

RAPPORT

Svar på regeringens uppdrag om Trafikverkets roll vid bedömning av fordonsanpassning för personer med funktionsnedsättning



Trafikverket

Postadress: Röda Vägen 1. 78189 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Rapport

Författare: Olsson Bert, FPvb

Dokumentdatum: 2021-11-19

Ärendenummer: TRV 2021/13711

Version: 0.7

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Bakgrund	5
1.1 Tolkning av uppdraget	5
1.2 Längre handläggningstider	5
1.3 Ansvarsfördelning	7
1.4 Krav på kompetens och resurser	9
1.5 Bilstödsenhetens expertis	9
2. Trafikverket har hört följande instanser	10
3. Förslag som lämnas	10
3.1 Trafikverket bör ges ett ordinarie myndighetsuppdrag som finansieras genom anslag	10
3.2 Informationsinsatser till de sökande	11
3.3 Förslag på hur fordonsanpassning och teknikutveckling kan systematiseras	12
3.4 Konsekvenser av förslagen	13
4. Resurser	14
5. Kostnadsanalys	15
6. Ytterligare förslag för att stärka bilstödet	15
6.1 Förslag till förändring i socialförsäkringsbalken	15
6.2 Ekonomiska förutsättningar för sökanden	16

Sammanfattning

Trafikverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur Trafikverkets verksamhet att bedöma behovet av fordonsanpassning inför prövningen av rätten till bilstöd, kan stärkas och effektiviseras.

Trafikverket föreslår att myndigheten får ett uppdrag som skrivs in i förordningen 2010:185 med instruktion för Trafikverket (härefter Trafikverkets instruktion). Trafikverket föreslår vidare att verksamheten finansieras via anslag istället för att Försäkringskassan faktureras för varje enskilt uppdrag som genomförs.

Att Trafikverket får ett eget uppdrag och en egen finansiering för detta arbete fristående från Försäkringskassan skulle möjliggöra att Trafikverket kan ta den expertroll som myndigheten är tänkt att ha.

Den nuvarande ansvarsfördelningen där Trafikverket får ett uppdrag från Försäkringskassan och där Trafikverket fakturerar Försäkringskassan för varje enskilt uppdrag har fått konsekvensen att uppdrag och ansvar är otydligt. Således har Trafikverkets möjligheter att använda sin expertis gällande tillgänglighet, trafiksäkerhet, fordonsteknik och ergonomi på detta sätt begränsats av Försäkringskassans synpunkter och krav. Genom att Trafikverket får ett eget och tydligt avgränsat uppdrag bedöms bilstödsprocessen kunna förkortas och förenklas för de sökande samt bidra till att tillgängligheten för de sökande ökar. Detta bör även generera ökad transparens och förutsägbarhet i processen för de sökande.

Trafikverkets utredning visar att en ansvarsförflyttning mellan myndigheterna skulle medföra att delar av kostnaderna förskjuts från Försäkringskassan till Trafikverket men att detta inte bör medföra att de totala utredningskostnaderna ökar. Tvärtom bedömer Trafikverket att de totala utredningskostnaderna skulle minska med hänsyn till att tidskrävande utredningsmoment, som exempelvis administrativa arbetsuppgifter, skulle minska tack vare myndighetens stärkta roll.

För att ytterligare effektivisera handläggningen behöver dessutom en digital kommunikation mellan Försäkringskassan och Trafikverket möjliggöras, något som saknas i nuläget.

Trafikverket lämnar ett antal förslag på hur myndighetens verksamhet att bedöma behovet av fordonsanpassning inför prövningen av rätten till bilstöd, kan stärkas och effektiviseras.

- Trafikverket får uppdraget att utreda bilstödsärenden formaliserat genom att det skrivs in i Trafikverkets instruktion
- Uppdraget finansieras via anslag
- Trafikverket upprättar databaser gällande fordon och tekniska lösningar.
- En ordning för löpande dialog mellan Trafikverket och Transportstyrelsen införs
- I det föreslagna utökade uppdraget kan Trafikverket öka sina informationsinsatser till sökande av bilstödsförmånen
- I Trafikverkets nya roll ingår att vid behov föreslå ändringar i styrande regelverk inom bilstöd

1. Bakgrund

1.1 Tolkning av uppdraget

Regeringen beskriver i uppdraget till Trafikverket att antalet ansökningar om bilstöd har minskat, att handläggningstiderna har förlängts och att en lägre andel av de medel som är avsedda till bilstöd har använts efter bilstödsreformen 2017. Bilstödsreformen (prop. 2016/17:4) innebar att den enskilde i så stor utsträckning som möjligt ska välja en bil som i sitt originalutförande är lämplig istället för att staten ska bekosta omfattande anpassningar av en mindre lämplig bil. Försäkringskassan och Trafikverket gavs 2018 i uppdrag att följa upp de administrativa konsekvenserna av bilstödsreformen. Myndigheterna redovisade då bland annat att Trafikverkets roll har blivit mer omfattande utan att resurser har anpassats (S2018/03929).

Utgångspunkten för regeringens uppdrag till Trafikverket är de ökade administrativa och resursmässiga krav som bilstödsreformen har inneburit för Trafikverket i rollen som expertfunktion vid bedömning av lämpliga fordon samt fordonsanpassning för personer med funktionsnedsättning. Regeringen har därför lämnat i uppdrag till Trafikverket att lämna förslag på hur myndighetens verksamhet att bedöma behov av fordonsanpassning inför prövningen av rätten till bilstöd kan stärkas och effektiviseras.

