninga.

Undersøkinga viser også at det ikkje er etablert noko felles avvikssystem eller rutinar som blir nytta til å melde og følgje opp avvik og manglar knytt til arbeidet med TT-ordninga og saksbehandling av søknader. Revisjonen vil peike på at mangelfull rapportering og gjennomgang av avvik medfører risiko for at uønskte hendingar og mangelfull etterleving av regelverk eller interne rutinar ikkje blir avdekka, følgt opp og korrigert.

Undersøkinga viser at dei fylkeskommunale råda og brukarorganisasjonane har kome med fleire innspel til endringar i TT-ordninga som har medverka til endringar i ordninga. Samstundes viser undersøkinga at det er eit potensial for å styrke brukarinvolveringa og leggje til rette for meir dialog mellom samferdselsavdelinga og brukarorganisasjonane.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, anbefaler revisjonen at Hordaland fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Etablerer skriftlege rutinar for saksbehandling av søknader om TT-godkjenning for å sikre at praksis for saksbehandling av søknader samsvarer med forvaltningslova og gjeldande forskrift om TT-ordninga, til dømes rutinar som skal sikre:
 - at saksbehandlarane si habilitet blir vurdert ved fordeling av søknader for behandling
 - at det er tydeleg både for søkjarar og saksbehandlar kva søknader som kan bli behandla administrativt og kva søknader som skal vurderast av legenemnda
 - at søknadene blir behandla utan ugrunna opphald
 - at det blir sendt ut førebels svar om søknaden ikkje kan svarast på innan fire veker, med informasjon om kva som er årsaka til at søknaden ikkje kan bli behandla tidlegare i samsvar med forvaltningslova § 11 a
 - at saksbehandlarar og legane i legenemnda blir gitt god rettleiing for kva som skal (og ikkje skal) vektleggast ved vurdering av søknadane og utforming av vedtak
 - at opplysningar av betydning for saka, og som blir formidla munnleg, blir nedteikna skriftleg
 - at det er lik praksis når det gjeld i kva tilfelle fylkeskommunen skal etterspørje tilleggsopplysningar for å behandle ein søknad, og i kva tilfelle søknader kan bli avvist på bakgrunn av manglande dokumentasjon
 - at vedtak blir grunngjeve og at det blir vist til relevante reglar som vedtaket byggjer på i samsvar med forvaltningslova § 25
 - at praksis for fornying av TT-kort er i samsvar med krav i forvaltningslov og personvernlovgiving
 - at førebuinga av klagesaker er lik uavhengig av saksbehandlar og at instansane som skal vurdere klagesaker er informert om dei vilkåra sakene skal vurderast på bakgrunn av
2. Sikrar at informasjon gitt til søkjarane, mellom anna i brev og på fylkeskommunen sine nettsider, er korrekt og i samsvar med forvaltningslova og gjeldande forskrift om TT-ordninga.
3. Vurderer om søknadsskjema og legeerklæringsskjema er tilpassa alle brukargruppene som er omfatta av TT-ordninga og sikrar at dei legger til rette for likebehandling av søknader uavhengig av type sjukdom eller funksjonshemming.
4. Vurderer å utbetre statistikken som blir ført over talet på klager og vedtak som blir endra utan behandling i klagenemnda.
5. Greier ut nærmare kva behandlingsgrunnlag fylkeskommunen har for å behandle helseopplysningar i samband med behandling av søknader om TT-godkjenning, og sikrar at alle søkjarar signerer personvernerklæringa dersom behandlingsgrunnlaget skal vere samtykke frå den enkelte brukar.
6. Etablerer rutinar for melding av avvik og oppfølging av desse som ein del av forbetningsarbeidet.
7. Vurderer tiltak for å styrke involveringa av brukarorganisasjonar i utviklinga av TT-ordninga og nytte innspel frå brukarane til evaluering og forbetring av tenesta.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte AS
Dronning Eufemiasgate 14
0191 Oslo

Dato: 14.08.2019
Vår ref.: 2018/17548-18
Saksbehandlar: rolrose
Dykkar ref.:

Forvaltningsrevisjon av TT-ordninga – fylkesrådmannen sine kommentarar til konklusjon og tilrådingar

Fylkesrådmannen har fylgjande kommentarar til rapporten sine konklusjonar og tilrådingar.

