

Ärendenummer
TRV 2018/75455
Ert ärendenummer
S2018/03929/FST

Dokumentdatum
2019-01-09
Sidor
1(7)



Svar på regeringsuppdrag

Uppdrag att följa upp administrativa konsekvenser av det reformerade bilstödet

Innehållsförteckning

1. Inledning.

2. Bakgrund.

3 Administrativa konsekvenser.

4. Faktorer som påverkar Trafikverkets administration.

4.1 Kompletterande frågeställningar från Försäkringskassan.

4.1.1 Kompletterande frågor angående trafiksäkerheten.

4.1.2 Kompletterande frågor angående kostnadsperspektivet.

4.1.3 Kompletterande frågor angående särskilda originalmonterade anordningar.

4.2 Utökat behov av utprovningar.

4.3 Dokumenthantering.

4.4 Utökad kontakt med sökanden.

4.5 Utökade kontakter med Försäkringskassan i övergripande frågor.

4.6 Utökat antal revidering av yttranden.

4.7 Rekommendationer av bilmodeller.

5. Försäkringskassans process.

6. Utökat behov av kompetensutveckling.

7. Möjliga insatser för att få en effektivare administration.

1. Inledning

Regeringen ger Försäkringskassan och Trafikverket i uppdrag att analysera vilka konsekvenser reformeringen av bilstödet som trädde i kraft 1 januari 2017 har fått för respektive myndighets administration.

I regeringens proposition Ett reformerat bilstöd 2016/17:4 föreslogs en reformering av bilstödet med flera syften. Det uppdrag som nu har tilldelats Trafikverket innebär att Förarprov Bilstöd ska redovisa och analysera vilka administrativa konsekvenser reformeringen har inneburit för Bilstödsenheten.

2. Bakgrund

Trafikverket var i flera delar involverat i förarbetena till de lagförändringar som trädde i kraft den 1 januari 2017. Det rådde inga tvivel om att myndighetens uppdrag inom ramen för bilstödet skulle utvidgas och att det således skulle komma att krävas en förändrad administrativ struktur.

Angående Trafikverkets roll som ansvarig transportmyndighet inom ramen för bilstödet så är det Trafikverkets tolkning att denna omfattar ansvaret för att förse socialdepartementet med underlag om mått för särskilt lämpade bilar samt underlag till schablonbelopp för särskilda originalmonterade anordningar. I just detta uppdrag har fortlöpande inslag av ovisshet om förväntningar och krav på det inlämnade underlaget funnits. Detta har påverkat administrationen men var (i viss mån) förväntat då uppgiften var ny för alla parter.

Vad det gäller Trafikverkets ansvar och uppdrag i samband med bilstödet sägs det i Förordning (2010:1745) om bilstöd till personer med funktionshinder 4 § att: "inför bedömningen av behovet av att anpassa ett fordon ska Försäkringskassan höra Trafikverket eller annan med motsvarande kompetens om det inte är uppenbart obehövligt".

I praktiken har Trafikverket fått en annan roll än vad som är angivet i ovanstående förordning. Förutom det ursprungliga uppdraget där vi utreder löpande ärenden har vi också samverkat med Försäkringskassan i utvecklingsfrågor och annat förändringsarbete. Ett samarbete som i sig har varit positivt och fört utvecklingen framåt, men som har tagit resurser från det ordinarie uppdraget.

Även i fråga om hur Trafikverkets roll rent konkret skulle te sig som expertstöd och utfärdare av yttranden i enskilda ärenden fanns det inslag av osäkerhet redan före 1 januari 2017, dock får även denna ovisshet antas ligga i sakens natur med tanke på omfattningen av de reformer som skulle sjösättas. Trafikverket och Försäkringskassan förde regelbundna samtal kring det uppdrag som skulle genomföras av oss som utfärdare i enskilda ärenden, och hur processen skulle komma att se ut i fråga om uppbyggnaden av kommunikation mellan myndigheterna gällande yttranden, det vill säga delyttrande, tekniskt yttrande m.m.