Trafikverket har tolkat uppdraget som att myndigheten ska lämna förslag som syftar till att stärka den egna verksamheten. De förslag som presenteras kommer därför i huvudsak beröra bilstödsprocessen och Trafikverkets verksamhet. Under utredningen har dock ytterligare problemområden inom bilstöd uppmärksammats. Under avsnitt sex presenteras aspekter som inte kan hänvisas till myndighetens verksamhet men som till viss del bedöms ligga till grund för att antalet ansökning om bilstöd har minskat såsom regeringen har uppmärksammat. Trafikverket vill därför lyfta behovet av en ytterligare översyn av gällande regelverk och styrande dokument utöver detta regeringsuppdrag i syfte att stärka bilstödet.

1.2 Längre handläggningstider

Som regeringen framhåller i uppdraget har tiden från ansökan till färdiganpassad bil förlängts sedan regeländringarna 2017. De förlängda utredningstiderna innefattar dels de arbetsuppgifter som ska utföras av Försäkringskassan respektive Trafikverket, men även den tid som sökanden av bilstöd behöver för att tillgodose myndigheternas utökade krav på information gällande bilval, kostnadsförslag från anpassningsföretag, specifikationer på hjälpmedel m.m. Enligt Trafikverkets erfarenhet kan de långa utredningstiderna förklaras utifrån ett flertal faktorer, exempelvis att det efter regeländringen 2017 sker fler överlämningar mellan myndigheterna, att Försäkringskassan oftare begär kompletteringar i utredningar från Trafikverket samt att Trafikverket i större omfattning än tidigare behöver genomföra en eller flera utprovningar för att eventuellt utesluta bilmodeller eller anpassningslösningar som skulle kunna vara mindre kostsamma. En annan betydelsefull orsak till längre handläggningstider är att den sökanden sedan regeländringen upplever det svårare att förstå bilstödsprocessen och att hitta lämpliga bilar. De olika faktorerna beskrivs mer utförligt nedan.

Efter regeländringen 2017 sker överlämningar mellan Försäkringskassan och Trafikverket minst sex gånger under ett genomsnittsärende, från att Trafikverket mottar en begäran om utredning från Försäkringskassan till att Trafikverket genomför en funktionskontroll av färdiganpassad bil och sammanställer ett

slutprotokoll. Den process som Försäkringskassan har fastställt för bilstödsärenden är densamma oavsett ärendets komplexitet. Detta innebär att det inte finns något enklare handlägningsförfarande att tillämpa i de mindre komplicerade ärenden där Trafikverket redan i ett tidigt skede kan fastställa kriterier för lämpligt bilval samt behov, eller avsaknad av behov, av efteranpassningar.

Vidare har Trafikverket sedan regeländringen 2017 erfarit att handläggningstiden förlängs i vissa ärenden med anledning av att Försäkringskassan inte anser att Trafikverkets utredning är fullständig. Försäkringskassan begär då en komplettering från Trafikverket. Ofta handlar Försäkringskassans begäran om komplettering till att de vill ha mer utförlig information om varför en billigare anpassningslösning i form av en specifik anordning inte presenterats i Trafikverkets yttrande. Eftersom Trafikverket gör en omfattande teknisk bedömning av anpassningsbehovet i sin helhet kan det i vissa fall vara svårt att förklara för Försäkringskassan hur de olika delarna av en anpassningslösning samverkar eftersom det förutsätter att handläggaren i ärendet har tillräcklig teknisk kompetens för att tillgodogöra sig informationen. Situationen blir därmed svår för Trafikverkets utredare och Försäkringskassans handläggare eftersom de olika myndigheterna har olika kompetenser, vilket kan göra att teknisk information blir svårtolkad i text eller över telefon.

I Trafikverkets uppdrag ingår att vara rådgivande gällande lämpliga bilmodeller till den sökande och Försäkringskassan. Sedan regeländringen 2017 behöver Trafikverket i de flesta ärendena prova ut bilmodeller tillsammans med den sökande för att säkerställa att mått och andra egenskaper till så stor del som möjligt tillgodoses genom en bil i sitt originalutförande. Att genomföra utprovningar är många gånger en förutsättning för att säkerställa att en viss bilmodell kommer fungera tillsammans med den anpassningslösning som Trafikverket rekommenderar. Utprovningsförfarandet kan dock i vissa fall vara mycket tidskrävande. I de fall Trafikverket behöver prova ut en specifik anpassningslösning som kräver en utprovning i en redan anpassad bil blir Trafikverket oftast tvungen att ta hjälp av fordonsanpassningsföretag. Utprovningarna kan innebära långa restider för bilstödsutredarna och kan också vara svåra att boka in eftersom det är flera parter som ska samverka.

En ytterligare förklaring till att handläggningstiden har förlängts sedan regeländringen 2017 är att de sökande upplever att det är svårt att förstå bilstödsprocessen. I Trafikverkets kontakt med de sökande behöver Trafikverket ofta vägleda de sökande mer än vad som ingår i myndighetens nuvarande uppdrag. Trafikverket bedömer att detta är en konsekvens av att det sker fler överlämningar mellan myndigheterna vilket medför att det är svårt för sökanden att förstå vad som förväntas av denne för att processen ska fortskrida.

Vidare bedömer Trafikverket att ärenden i vissa fall stannar upp eller blir fördröjda till följd av svårigheter kring bilvalet. Detta beror på att processen så som den ser ut nu inte tillåter att de sökande avviker från den/de bilmodeller de inledningsvis har yrkat på. Innan den sökande får beslut om inköpsbidrag från Försäkringskassan behöver de anmäla vilken/vilka bilar de avser att köpa. I anmälan behöver den sökande ange bilmärke, bilmodell samt årsmodell. I det fall den sökanden vid köptillfället, som kan infalla flera månader efter att de yrkade på bil, inte hittar en bil av exakt det bilmärke, bilmodell samt årsmodell som de uppgav i yrkandet har de inte möjlighet att ändra sitt bilval till ett annat bilmärke, trots att denna har samma egenskaper och utrustning. De behöver då istället göra en ny ansökan.