Fylkesrådmannen registrerar at revisjonen påpeikar at det manglar skriftelege rutinar i sakshandsaminga. Dette må utarbeidast og koma på plass slik det er gjort greie for i oppsummeringa pkt1. Dette vert særleg aktualisert etter fylkessamanslåinga, då to ulike måtar å sakshandsama TT-ordninga på skal samkøyrast. Fylkesrådmannen vil likevel peika på at ein har muntlege rutinar for korleis ein skal gjennomføra sakshandsaminga og vurderinga av habiliteten til sakshandsamarane.

Når det gjeld forholdet til legane i legenemnda, og korleis ein skal stilla seg til ulike sjukdommar/helseplager, så har samferdselsavdelinga møte med legane to gonger per år der ein går gjennom konkrete saker for, så langt råd er, å sikra at legane legg same kriteria til grunn ved godkjenning/avslag. Det kan likevel vera tenleg å skriftleggjera retningsliner for handsaminga av søknader i legenemnda.

I pkt 2 vert det peika på at teksten i vedtaks- og avslagsbreva ikkje heilt ut er i samsvar med dei nye retningslinene, det same gjeld teksten på nettsidene. Arbeidet med å korrigera dette er sett i gong.

Pkt 3 omhandlar søknadskjema og legeerklæringskjema. Me har hatt mange justeringar av desse skjema i løpet av åra for å få dei så universelle og enkle som mogeleg. Legnemnda har vore aktive bidragsytarar her. Me vil likevel ta ein ny gjennomgang av skjema for å sjå om dei kan utformast enno betre i forhold til å fremja lik handsaming av søkjarane.

Pkt 4 tek opp statistikkføring. Me har alt statistikk over talet på klager, men vil leggja til rette for statistikk over klager som vert omgjort administrativt på grunnlag av nye helseopplysningar.

Pkt 5 tek opp grunnlaget for å kunna handsama helseopplysningar. Det er no eit opplegg der søkjaren skal signera ein personvernerklæring som skal leggjast ved søknaden. Det er mange søkjarar som ikkje gjer dette, og retur av søknaden for å få dette på plass er ressurskrevande for avdelinga og dokumentsenteret. I samarbeid med fylkeskommunen sin personvernrådgjevar vert det undersøkt om ein kan sikra personvernet på ein enklare måte både for søkjaren og fylkeskommunen.

Pkt 6 omhandlar avviksregistrering og oppfølging av avvik. Det er ikkje rutinar for dette, og det vil det verta lagt til rette for.

I pkt 7 er betre involvering av brukarorganisasjonane tema. God kontakt med brukarane er viktig for å kunna utvikla transportordninga til beste for alle brukargrupper. Administrasjonen vil gje dette auka fokus i den nye fylkeskommunen.

Samla sett gjev rapporten eit godt grunnlag for vidare arbeid med samordning og innføring av TT-ordninga i Vestland fylkeskommune.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
Kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Kriterium for system og rutinar for tildeling av TT-tenester

Det følgjer ikkje av lov eller forskrift kven som skal ha ansvaret for den tilrettelagte transporten for funksjonshemma (TT-ordninga). I samband med behandlinga av St.meld. nr. 92 (1984–85) *Om transport av funksjonshemmede*⁴¹, meinte likevel Stortinget at ansvaret for transport av funksjonshemma burde liggje på same forvaltningsnivå og i same etat som har ansvar for kollektivtransport, det vil seie fylkeskommunane, jf. Innst. S. nr. 106 (1985–86)⁴². Dette blei etterkant følgd opp, ved at midlar for denne transporten blei lagt inn i rammeoverføringane til fylkeskommunen.⁴³

I Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga (rundskriv N-4/97)⁴⁴ blei fylkeskommunane oppfordra til å utarbeide regelverk om spesialtransporten for funksjonshemma (TT-transport) som reflekterer lokale prioriteringar, med utgangspunkt i rettleiande retningslinjer frå staten. Det går fram av rundskrivet at regelverket bør innehalde føresegn for generelle godkjenningsskriterium og omfanget av rettane som brukarstatusen gjev. Vidare går det fram av Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga at funksjonshemma som ikkje kan nytte vanlege kollektive transportmiddel, ikkje kan nytte vanlege kollektive transportmiddel utan store hindringar eller som har behov for hjelp til transport til/frå kollektive transportmiddel, bør bli gjeve status som TT-brukar.

Hordaland fylkeskommune har vedtatt ei lokal forskrift for TT-ordninga.⁴⁵ Forskrifta regulerer vilkår for å bli godkjent som brukar, krav til søknaden, godkjenningssperiode, brukarkvotar, omfang m.m. Denne forskrifta tredde i kraft 1. juli 2018. På same tid blei *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland* frå 2014⁴⁶, oppheva.

Det går fram av forskrifta at TT-ordninga er eit tilbod til innbyggjarar i Hordaland som på grunn av varig sjukdom eller funksjonshemming ikkje kan nytte det ordinære offentlege kollektive rutetilbodet. Vidare går det fram av forskrifta at transportordninga skal dekkje fritidsreiser. Reiser til og frå arbeids- og utdanningstilbod, lege, sjukehus eller anna behandlingstilbod er føresett dekkja av andre stønadsordningar. Vilkår for å bli godkjent som TT-brukar er at søkjaren må ha ein sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst to år, og på grunn av sjukdommen eller funksjonshemminga vere ute av stand til å nytte offentlege transportmiddel, sjølv med hjelp av sjåfør ved på- og avstiging. Vidare må søkjaren vere minst ti år for å bli godkjent som brukar.

Behandling av søknader

Tildeling av TT-kort er eit enkeltvedtak og er omfatta av reglane i forvaltningslova, under dette krav til saksbehandlingstid. I samsvar med forvaltningslova § 11 a skal forvaltningsorganet førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald. I saker som gjeld enkeltvedtak, skal det gis mellombels svar etter andre ledd dersom ein førespurnad ikkje kan bli svart på innan ein månad etter at den er motteke. I svaret skal det gå fram kva som er årsaka til at søknaden ikkje kan bli behandla tidlegare, og om mogleg skal svaret angje når svar kan ventast. I lovkommentar til forvaltningslova § 11 a går det fram at «en slik redegjørelse må være så presis som mulig, slik at den som henvender seg kan få et bilde av hva det er som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden, herunder om dette skyldes forhold ved saken eller bare organets arbeidssituasjon (...)».⁴⁷

⁴¹ Samferdselsdepartementet. St. meld. nr. 92 (1984–85). *Om transport for funksjonshemmede*.

⁴² Samferdselskomiteen. Innst. S. nr. 106. (1985–86) *Innstilling fra samferdselskomiteen om transport for funksjonshemmede*. (St.meld. nr. 92 for 1984-85).

⁴³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prop. 91 L (2016-2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*.

⁴⁴ Samferdselsdepartementet. 15.04.1997. Rundskriv N-4/97. *Veiledende retningslinjer for den fylkeskommunale spesialtransporten for funksjonshemmede (TT-transport)*. Henta frå: www.lovdata.no/static/RDEP/n-1997-0004.pdf

⁴⁵ Hordaland fylkeskommune. 2018. *Forskrift om Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-ordninga)*.

⁴⁶ Hordaland fylkeskommune. 23. mai 2014. *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland*. [Gjeldande frå 1. november 2014]

⁴⁷ Bernt, Jan Fridthjof. *Note 207*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noten er sist hovudrevidert 06.12.2017.