I anslutning till dessa diskussioner fördes även samtal om Försäkringskassans tillämpning av de kommande lagändringarna. Trafikverket menade i ett tidigt skede att vissa delar som Försäkringskassan ville inkludera i rollen som utfärdare efter 1 januari 2017 skulle vara mycket svåra att genomföra, i vissa fall inte ens genomförbara. Det mest problematiska i den process och tillämpning som förbereddes inför 1 januari 2017 var att Försäkringskassan skulle komma att ge Trafikverket och andra utfärdare uppdraget att i enskilda ärenden göra komplexa jämförelser av kostnadseffektiviteten mellan ett stort antal möjliga kombinationer av bilmodeller, originalmonterade anordningar och efteranpassningar. Detta komplicerades ytterligare av att det finns ett fåtal "standardprodukter" som passar alla bilar när det gäller bilanpassningar, då mycket är specialtillverkat. Eftersom samma typ av anpassning alltså kan ha olika kostnad för material och arbete beroende på vilken bilmodell som ska anpassas så finns det heller inga färdiga prislistor för anpassningsåtgärder.

Sammanfattningsvis menar Trafikverket att det redan före den 1 januari 2017 kunde förutses att lagändringarna och tillämpningen av dessa skulle försätta utfärdaren i en problematisk sits då vissa typer av utredningar om bilanpassning skulle genomföras. Detta påtalades av Trafikverket i möten med Socialdepartementet och även i remissvar i samband med förarbeten till lagändringen. Vissa frågeställningar skulle inte vara möjliga att lösa ut av en utfärdare. Detta har enligt vår mening i stor grad avspeglats i de administrativa konsekvenser som Trafikverket ställts inför.

3. Administrativa konsekvenser

I syfte att belysa de administrativa konsekvenser det reformerade bilstödet fått för Trafikverket har vi valt att redovisa de, enligt vår mening, viktigaste faktorerna och deras inverkan på vår administration.

4. Faktorer som påverkat Trafikverkets administration

4.1 Kompletterande frågeställningar från Försäkringskassan

Försäkringskassan kan behöva inhämta fler uppgifter än vad Trafikverkets utredare angett i ett yttrande. Detta kan i vissa fall vara väl motiverat. Dock menar Trafikverket att rimligheten i vissa frågeställningar bör kunna ifrågasättas då de enligt Trafikverkets mening inte varit ändamålsenliga och därför extra resurskrävande. Grundorsaken till detta är den som tidigare har nämnts, nämligen att en del av de frågeställningar som ställts till oss i rollen som utfärdare har varit mycket svåra att besvara.

Konsekvensen blev således en ökad administration för Trafikverket.

Nedan ges exempel på kompletterande frågeställningar.

4.1.1 Kompletterande frågor angående trafiksäkerhetsaspekter

Trafikverkets ingångsvärde i varje ärende är att beakta anpassningsbehovet ur ett bredare trafiksäkerhetsperspektiv. Detta har i sin tur lett till att Trafikverket av säkerhetsskäl föreslagit anpassningslösningar som kostat mer än andra anpassningar. I sådana fall menade Försäkringskassan initialt att vi skulle bortse från vissa uttalade risksituationer som påtalats i våra yttranden och istället uttala oss om ifall det fanns andra anpassningar som kunde nyttjas av sökanden, men till en lägre anpassningskostnad.

Detta resonemang ledde till en fördjupad tidskrävande diskussion myndigheterna emellan om värdet av ett trafiksäkerhetsbeaktande.

Det är numera tydligt uttalat att Trafikverket ska beakta trafiksäkerheten i sina utredningar.

4.1.2 Kompletterande frågor angående kostnadsperspektivet

Trafikverket påpekade i ett tidigt skede att direktivet om att en anpassning med lägsta kostnad och bibehållen kvalitet skulle väljas framför en annan anpassning, skulle vara mycket svårt att förverkliga då systemets uppbyggnad inte bygger på ett fastställt sortiment eller rekommenderade produkter. Vi menade att det är underförstått att vi som utfärdare och i vår myndighetsutövning ska vara ansvarsfulla gällande statens utgifter och att målsättningen bör vara att kostnaden för de anpassningslösningar som föreslås ska vara rimliga i förhållande till det kartlagda behovet utifrån sökandens funktionsvariation.