Utöver ovanstående beskrivna svårigheter visar Trafikverkets erfarenhet därtill att de sökande som behöver en bilmodell som normalt inte marknadsförs till privatkunder, exempelvis stora bilmodeller som de behöver på grund av att de har

behov av att färdas sittandes i rullstol, har större svårigheter än andra att tillgodogöra sig information om vilka bilar som är lämpliga för dem. De upplever även större svårigheter än andra i samband med bilköp.

Slutligen beskriver de sökande ofta att de har svårigheter att hitta ett anpassningsföretag i sin närhet som kan utföra nödvändigt arbete samt att det är svårt att samordna kommunikationen mellan anpassningsföretaget, Trafikverket och Försäkringskassan angående vilka anpassningar som är möjliga i olika bilmodeller.

1.3 Ansvarsfördelning

Bilstödsärenden ska enligt 48 kap. 5 § socialförsäkringsbalken handläggas av Försäkringskassan. Utöver bestämmelser i socialförsäkringsbalken regleras bilstödsförmånen i förordningen (2010:1745) om bilstöd till personer med funktionshinder (härefter bilstödsförordningen). Enligt 4 § bilstödsförordningen ska Försäkringskassan inför behovet av att anpassa ett fordon höra Trafikverket eller annan med motsvarande kompetens. Vidare fastställs i 6 § i bilstödsförordningen att Försäkringskassan får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna om bilstöd i socialförsäkringsbalken och i förordningen. Försäkringskassans tolkning av styrande regelverk samt hur verkställigheten av bestämmelser ska regleras anges i Försäkringskassans interna vägledning. Trafikverkets arbete regleras närmare i en överenskommelse mellan Försäkringskassan och Trafikverket. Trafikverkets utredning utgår från de fastställda frågor som Försäkringskassan har utformat utifrån denna vägledning. Härigenom styrs Trafikverkets arbete av Försäkringskassans tolkning av gällande lagstiftning. Trafikverket ställer sig tveksam till om detta förfarande har stöd utifrån de grundläggande principer avseende rättskällor som gäller i Sverige där de rättskällor som får användas utöver lagtexten är förordningar, föreskrifter, prejudikat samt lagens förarbeten. Försäkringskassans interna vägledningar bör enligt Trafikverkets uppfattning inte kunna användas som grund för att ändra tolkningen av gällande rätt. Vidare är Trafikverket av uppfattningen att Försäkringskassan av denna anledning begränsar Trafikverkets rätt att tolka de aktuella bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och bilstödsförordningen.

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna innebär att Trafikverket inte kan göra en oberoende utredning utifrån den sökandes mobilitetsbehov och livssituation. I vissa fall resulterar detta i att Trafikverket tvingas ge avkall på en anpassningslösning som i sin helhet skulle vara mer funktionell och trafiksäker för den sökande eftersom Trafikverket på grund av instruktioner från Försäkringskassan är förhindrad att föreslå denna. I andra fall beskriver Trafikverket en anpassningslösning där en eller flera specifika anordningar är mer kostsamma än andra. Trafikverket har i dessa ärenden utrett en helhetslösning som kan komma att kosta lika mycket som en annan helhetslösning. Att Trafikverket i yttrande föreslår enskilt dyrare anordningar kan resultera i det förfarandet som Försäkringskassan beskriver i regeringsuppdrag (2021/002094) gällande att de i vissa ärenden har kännedom om att det finns enklare eller billigare lösningar som de uppfattar skulle kunna motsvara den sökandes behov. Försäkringskassan kan i dessa fall begära en komplettering från Trafikverket. Som beskrevs under 1.2 härrör Försäkringskassans begäran om komplettering ofta till att de vill ha mer utförlig information om varför en billigare anordning i form av en specifik anordning inte presenteras i Trafikverkets yttrande. Eftersom Trafikverket gör en omfattande teknisk bedömning av anpassningsbehovet och presenterar en helhetslösning kan det i vissa fall förekomma att Försäkringskassan vid en egen

sökning kan hitta en billigare lösning avseende en enskild anordning, dock utan att ha kunskap om huruvida denna anordning är kompatibel med anpassningen i dess helhet. Härvid bör beaktas att Försäkringskassan är införstådd med att Trafikverket lyder under förvaltningslagen och således inte har möjlighet att föreslå anpassningslösningar som frångår ett kostnadseffektivt förhållningssätt.

Regeringen framhåller i uppdraget att Trafikverkets utredare har en unik kunskap i dessa frågor och att Trafikverket därför är utnämnd som en expertfunktion i bilstödsärenden. Trafikverket ställer sig därför frågande till Försäkringskassans agerande och till vad detta genererar i utredningskostnader. Detta visar på den diskrepans som finns mellan synen på de framtagna yttranden och som, enligt Trafikverket, har sitt ursprung i de två myndigheternas olika uppdrag.

Ett annat exempel är när Försäkringskassan gör bedömningar av vilka bilmodeller utifrån storlek och mått i en viss prisklass som är lämpliga för den sökande. Detta sker när Försäkringskassan vill jämföra om ett anpassningsbehov kan tillgodoses av en bils standardutrustning eller om det ska bedömas som vanligt förekommande utrustning. Bedömningen avgör om sökanden kan få anpassningsbidrag för att eftermontera viss utrustning. Trafikverket menar att sådana bedömningar ligger inom Trafikverkets expertis och inte Försäkringskassans.