I samsvar med forvaltningslova § 17 skal forvaltningsorganet sjå til at saka er så godt opplyst som mogleg før vedtak blir treft. Dette blir ofte omtala som «undersøkningsprinsippet», og er eit sentralt forvaltningsrettsleg prinsipp.⁴⁸ Det er også sentralt i eit forvaltningsrettsleg perspektiv at det går klart fram av enkeltvedtaket kva det er fatta vedtak om. Forvaltningsorganet skal gje ei grunngjeving for vedtaket samstundes med at vedtaket blir treft, jf. forvaltningslova § 24. Krava til innhaldet i grunngjevinga går fram av forvaltningslova § 25. Grunngjevinga skal i samsvar med § 25 vise til dei reglane og dei faktiske forholda vedtaket byggjer på, og nemne dei hovudomsyna som har vore avgjerande ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Dette inneber at vedtaket må vise til den aktuelle lova, den relevante paragrafen og den relevante del av paragrafen som regulerer forholdet. Det må også eventuelt bli vist til reglar som ikkje er lovfesta.⁴⁹ I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la vere å gje samtidig grunngjeving dersom det innvilgar ein søknad og det ikkje er grunn til å tru at nokon part vil vere misnøgd med vedtaket, jf. forvaltningslova § 24.

Vidare er det i forvaltningslova § 27 stilt krav til at vedtaket skal innehalde informasjon om klagetilgjenge, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage, og innehalde opplysningar om parten sin innsynsrett i dokumenta i saka etter § 18 jf. § 19. Fylkeskommunen er i behandlinga av søknadene òg underlagt krav til teieplikt, jf. forvaltningslova § 13.

Forskrift om Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-ordninga) tredde i kraft 1. juli 2018 og erstatta *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland* frå 1. november 2014. I samsvar med den nye forskrifta må søkjaren oppfylle følgjande vilkår for å bli godkjent som brukar av TT-ordninga:

- a) Søkjaren må ha sjukdom eller funksjonshemming som varer i minst 2 år. I særskilde høve kan det gjevast godkjenning for eitt år.
- b) Søkjaren må, på grunn av sjukdommen eller funksjonshemminga, vere ute av stand til å nytta offentleg transportmiddel, sjølv med hjelp av sjåfør ved på- og avstiging. Som offentleg transportmiddel gjeld og serviceliner, bestillingstransport eller liknande tilrettelagt transporttilbod.
- c) For å bli definert som sterkt synshemma må ein ha visus med korreksjon på begge augo som er mindre enn 6/60-del (0,1) og/eller ikkje klare fingertelling (med korreksjon) på meir enn 6 meter.
- d) For å bli godkjent som fylgje av psykisk sjukdom må søkjaren ha hatt brei og langvarig kontakt med behandlingsapparatet og ha ein diagnose som omfattar tyngre psykiatri. Det må dokumenterast at søkjaren på grunn av sjukdommen ikkje kan nytta offentlege transportmiddel, eller at sjukdommen blir vesentleg forverra ved å nytta slik transport.
- e) Søskar må vera minst 10 år for å bli godkjent som brukar.
- f) Søkjaren må vera busett og folkeregistrert i Hordaland. Brukarar som flyttar frå Hordaland misser godkjenninga.

Det går fram av forskrifta at vanskar med å bere varer, bagasje eller anna mellom heim og busstopp, bratte bakkar eller lang veg til busstopp eller manglande rutetilbod på heimstaden ikkje blir vektlagt i vurderinga av søknaden.

Likebehandling og førehandsvise er delvis ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp. Likebehandling – eller likskapsprinsippet – fastslår at forvaltninga skal i størst mogleg grad skal sikre lik behandling av like saker. Ifølge Sivilombudsmannen bygger likskapsprinsippet på: «rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan

⁴⁸ Bernt, Jan Fridthjof. *Note 473; 475*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noten er sist hovudrevidert 06.12.2017.

⁴⁹ Bernt, Jan Fridthjof. *Note 703*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noten er sist hovudrevidert 06.12.2017.

gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis.»⁵⁰ Førehandsvisse omhandlar at det skal vere føreseieleg for søkjaren kva vilkår som gjeld for vurdering av søknaden.