Försäkringskassan har dock, mer eller mindre regelbundet, återkommit med kompletterande frågor till Trafikverket om huruvida det funnits "billigare" lösningar för sökanden (t.ex. *specialanpassade bilbarnstolar och handreglage för gas och broms*) vilket resulterat i ökad tidsåtgång och administration i dessa ärenden. Till följd av dessa följdfrågor skapades en situation där vi som utfärdare haft svårt att avgöra när vi har varit klara med en utredning eller om det krävts en ytterligare fördjupning av oss.

Konsekvensen blev att vi ägnade mer tid åt att försöka lösa frågeställningar som i realiteten inte var hanterbara.

4.1.3 Kompletterande frågor angående särskilda originalmonterade anordningar

Trafikverket har i specifika yttranden bedömt att behov av vissa särskilda originalmonterade funnits, t.ex. elmanövrerad förarstol, backkamera m.m.

Försäkringskassan har då ifrågasatt huruvida dessa anordningar verkligen behövts för att en bil skulle kunna brukas. Det är Trafikverkets uppfattning att Försäkringskassans bristande tillit för Trafikverkets bedömningar inneburit att Trafikverkets resurser ofta har använts för att förklara varför vissa anordningar varit nödvändiga.

4.2 Utökat behov av utprovningar

Jämfört med hur utredningarna genomfördes innan lagändringarna så krävs det i vissa fall numera fler resurskrävande utprovningar. Detta för att kunna utesluta eventuellt enklare och mindre kostsamma alternativ till de kända lösningar där det med säkerhet kan fastställas att behovet för sökanden blir uppfyllt endast genom att ett utredningssamtal genomförs med sökanden.

Med detta menas att det i vissa typärenden finns standardiserade lösningar som är riktade till personer med funktionsvariationer, men att ökade krav på utredningsunderlaget leder till att betydligt mer tid/administration kan krävas i vissa typärenden, t.ex. för vissa personer som ska färdas sittandes i rullstol under färd. Då regelverket ibland leder till en typ av bil som normalt inte finns som utställnings- eller demobil hos bilåterförsäljarna blir det mer komplicerat att få till stånd en utprovning inom ett rimligt avstånd och med närvaro av eventuell stödkompetens och aktuella hjälpmedel. Detta kräver mer resurser och kan leda till att handläggningstiden förlängs. Ytterligare konsekvens som nu uppstått är att anpassningsföretagen i vissa fall vill ha betalt för den tid och de kostnader som kan uppstå för dem i samband med utprovning tillsammans med Trafikverket. För att en sådan utprovning med kostnad involverad ska kunna genomföras måste Trafikverket inhämta ett tillstånd från Försäkringskassan. Om Försäkringskassan anser att man inte kan betala de kostnader företagen kräver så kommer inte Trafikverket att ha möjlighet att genomföra uppdraget och det kan i vissa fall bli tvunget att återremittera ärendet till Försäkringskassan.

4.3 Dokumenthantering

Innan lagändringarna och Försäkringskassans förnyade process infördes skrev Trafikverket ett tekniskt yttrande. Det tekniska yttrandet i dess dåvarande form beskrev anpassningsbehovet samt tog ställning till den bil sökanden hade för avsikt att köpa (eller redan köpt).

I dagsläget skriver Trafikverket tre yttranden:

- Delyttrande
- Tekniskt yttrande angående valet av bil
- Tekniskt yttrande gällande inhämtade kostnadsförslag

Detta leder till att det krävs mer tid för att komma till avslut i ett ärende. Vidare kräver postgången sin tid på grund av ökad diariehantering och på grund av att Försäkringskassan inte kan kommunicera digitalt via e-tjänst eller liknande. Trafikverket har arbetat med att ta fram lösningar för digital kommunikation mellan myndigheterna. Men på grund av att Försäkringskassan inte kan hantera digitala lösningar för dessa ärenden sker kommunikationen fortfarande via vanlig post. Trafikverket har internt utvecklat hantering av ärenden digitalt (ärendesystem "W3D3") vilket gör att den interna hanteringen av ärenden nu är effektivare och snabbare än tidigare.