Slutligen vill Trafikverket påvisa hur Försäkringskassans regeltillämpningar i vissa fall försvårar för Trafikverkets möjligheter att föreslå en komplett trafiksäker och funktionell anpassningslösning. Den 20 december 2018 fastslog Högsta förvaltningsdomstolen (2018 ref. 76) att en anpassad bilbarnstol inte kan anses utgöra en sådan varaktig förändring av ett fordon som avses i 52 kap. 8 § p. 2 socialförsäkringsbalken och som är en förutsättning för att bilstöd ska kunna beviljas för en sådan anordning. Domen har inte bara fått betydelse för huruvida Försäkringskassan kan bevilja bilstöd för en anpassad bilbarnstol. Försäkringskassan har efter domen valt att vara restriktiv i sina bedömningar av vad som utgör en varaktig förändring av ett fordon. Försäkringskassan har beslutat angående vilka anordningar som kan anses vara löstagbara utan att bedöma funktionaliteten av en viss anordning i en helhetsanpassning, vilket har genererat att sökande har fått avslag på anordningar som exempelvis förankringsremmar till hjälpmedel. Trafikverket menar att bedömningen av vad som är nödvändiga anordningar för att en anpassning ska fungera i sin helhet ligger inom Trafikverkets expertis och inte Försäkringskassans.

Sammantaget innebär det faktum att Försäkringskassan anser sig ha tolkningsföreträde att Trafikverket dels inte har möjlighet att genomföra oberoende utredningar och dels inte alltid kan leva upp till de egna målen gällande tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö. Försäkringskassan framhåller i regeringsuppdrag (2021/002094) att Trafikverkets yttranden även fortsatt ska utgå från Försäkringskassans tolkning av socialförsäkringsbalken (SFB) trots att Försäkringskassan föreslår att Trafikverket ska tilldelas ett ordinarie myndighetsuppdrag. En av de viktigaste anledningarna till att Trafikverket anser att verket behöver ha ett eget myndighetsuppdrag kopplat till bilstödsutredningarna är just att komma ifrån Försäkringskassans styrning och dess uppfattning att Trafikverket har att följa kassans tolkning. Trafikverket anser att det är grundläggande att en myndighet måste kunna agera självständigt och göra egna tolkningar av gällande lagstiftning, speciellt om myndigheten, såsom är fallet här, ska ha en expertroll. Trafikverket ser inte att den egna verksamheten kommer kunna stärkas om Försäkringskassan även fortsättningsvis styr Trafikverket på detta sätt.

1.4 Krav på kompetens och resurser

För att säkerställa att ett fordon är möjligt och lämpligt att anpassa utifrån den sökandes behov, och därigenom underlätta för sökanden att hitta en lämplig bil, behöver Trafikverket efter regeländringen 2017 fastställa kriterier för fordonets mått, egenskaper och vilka särskilda originalmonterade anordningar som bilen behöver vara utrustad med. I delyttrandet till Försäkringskassan ger Trafikverket därför exempel på bilmodeller som uppfyller dessa kriterier samt specificerar vilka anpassningslösningar som är nödvändiga och lämpliga i delyttrande till Försäkringskassan.

Trafikverkets utredare genomför en mer tekniskt komplicerad och mer omfattande utredning nu jämfört med innan regeländringen 2017. De ökade kraven på att fastställa och redovisa kriterier för lämpliga fordon utifrån sökandes behov ställer högre krav än tidigare på Trafikverkets kompetens inom fordon- och fordonsanpassning. Eftersom både fordons- och anpassningsbranschen ständigt utvecklas behöver Trafikverket löpande förnya utredarnas kompetens inom området, vilket tar tid från utredningsarbetet. För att kunna säkerställa att de fordon som Trafikverket anger i delyttrande till Försäkringskassan uppfyller kriterierna för en lämplig bil för den sökande behöver Trafikverket kontinuerligt ta resurser från utredningsarbetet eftersom både fordons- och anpassningsbranschen ständigt utvecklas. Kompetensen inom fordon och fordonsanpassning behöver löpande förnyas allteftersom biltillverkare uppdaterar fordons utrustning, mått, modeller och i vissa fall typ av drivlina. Trafikverkets upplevelse är därtill att fordonsmarknaden just nu utvecklas snabbare än vad den har gjort tidigare med anledning av ökade krav på biltillverkare att minska utsläpp från fossila bränslen.

Vidare påverkar Trafikverkets avsaknad av egna anpassade fordon möjligheten till ett effektivt arbetssätt i vissa utredningar. Under 1.2 beskrevs hur Trafikverket i vissa ärenden behöver genomföra en utprovning tillsammans med den sökande och ett anpassningsföretag. Dessa ärenden kännetecknas av att det är en specifik anpassningslösning som behöver provas ut. Trafikverket blir i sådana situationer beroende av anpassningsföretagens möjlighet att delta vid en utprovning med sina anpassade fordon. Trafikverkets utredare behöver i vissa fall därtill samordna utprovningsen med den sökande och övriga involverade, såsom anhöriga och assistenter, tolk, arbetsterapeut samt en representant från ett anpassningsföretag. Eftersom Trafikverket inte har tillgång till egna anpassade bilar för utprovning kan detta sammantaget innebära att utredningstiden blir förlängd till följd av logistiska skäl. Med ett riktat uppdrag och ett eget anslag kan Trafikverket skaffa sig egna fordon som till viss del löser problematiken och ger myndigheten möjlighet till ett effektivare och snabbare utredningsarbete.