All behandling av personopplysningar må ha eit rettsleg grunnlag for å vere lov (jf. personvernforordninga artikkel 6). Det betyr at verksemda på førehand må ha identifisert om det finst eit behandlingsgrunnlag. Dersom ei verksemd har ei lovpålagt oppgåve som inneber behandling av personopplysningar vil det vere det rettslege grunnlaget for behandlinga. I tilfelle der oppgåvene og behandlingsgrunnlaget ikkje kan heimlast i ei lov, kan «samtykke» gi eit behandlingsgrunnlag. I Datatilsynet sin rettleiar *Behandlingsgrunnlag* blir det presisert at for behandling av sensitive personopplysningar må eit slikt samtykket vere eksplisitt, til dømes der den enkelte signerer ei skriftleg erklæring om kva han/ho samtykker til.⁵¹

System og rutinar for behandling av klager

Tildeling av TT-kort er eit enkeltvedtak og er dermed omfatta av reglane i forvaltningslova § 28, som inneber at vedtaket kan påklagast av ein part eller annan med rettsleg klageinteresse. Sivilombudsmannen har i samband med ei klagesak uttalt at både godkjenning som TT-brukar og tildeling av ulike typar kort dreier seg om tildeling av ein rett som kan påklagast (2012/1871).⁵²

Søkjaren har ein klagefrist på tre veker frå vedkommande mottar vedtaket, jf. forvaltningslova § 29. Det forvaltningsorganet som har treft vedtaket (underinstansen) skal setje i verk dei undersøkingar klaga gjev grunn til. Underinstansen kan oppheve eller endre vedtaket dersom det finn klaga grunngeve. Dersom vilkåra for å behandle klaga ikkje føreligg, skal underinstansen avvise saka.

Blir det ikkje treft avgjersle om å oppheve, endre eller avvise saka, skal dokumenta i saka sendast til klageinstansen så snart saka er tilrettelagt, jf. forvaltningslova § 33. Vidare går det fram at klageinstansen skal sjå til at saka er så godt opplyst som mogeleg før vedtaket blir treft. Klageinstansen kan påleggje forvaltningsorganet som har treft vedtaket å setje i verk nærmare undersøkingar mm.

Om klageinstansen tar klaga til behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saka og under dette ta omsyn til nye omstende, jf. forvaltningslova § 34. Klageinstansen skal vurdere dei synspunkt som klagaren kjem med, og kan også ta opp forhold som ikkje gjeld han. Vedtaket kan ikkje endrast til skade for klagaren, med mindre klagaren sine interesser blir funne å måtte vike for omsynet til andre privatpersonar eller offentlege interesser. Klageinstansen kan sjølv treffe nytt vedtak i saka eller oppheve vedtaket og sende saka tilbake til underinstansen til heilt eller delvis ny behandling.

Eit forvaltningsorgan kan i medhald av forvaltningslova § 35 gjere om sitt eige vedtak utan at det er påklaga dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket rettar seg mot eller direkte tilgodeser, dersom underretning om vedtaket ikkje er kome fram til vedkommande og vedtaket heller ikkje er offentlig kunngjort, eller dersom vedtaket må sjåast som ugyldig.

I forskrift om transportordninga for funksjonshemma i Hordaland er klage på vedtak omtala i § 9, der følgjande går fram:

Ved klage gjeld reglane i forvaltningslova § 28 1. og 2. ledd.

Klagefristen er i følgje forvaltningslova § 29 1. ledd 3 veker frå melding om vedtak er motteke.

Klagen skal sendast til Hordaland fylkeskommune, samferdselsavdelinga.

Dersom klagen ikkje vert teken til følgje, går den vidare til den fylkeskommunale klagenemnda som fattar endeleg vedtak.