4.4 Utökad kontakt med sökanden

I en betydande del av ärendena finns behov av en utökad kontakt och dialog med sökanden. Detta eftersom sökanden många gånger inte kunnat ta till sig den komplexa information som Försäkringskassan förmedlat genom telefonsamtal och informationsbrev. Trafikverkets utredare befinner sig ofta i en situation där man steg för steg får förklara för sökanden vad de olika bidragsformerna innebär. Vidare förs ofta en omfattande dialog med sökanden om vilka konsekvenser de nya reglerna får för deras val av bil. Detta blir speciellt påtagligt i de fall sökanden blir hänvisad till särskilt stora bilar eller bilar med andra särskilda egenskaper och de ställs inför en komplicerad sökprocess efter en lämplig bil.

4.5 Utökade kontakter med Försäkringskassan i övergripande frågor

Lagändringarna och tillämpningen av dessa har medfört att oförutsett många och resurskrävande samtal ägt rum mellan myndigheterna. Samtalen har framförallt förts på chefs- och verksamhetsspecialistnivå inom respektive enhet, men även på högre chefsnivå och GD-nivå.

Trafikverket enhet Bilstöd har vidare varit "bollplank" åt Försäkringskassan då mallar för yttranden skapats.

Enheten har i övrigt försökt vara behjälpliga i övergripande frågor tillsammans med Försäkringskassan trots att detta inte ingår i grunduppdraget, vilket har påverkat produktion och handläggning. Trafikverket anser att det ligger i båda myndigheternas intresse att arbeta tillsammans med verksamhetsutveckling och förbättringar, men som förutsättningarna är i nuläget blir detta i praktiken mycket svårt att kombinera med kravet på korta handläggningstider för enhet Bilstöd.

4.6 Utökat antal revideringar av yttranden

I en del fall ändrar sig sökanden under ärendets gång i fråga om vilka hjälpmedel som ska tas med i bilen, hur många personer som ska färdas i bilen eller något annat som påverkar den totala behovsbilden. Ibland sker detta efter att ett delyttrande eller tekniskt yttrande skrivits. I sådana fall krävs ett reviderat yttrande från Trafikverket. Trafikverket bedömer att antalet yttranden som behövt revideras har ökat sedan 1 januari 2017 och således påverkat administrationen.

Denna ökning beror med största sannolikhet på flera faktorer. Det kan bero på att betydligt större och mer kostsamma bilar numera anses vara lämpliga jämfört med de bilar som har bedömts vara lämpliga före lagändringarna, eller på att man har funnit det svårt att hitta en bil som överensstämmer med Trafikverkets rekommendationer.

4.7 Rekommendationer av bilmodeller

Enligt den senaste överenskommelsen mellan Trafikverket och Försäkringskassan ska det ingå i Trafikverkets uppdrag att i delyttrandet rekommendera ett antal bilmodeller som är lämpliga att anpassa för den sökande. I uppdraget ingår också fortfarande att i delyttrandet, förutom att ange mått och andra kriterier på fordonet också fastställa hela behovet av originalmonterade anordningar och eftermonterade anpassningar. Något som kommer att inträffa förhållandevis ofta är att det kommer att bli svårt att hitta flera bilmodeller som skulle få exakt samma anpassningsbehov. Detta även med hänsyn tagen till att skillnaderna i anpassningsbehov inte ska medföra en betydande merkostnad. Exempel: Anpassning 1 som behövs i bilmodell A behövs inte i bilmodell B, som däremot behöver anpassning 2. Som tidigare nämnts, har behovet av praktiska utprovningar i bil ökat. Detta behov kommer att bli ännu större om utprovningar måste ske i flera olika bilmodeller för att kunna ange det exakta anpassningsbehovet i varje bilmodell.