1.5 Bilstödsenhetens expertis

Trafikverkets expertområden kan på flera plan kopplas direkt till bilstödet. Exempel på områden för Trafikverket i sin helhet är tillgänglighet i trafiken och generella trafiksäkerhetsfrågor. Trafikverkets bilstödsenhet är därutöver experter gällande fordonsmodeller och dess egenskaper och utrustningar, fordonsanpassning, ergonomi och hjälpmedelskompetens. Bilstödsenheten har även andra uppdrag som är kopplade till fordon och bilkörning i kombination med funktionsnedsättningar. Enheten utreder eventuell begränsning av behörigheten i körkort och körkortstillstånd på uppdrag av Transportstyrelsen samt förrättar körprov med förare som har fått körkortsinnehavet ifrågasatt av medicinska skäl och därför fått ett föreläggande om godkänt körprov av Transportstyrelsen. Därutöver har enheten deltagit i flera projekt i samarbete med

Vägetransportforskningsinstitutet gällande bland annat bedömning av körförmåga vid synfältsbortfall på grund av medicinska skäl.

2. Trafikverket har hört följande instanser

I arbetet med framtagande av underlaget har Trafikverket haft kommunikation och möten med representanter för bilanpassningsbranschen, brukarorganisationer, Försäkringskassan samt Transportstyrelsen.

Dessa möten har tillfört synpunkter ur olika perspektiv som utgjort ett värdefullt underlag till arbetet med att ta fram förslag till nya lösningar och arbetssätt för hanteringen av bilstödsförmånen.

3. Förslag som lämnas

3.1 Trafikverket bör ges ett ordinarie myndighetsuppdrag som finansieras genom anslag

En förutsättning för att Trafikverkets verksamhet att bedöma behov av fordonsanpassningar ska kunna stärkas och effektiviseras är att det i Trafikverkets instruktion införs att myndigheten ska genomföra bilstödsutredningar i de delar som faller under Trafikverkets ansvarsområden. Det bör då framgå att Trafikverket ska göra fristående/oberoende utredningar i egenskap av expertmyndighet. Det Trafikverket härigenom bland annat vill komma ifrån är Försäkringskassans styrning av Trafikverkets arbete såsom förekommer i dagsläget genom Försäkringskassans tolkning av regelverket. För att möjliggöra budgetering av kostnader som inte hänför till ett enskilt ärende behöver finansieringen av utredningarna ändras så att det i regleringsbrevet anges att finansieringen regleras via anslag i stället för, som nu, via fakturering per timme till Försäkringskassan. Detta skulle ge Trafikverket rätt förutsättningar för att kunna genomföra oberoende utredningar utifrån dess expertis samt utifrån tillämpliga delar i Trafikverkets rapport *"Tillgänglighet i ett hållbart samhälle – Målbild 2030"*. Förändringarna skulle tillsammans medföra en revidering av dagens bilstödsprocess och på så sätt minska antalet överlämningar mellan Försäkringskassan och Trafikverket.

I dagsläget ser bilstödsprocessen ut enligt följande i korthet:

1. *Försäkringskassan skickar en begäran om delyttrande till Trafikverket*
2. *Trafikverket skickar delyttrande till Försäkringskassan*
3. *Försäkringskassan skickar antingen begäran om komplettering av delyttrande eller begäran om tekniskt yttrande till Trafikverket*
4. *Trafikverket skickar tekniskt yttrande till Försäkringskassan
Vid behov skickar Försäkringskassan begäran om komplettering av tekniskt yttrande till Trafikverket.*
5. *Försäkringskassan skickar beställning av funktionskontroll*

6. *Trafikverket utför funktionskontroll och skickar resultatet till Försäkringskassan.*

En framtida process skulle kunna se ut enligt följande i korthet:

1. *Försäkringskassan skickar en begäran om teknisk utredning till Trafikverket.*
2. *Trafikverket skickar svar till Försäkringskassan i form av beslut eller styrande rapport som sammantaget grundas i följande områden:*
 - Trafiksäkerhetsperspektiv i tillämpliga delar
 - Totalkostnadsperspektiv för den sökanden och staten.
 - Funktionalitet
 - Tillgänglighet i samhället
3. *Trafikverket utför funktionskontroll efter besked från Försäkringskassan*

Underlaget som ligger till grund för beslut bör innehålla följande redogörelse:

- a) den sökandes rörelsenedsättning kopplat till brukandet av bilen
- b) den sökandes behov av att transportera hjälpmedel och annat bagage i bilen
- c) den sökandes behov av antal användbara sittplatser i bilen
- d) kontaktpersoner i ärendet utöver den sökande
- e) den sökandes behov av särskilda originalmonterade anordningar
- f) den sökandes behov av bilanpassning med redogörelse kopplat till aktuellt kostnadsförslag
- g) krav och kriterier som ställs på lämplig bil i det fall annan bilmodell väljs än de som anges på kostnadsförslag för anpassningen

I sin föreslagna nya roll skulle Trafikverket även kunna lämna förslag till ändringar i regelverket inom bilstödet med målet att uppnå en smidigare hantering av bilstödsärenden.

3.2 Informationsinsatser till de sökande

Trafikverket instämmer i den bedömning som framförs i Försäkringskassans regeringsuppdrag (2021/002094) gällande behovet av att den sökande behöver större kunskap om bilstöd innan bilstödsprocessen inleds. Försäkringskassan beskriver att 14 % av de som beviljats inköpsbidrag under 2019 valde att inte nyttja bidraget. Försäkringskassan beskriver vidare att detta kan vara en konsekvens av att sökanden inte har haft en klar bild av sitt behov innan processen inleds och att bilstödsutredningen kan resultera i att de bilar som bedöms lämpliga utifrån sökandens behov är dyrare än vad den sökande har ekonomiska förutsättningar för.

Genom att Trafikverket ges möjlighet och mandat att arbeta med informationsinsatser inom sitt uppdrag skulle de sökande ges möjlighet att få viss kunskap om sitt behov och vad som kommer att krävas av dem i bilstödsprocessen redan innan de ansöker om bilstöd. Eftersom Trafikverket besitter en stor teknisk och praktisk kompetens finns goda förutsättningar för att kunna genomföra informationsinsatser som når framtida sökande. Inom Trafikverkets organisation finns redan stödfunktioner som på ett effektivt sätt kan utveckla både digitalt och fysiskt informationsmaterial. Trafikverkets bedömning är att informationsinsatser kan minska antalet sökande som drar tillbaka sin ansökan under processen vilket i sin tur skulle minska utredningskostnaderna för berörda myndigheter.