⁵⁰ Sivilombudsmannen. *Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven*. 2.2.2009 (2007/1783). <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/vurderingen-av-anfoersel-om-usaklig-forskjellsbehandling-i-sak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven/>

⁵¹ Datatilsynet. Veileder: Behandlingsgrunnlag. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/veiledere/veileder-om-behandlingsgrunnlag/>

⁵² Sivilombudsmannen. 19. desember 2012. *Klageadgangen i sak om TT-kort*. Henta frå: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/klageadgangen-i-sak-om-tt-kort/>

Evaluering av ordninga

Krav om tryggjande kontroll går fram av kommunelova. I kommunelova⁵³ § 23 nr. 2 blir det stilt følgjande krav til administrasjonssjefen for kommunar og fylkeskommunar:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I førearbeida til kommunelova, Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)⁵⁴, står følgjande kommentar til kravet om tryggjande kontroll i kommunelova § 23:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Vidare vises det i førearbeida til at internkontroll særlig er eit verktøy for leiinga, og er ein integrert del av leiinga si styring av organisasjonen:

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

I Samferdselsdepartementet sine rettleiande retningslinjer for TT-ordninga (rundskriv N-4/97) står det at brukarorganisasjonane bør bli gjeve ei rådgivande rolle i arbeidet med å utvikle transportordningar for funksjonshemma i fylkeskommunane.

⁵³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 1993 (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-2017-12-19-115

⁵⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

1. Lov og forskrift

- Hordaland fylkeskommune. 2018. *Forskrift om Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland (TT-ordninga)*
- Hordaland fylkeskommune. 23. mai 2014. *Retningslinjer for Transportordninga for funksjonshemma i Hordaland*. [Gjeldande frå 1. november 2014]
- Justis- og beredskapsdepartementet. 1970 (2018). *Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-2017-06-16-63
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 1993 (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-2017-12-19-115
- Sogn og Fjordane fylkeskommune. 2018. *Tilrettelagt transport i Sogn og Fjordane*

2. Førearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Bernt, Jan Fridthjof. *Note 207*. [Norsk lovkommentar til forvaltningsloven §11 a.] Noten er sist hovudrevidert 06.12.2017.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*
- Samferdselsdepartementet. St. meld. nr. 92 (1984-85). *Om transport for funksjonshemmede*
- Samferdselskomiteen. Innst. S. nr. 106. (1985-86) *Innstilling fra samferdselskomiteen om transport for funksjonshemmede. (St.meld. nr. 92 for 1984-85)*.
- Samferdselsdepartementet. 15.04.1997. Rundskriv N-4/97. *Veiledende retningslinjer for den fylkeskommunale spesialtransporten for funksjonshemmede (TT-transport)*.
- Sivilombodsmannen. 19. desember 2012. *Klageadgangen i sak om TT-kort* [uttalelse].

3. Anna

- Datatilsynet. *Veileder: Behandlingsgrunnlag*. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/veiledere/veileder-om-behandlingsgrunnlag/>
- Fylkeseldrerådet i Hordaland. 7. desember 2017. *Uttale til «Høyring om forslag til endringer i TT-ordninga»*
- Funksjonshemmedes fellesorgan. 3. januar 2018. *Endring av retningslinjer i TT-ordningen – høringssvar fra FFO Hordaland*
- Legenemnda. 10. januar 2018. *Uttale frå den fylkeskommunale legenemnda på forslaget til endringer i TT-ordninga*
- Norges Blindforbund. 28. desember 2017. *Høringsinnspill på Forslag til endringer i TT-ordninga*.
- PricewaterhouseCoopers. [Ingen dato]. *Kartlegging av TT-ordninga i Sogn og Fjordane og Hordaland*
- Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne. *Høyring om forslag til endringer i TT-ordninga*
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner. 29. desember 2017. *Re: Høyring om forslag til endringer i TT-ordninga*.
- Samferdselsdepartementet. *Utvidet TT-ordning – Tildeling av midler for 2. halvår 2019*.
- Sivilombudsmannen. *Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven. 2.2.2009 (2007/1783)*. <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/vurderingen-av-anforsel-om-usaklig-forskjellsbehandling-i-sak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven/>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.