Om delyttrandet istället kunde skrivas som ett preliminärt underlag med endast de uppgifter som Försäkringskassan behöver för att ta ärendet till nästa steg, kunde en del av utredningsarbetet skjutas fram till när begäran om tekniskt yttrande mottagits. I detta skede får Trafikverket kännedom om vilken/vilka bilmodeller som sökanden yrkar på att få anpassa. Då kan eventuella utprovningar begränsas till endast de bilmodeller som är aktuella. Försäkringskassan tar inga beslut om inköpsbidrag innan de har mottagit det andra tekniska yttrandet, där hela det exakta anpassningsbehovet framgår.

5. Försäkringskassans process

Den process som Försäkringskassan har arbetat fram genererar många kontakter mellan samtliga inblandade vilket innebär att de flesta utredningar tar längre tid. För att exemplifiera: Under 2016 genomförde och avslutade TRV 929 utredningar och fakturerade 6564 timmar. Motsvarande siffror för 2018 är 958 utredningar och fakturerat (till och med 2018-12-10) 6459 timmar. Den stora skillnaden är att under denna tid har endast 368 ärenden avslutas vilket innebär att 590 ärenden fortfarande är under utredning. Sammanfattningsvis anser vi att det inte enbart handlar om behov av utökade resurser hos utfärdaren, utan som tidigare nämnts så har den komplexa processen gett konsekvenser för samtliga inblandade, i synnerhet för brukaren.

6. Utökat behov av kompetensutveckling

Trafikverkets utökade uppdrag har medfört nya krav på kompetensutveckling inom bilstödsenheten. För att kunna bistå sökanden med information om lämpliga bilmodeller samt för att kunna besvara Försäkringskassans frågor krävs omfattande kännedom om utbudet av fordon på bilmaknaden. Det behövs även detaljkunskap om vilka bilmodeller som kan fås med respektive originalmonterade anordningar samt kunskap om utbudet av

eftermonterade anpassningar och kostnadsläget för dessa. Före lagändringen fanns inte samma behov, utan utredaren tog i större omfattning ställning till färdiga förslag på bilmodeller och efteranpassningar. De resurser som krävts för att kartlägga och sammanställa uppgifter om bil- och anpassningsmarknaden har påverkat den löpande handläggningen av bilstödsärenden. Eftersom marknaden är i ständig förändring kommer det även fortsättningsvis vara nödvändigt att ägna resurser åt denna kompetensutveckling. För att säkerställa enhetliga och kvalitativa yttranden så har Trafikverket skapat interna rutiner för kvalitetssäkring. Resurser har därför behövt förflyttas från utredningsarbetet.

7. Möjliga insatser för att få en effektivare administration

Trafikverket har i detta regeringsuppdrag inte fått i uppgift att ge förbättringsförslag. Dock önskar vi framföra att vi efterlyser en tydlig definition av "betydande merkostnader" och "kostnadseffektivitet". Inom ramen för dessa definitioner anser Trafikverket att man bl.a. bör beakta tillgänglighets- och trafiksäkerhetsfrågor samt även etablera en väl utvecklad rimlighetsprincip för bedömning av kostnader för anpassningar. Vi bedömer att detta bör leda till minskad administration för alla parter.

Försäkringskassans process och tolkning av lagstiftningen genererar mycket administrativt arbete för Trafikverket enhet Bilstöd. Ökade resurser till Trafikverket kan delvis effektivisera utredningsarbetet. Dock tror Trafikverket att en översyn av möjligheten till utveckling/förenkling av processen totalt sett skulle ge större effekt för myndigheterna och för brukarna.

Trafikverkets uppfattning är att myndigheterna har god kontakt och kommunikation vilket resulterat i att process och arbetssätt löpande har utvecklats sedan 2017-01-01. Detta samarbete ser Trafikverket ger förutsättningar för fortsatt utveckling av bilstödsprocessen.

Föredragande

Bitr chef FP Rikard Granlund, Enhetschef FPvb Bert Olsson

Samråd och sakgranskning

Bilstödsutredare/expertstöd FPvb Aleksandar Milatovic,

Bilstödsutredare/fordonsexpert FPvb Jan Wennerström