Förutsättningarna för de sökande att tillgodogöra sig information under bilstödsprocessen och på ett bättre sätt än idag vara mer delaktiga i processen bedöms också förbättras genom att de sökande har vissa förkunskaper.

Trafikverket föreslår att myndighetens uppdrag ska innefatta arbete med informationsinsatser för att effektivisera bilstödet.

3.3 Förslag på hur fordonsanpassning och teknikutveckling kan systematiseras

Kunskap om anpassningar

Ersättning för anpassning ska lämnas för den lösning som, med bibehållen kvalitet, på det mest kostnadseffektiva sättet tillgodoser den försäkrades behov av anpassning. Detta innebär att Trafikverkets bilstödsutredare behöver ha tillgång till uppgifter om samtliga befintliga anpassningslösningar, vilka bilmodeller dessa kan användas i samt en ungefärlig kostnad för anpassningen. Det finns idag ingen komplett databas med sådana uppgifter. En större tillverkare och grossist har en databas som är avsedd för anpassningsföretagen, men som Trafikverkets utredare också har tillgång till. Där finns en del uppgifter om ovanstående, men systemet är inte komplett när det gäller det egna sortimentet och uppgifter om andra leverantörers produkter finns av naturliga skäl inte med. Där finns heller inga prisuppgifter.

Inte heller hos andra företag finns några officiella prislistor, då både materialkostnaden och arbetskostnaden kan variera beroende på bilmodell och den aktuella funktionsnedsättningen.

För att Trafikverket ska kunna bedöma prisläget för en anpassningsprodukt behövs det därför göras en kartläggning utifrån fakturor på utförda anpassningar. För att ha en överblick över tillgängliga anpassningsprodukter krävs även en löpande kartläggning bestående av kontakter med leverantörer och anpassningsföretag för förfrågan om eventuella produktnyheter.

Trafikverket föreslår att det ska ingå i uppdraget att upprätta och underhålla en databas för anpassningslösningar samt att resurser för detta räknas in i anslaget.

Kunskap om fordon

Vid en utredning om anpassningsbehov ska Trafikverket ange kriterier för det fordon som ska anpassas gällande mått, egenskaper samt utrustning som ska finnas i bilen eller som ska kunna beställas till bilen. Trafikverket ska också ge exempel på bilmodeller som uppfyller dessa kriterier och som kan anpassas på nödvändigt sätt samt även i övrigt vara behjälpliga med råd om bilvalet inför en anpassning. I samband med denna rådgivning har på senare tid uppmärksammats en ökad efterfrågan från sökanden på information om mer klimatvänliga alternativ.

Allt detta kräver tillgång till uppgifter om i stort sett alla bilmodeller på marknaden avseende relevanta mått, standardutrustning och tillgänglig tillvalsutrustning. Eftersom hänsyn ska kunna tas till ett objektivet ekonomiskt perspektiv behövs även tillgång till prisuppgifter. Trafikverket har inte kunnat hitta någon tillförlitlig, befintlig databas med dessa uppgifter. De flesta uppgifterna kring mått och utrustning finns att hämta på de respektive tillverkarnas/importörernas hemsidor, men måtten som anges är oftast inte relevanta för att bedöma bilens lämplighet för anpassning. De officiella måtten är oftast angivna utifrån mått där bilen är som störst och inte utifrån de användbara mått som krävs för att bedöma lämplighet för

anpassning, t.ex. vid inkörning av en rullstol. Trafikverkets bilstödsenhet har av denna anledning skapat en egen databas med ett urval av bilmodeller som av olika skäl är populära eller särskilt lämpliga för anpassning. På grund av den snabba utvecklingen i bilbranschen behöver denna databas ständigt uppdateras genom sökningar eller av enheten utförd mätning i de olika bilmodellerna.

I databasen finns också uppgifter om vilka bilmodeller som kan golvsänkas, inklusive golvsänkningens omfattning, relevanta mått och i vissa förekommande fall prisuppgifter. Insamlingen av dessa fakta kräver regelbundna kontakter med de företag som ombesörjer golvsänkningarna för att fråga om deras aktuella utbud. Generellt lämnar dessa företag inte ut några prisuppgifter vilket istället får sammanställas utifrån offerter som Trafikverket har haft tillgång till.

Trafikverket föreslår att det ska ingå i uppdraget att underhålla en databas innehållande fakta om aktuella bilmodeller på marknaden samt att resurser för detta räknas in i anslaget.

Samråd med Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har bland annat i uppgift att föreskriva regler för utformning av rullstolsplats i bil. De kan också bevilja dispenser från uppfyllande av helbilsgodkännande för att möjliggöra registreringsbesiktning av ett fordon som har anpassats individuellt för en person med en funktionsnedsättning.

Transportstyrelsen och Trafikverket föreslås kunna samråda om en enhetlig benämning av anpassningsprodukter och anpassningar. Den databas innehållande de anpassningslösningar som Trafikverket avser upprätta skulle löpande kunna kompletteras med uppgifter från Transportstyrelsen om vilka anpassningar som kräver en dispens före registreringsbesiktning.

3.4 Konsekvenser av förslagen

För sökande

Förslagen kommer leda till en process som blir mer transparent och överskådlig för de sökande, bland annat genom ett minskat antal överlämningar mellan myndigheterna. För de sökande kommer ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bli tydligare om Försäkringskassan utreder de delar som rör rätten till bilstöd utifrån ett medicinskt perspektiv och Trafikverket genomför en fullständig teknisk utredning. En annan förväntad fördel för den sökande blir att utredningsprocessen bli mer flexibel. Trafikverket har i dagsläget exempelvis inte mandat att själva göra justeringar i ett ärende under utredningens gång. Sökanden behöver kontakta Försäkringskassan som i sin tur kontaktar Trafikverket. Det här gör att processen blir svår för de sökande att förstå, särskilt eftersom det är Trafikverket som har genomfört den tekniska utredningen. Med ökad flexibilitet och ett eget mandat kommer Trafikverket även kunna genomföra vissa utredningar som ett "snabbspår". Detta innebär att myndigheten i ett antal ärenden kommer kunna förordna en anpassning och lämplig bil i ett tidigt skede vilket gör att den sökande inte behöver gå via den omfattande process som nu är tvingande.

Ytterligare förväntade fördelar av en tydligare ansvarsfördelning blir att Trafikverket kan använda sina egna resurser på ett mer effektivt sätt. En resursomfördelning kan således resultera i att en större del av anslaget kan användas till kostnader relaterade till sökandes behov istället för till utredningskostnader.

Vidare kommer förutsägbarheten kring vilka beslut som tas öka om Trafikverket får mandat att tolka de tekniska delarna i socialförsäkringsbalken.

För myndigheter

De förslag som Trafikverket lämnar kommer också ge Trafikverket möjlighet att påverka processen inom sitt expertområde, vilket borde förkorta den sammantagna handläggningstiden. Dessutom skulle Trafikverket med ett anslagsförfarande få möjlighet att kunna införskaffa egna anpassade fordon och därmed kunna genomföra utredningarna på ett mer effektivt sätt. Samtidigt som beroendet av företagen i anpassningsbranschen minskas. Trafikverkets arbete med att verka för myndighetens mål inom områdena trafiksäkerhet, tillgänglighet och miljöhänsyn kan främjas i högre grad än vad som nu är fallet.

Transportstyrelsens verksamhet kommer inte att bli påverkad i nämnvärd grad.

Försäkringskassan får en enklare handläggning och process som kan koncentreras till myndighetens huvudverksamhet.

För miljön

Trafikverket kommer genom sin helhetssyn på mobilitetsbehovet att kunna väga in även miljöaspekter vid bedömning av vilken kombination av fordon och anpassning som är lämplig i de specifika fallen. Det skulle till exempel kunna handla om att Trafikverket har kännedom om en alternativ anpassning som kan medföra något högre kostnad just vid anpassningstillfället, men som innebär att den sökande kan välja en annan bilmodell med en lägre miljöbelastning. Eftersom de givna förslagen syftar till att fler ska nyttja bilstödet kan en konsekvens bli ett lägre nyttjande av färdtjänst som då ersätts av privata, mindre bilar som är mer klimativänliga. Då Trafikverket kan göra fler utprovningar i egna bilar minskar resebehovet både för myndigheten och för den sökande. Bilstödsenheten bedöms också kunna organisera arbetet på ett annat sätt med ökad digitalisering. De utökade resurserna för kompetensförstärkning skulle dessutom möjliggöra att information till sökanden angående miljövänliga fordonsalternativ kan utökas och förfinas.

För berörda företag

Syftet med regeringsuppdraget är att ta fram förslag som stärker och effektiviserar Trafikverkets roll. Om detta uppnås bör det förenkla och göra bilstödsförmånen mer tillgänglig för den som har detta behov. Om processen blir enklare, mer lättförståelig och transparent så bör det också innebära att incitamentet att ansöka om bilstöd ökar. Detta bör generera fler jobb för den berörda branschen i förlängningen. Det bör också ge effekten att företagen inte behöver ha lika täta kontakter med myndigheterna.

4. Resurser

Trafikverkets bilstödsenhet är i nuläget beroende av att anpassningsbranschen har möjlighet att hjälpa till med fordon i samband med utprovningar. För att få snabbare flöde på utredningarna kommer enheten till viss del behöva ha egna fordon för enklare utprovningar. Med större ansvar kommer även behov av möjlighet till kontinuerlig hjälp av jurist. Enheten kommer också att ha behov av att få stöd och rådgivning av medicinsk expertis. Enheten ser i samband med utökat ansvar även behov av utökad kvalitetskontroll internt vilket genererar behov av

ytterligare personella resurser. Om ansvaret utökas kommer ett ökat IT-stöd att bli aktuellt för att Trafikverket ska kunna jobba proaktivt med digitala lösningar i samband med utredningsarbete men även för information till sökanden. Uppskattningsvis ökar behovet av personella resurser med 2-3 nya medarbetare.

5. Kostnadsanalys

De förändringar som föreslås är relativt omfattande. Trafikverkets analys visar att en sådan förändring skulle medföra att delar av kostnaderna förskjuts från Försäkringskassan till Trafikverket men att det totalt inte bör medföra ökade utredningskostnader för samhället.

Trafikverket bedömer att kostnaderna för det administrativa arbetet i vissa delar kan bli lägre om myndigheten får en förstärkt roll. Initialt kommer dock kostnaderna att öka för Trafikverket med anledning av ett delvis ökat kompetensbehov och även behov av fordon för utprovning. Genom effektivare och mer ändamålsenliga utredningar bedöms en större del av bilstödsanslaget kunna användas till bilanpassningar och de administrativa kostnaderna minskar.

6. Ytterligare förslag för att stärka bilstödet

Under arbetet med att ta fram förslag om hur Trafikverkets verksamhet att bedöma behov av fordonsanpassning inför provningen av rätten till bilstöd kan stärkas och effektiviseras har olika tänkbara orsaker till minskningen av antalet ansökningar framkommit. Trafikverket har föreslagit att myndigheten inom sitt nya uppdrag ska kunna ge förslag på förändringar i styrande regelverk. Exempel på förändring i bilstödsförordningen se bilaga 2.

Nedan presenteras en kort beskrivning av problemområden som Trafikverket redan i dag menar motverkar syftet med bilstöd.

6.1 Förslag till förändring i socialförsäkringsbalken

Enligt 52 kap. 3 § socialförsäkringsbalken kan bilstöd lämnas till en förälder vars barn har en varaktig funktionsnedsättning. För att bilstöd ska kunna lämnas krävs att funktionsnedsättningen medför väsentliga svårigheter att förflytta sig eller anlita allmänna kommunikationer. Syftet med bilstöd är bland annat att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning, vuxna och barn, att kunna delta i samhällslivet på lika villkor som andra. Att en förälder till ett barn med en funktionsnedsättning får bilstöd är ofta avgörande för att möjliggöra för barnet att kunna delta i samhällslivet och tillgången till en anpassad bil är många gånger en förutsättning för att föräldern och barnet ska kunna ta sig till exempelvis barnets vårdbesök.

Bilstöd till föräldrar som har barn med en funktionsnedsättning (barnären den) utgör en relativt stor andel av antalet bilstödsärenden. Trafikverkets erfarenhet av barnären den visar att utredningarna i många fall har en annan karaktär när det gäller att finna lämpliga och trafiksäkra anpassningslösningar. Detta beror dels på att barns kroppar är mer ömtåliga än vuxnas, vilket medför att barn är i större behov av skyddsanordningar, men också att ett barns anpassningsbehov oftare förändras under bilstödsperiodens nio år i och med att de fortfarande växer.

Genom Högsta Förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 76 förändrades möjligheten till att få anpassningsbidrag för en anpassad bilbarnstol till barn med

behov av särskilt stöd i sittandet. Domstolen fastställde att en anpassad bilbarnstol inte kan anses utgöra en sådan varaktig förändring av ett fordon som avses i 52 kap. 8 § p. 2 socialförsäkringsbalken att bilstöd kan beviljas för en sådan anordning. Domen innebär att Försäkringskassan inte längre kan bevilja anpassningsbidrag för en anpassad bilbarnstol. Konsekvensen för föräldrar till barn som behöver särskilt stöd i sittandet blev därmed att de blev hänvisade till att själva inhandla en sådan bilbarnstol där en anpassad bilbarnstol kan kosta upp till 20-30 gånger mer än en icke-anpassad ("vanlig") bilbarnstol.

Trafikverket menar att den tolkning som nu görs med anledning av den aktuella domen i vissa delar inte svarar mot syftet med bilstöd. Trafikverket kan på grund av tolkningen av vad som är att betrakta som en varaktig förändring, i vissa fall inte föreslå den lösningen som är lämpligast för att sökanden ska kunna bruka bilen på ett funktionellt och trafiksäkert sätt. Mot bakgrund av detta föreslås att det nuvarande regelverket ses över och revideras för att möta de ständigt föränderliga behov av anpassningslösningar som råder. Trafikverket ser en lösning på problemet skulle kunna vara att det görs en om möjlighet till justering av 52 kap 8 § punkt 3 socialförsäkringsbalken så att det framgår att bilstöd kan lämnas för en särskild anordning som krävs för brukande av fordon med eller utan fast installation (se bilaga 1).

6.2 Ekonomiska förutsättningar för sökanden

En del av Trafikverkets uppdrag i bilstödsprocessen är att vara rådgivande gällande lämpliga bilmodeller utifrån den sökandes behov. Målet är att den sökande ska få en klar bild av vilken typ av fordon som är lämplig utifrån dennes behov, både i syfte att underlätta för den sökande gällande sitt val av bil samt för att minska anpassningskostnader som istället kan tillgodoses genom att bilen i sitt originalutförande till så stor del som möjligt uppfyller behoven. Detta är dessutom fördelaktigt ur trafiksäkerhets- och kvalitetssynpunkt. Kraven på bilens utförande och utrustning samt den generella prisökningen som har skett på bilmarknaden medför dock att de sökande ofta blir hänvisade till bilmodeller som är dyrare än de har ekonomiska förutsättningar till att köpa. En trolig förklaring till att många sökande ofta har mer begränsade ekonomiska förutsättningar än andra kan vara att de på grund av sin funktionsnedsättning inte har möjlighet att arbeta heltid. Likaså kan föräldrar till barn med en funktionsnedsättning ha svårare än andra att arbeta heltid.

Konsekvensen av att den del av kostnaden som den sökande själv står för har ökat blir att färre personer har förutsättningar att kunna nyttja bilstödet. Trafikverket menar att detta faktum motverkar syftet med bilstöd eftersom en socialförsäkringsförmån bör utformas på ett sådant sätt att det kan nyttjas av ett så stort antal personer som möjligt tillhörande målgruppen. Trafikverket föreslår därför att det bör utredas hur bilstödsförmånen ska kunna nyttjas av fler personer inom målgruppen utifrån ett ekonomiskt perspektiv, exempelvis gällande bidragsdelar, belopp eller andra kriterier.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektör Lena Erixon.

Sammanhållande för uppdraget och föredragande har varit enhetschef Förarprov bilstöd Bert Olsson. I den slutliga handläggningen har chefen för Förarprov Kristina Hagberg, biträdande chef Rikard Granlund och verksjurist Sofia von Schantz deltagit.

Bilagor:

1. Förslag till förändring i 52 kap 8 § socialförsäkringsbalken (2010:110).
2. Förslag till förändring i förordningen (2010:1745) om bilstöd till personer med funktionshinder

Lena Erixon
Generaldirektör

Trafikverket, Borlänge. Besöksadress: Röda Vägen 1.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 020-600 650

trafikverket.se