

Sammanfattning

Inledning

För den som på grund av funktionshinder inte kan använda sig av allmänna kommunikationsmedel utgör transporter med bil, bl.a. genom bilstödet, och färdtjänst särskilda lösningar. För det flesta är den egna bilen det överlägsna bästa transportalternativet när det gäller frihet och nytta. Bilstödet är väsentligt när det gäller att skapa möjligheter för personer med funktionshinder att förflytta sig med egen bil, för att därmed kunna fungera och verka i samhället på lika villkor som personer utan funktionshinder. Som det nuvarande statliga bilstödet är utformat utesluts ett stort antal personer från stöd. Enligt utredningen talar starka skäl för att på olika sätt utöka möjligheterna för personer med funktionshinder att kunna förflytta sig med egen bil.

Vi lämnar i detta betänkande ett antal konkreta förslag som om de genomförs kommer att ge betydligt fler personer med funktionshinder möjlighet att resa med egen bil anpassad efter deras behov. Detta sker dels genom att det statliga bilstödet öppnas för ytterligare grupper, dels genom att det på kommunal nivå öppnas en möjlighet för kommunerna att lämna stöd för anpassning och anskaffning av motorfordon som ett alternativ till färdtjänsten.

Jämförelsen mellan bilstöd och färdtjänst

Utredningen har som en del av sitt arbete gjort en jämförelse i olika hänseenden mellan färdtjänst och bilstöd. Vi konstaterar att generellt sett ger resande med en egen bil större frihet och oberoende för den enskilde jämfört med att vara hänvisad till färdtjänst. Ur samhällets synvinkel kan tillgång till egen bil stödja det handikappolitiska målet att göra människor med funktionshinder jämlika och fullt delaktiga i samhället.

Våra beräkningar visar att den enskildes kostnader för resande med egen bil respektive färdtjänst skiljer sig mycket åt. Vid en ressträcka om 1 000 mil per år är kostnaderna med färdtjänst i genomsnitt ca 20 600 kronor medan motsvarande ressträcka med en tre år gammal Volvo V70 kostar den enskilde över 50 000 kronor. Även vid kortare och längre sträckor är egen bil det dyrare alternativet för den enskilde.

Med samhällets kostnader för färdtjänst och bilstöd förhåller det sig annorlunda. Vid en ressträcka om 1 000 mil per år överstiger samhällets kostnader för färdtjänst kraftigt kostnaderna för bilstöd. Gränsen för när samhällets kostnader för färdtjänst är desamma som för bilstöd går vid ca 200 mil per år. Om en person reser mer än så är det således ur samhällets synvinkel mer ekonomiskt att erbjuda bilstöd än färdtjänst. Det bör påpekas att gränsen utgår från de genomsnittliga kostnaderna för bidrag till inköp och anpassning i det statliga bilstödet. För en person som är i behov av mindre anpassning än genomsnittet torde därför gränsen vara lägre än vad som angetts ovan. Om däremot en person är i behov av mycket anpassning kan färdtjänst vara ett billigare alternativ även om personen reser mer än 200 mil.

En slutsats av utredningens analys är att det i genomsnitt är mer kostnadseffektivt för samhället att erbjuda färdtjänst om en person reser mindre än 200 mil per år. För personer som reser mer än så är bilstödet det samhällsekonomiskt bästa alternativet. Bilstöd kan även vara det samhällsekonomiskt bästa alternativet för den som reser betydligt mindre än 200 mil per år men som har behov av förhållandevis lite eller ingen anpassning av fordonet. Vår uppfattning utifrån analysen är att det är samhällsekonomiskt lönsamt att erbjuda personer som har ett omfattande färdtjänstresande möjligheten att åka med egen bil. Samtidigt skulle nyttan för gruppen i fråga komma att öka genom det ökande oberoende och frihet som tillgång till egen bil innebär. Samhällets nytta antas därmed också öka. Utredningen har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) gjort en enkätundersökning avseende färdtjänstresenärers intresse för någon form av bilstöd. Enkäten riktade sig till personer som har ett omfattande färdtjänstresande. Resultatet visar att ca 8 850 färdtjänstresenärer åker mer än 200 mil per år och att en femtedel av dem, ca 1 400–2 100 personer, skulle vilja ha någon form av bilstöd. Det är främst bland personer under 65 år som intresset för bilstöd finns.

Jämförelsen mellan bilstöd och färdtjänst utgör grund för vårt förslag om ett kommunalt mobilitetsstöd.

Anpassning av bilar

Anpassningsprocessen

Anpassning av ett fordon innebär att det ändras så att en person med funktionshinder kan framföra det eller följa med som passagerare. Anpassning av fordon är något som ställer stora krav vad avser kunskaper om motorfordon, teknik, trafiksäkerhet, funktionshinder och ergonomi. I dagsläget används olika metoder vid bedömningen av anpassningsbehovet. Enligt utredningens bedömning är Vägverkets deltagande i processen viktig eftersom det bl.a. gäller att bedöma frågor som har med trafiksäkerhet att göra. Vägverkets deltagande i processen föreslås därför bli obligatorisk. Det är också viktigt att ergonomisk kompetens finns tillgänglig där så erfordras. Utredningen föreslår att bilstödsförordningen ändras på så sätt att det framgår att Vägverket skall medverka i frågor som har med bilanpassning att göra om detta inte är uppenbart obehövt. Försäkringskassan skall vidare kunna avslå anpassning av ett fordon om det fordon som den enskilde valt är uppenbart olämpligt med hänsyn till den anpassning som behöver göras.

Sedan år 2001 pågår i Göteborg ett projekt benämnt Mobilitetscenter. Mobilitetscenter utgör ett försök att samla den kompetens som behövs i ett bilstödsärende. Enligt utredningen är projektet ett bra exempel på hur processen för bedömning av behov och utformning av bilanpassning i ett anpassningsärende kan ske på ett samlat sätt. Mobilitetscenters verksamhet skall utvärderas innan projektet avslutas hösten 2005. Därefter bör det enligt vår uppfattning övervägas att permanenta projektet och finansiera det med allmänna medel. Det kan då även finnas anledning att överväga om inte sådana mobilitetscentra bör inrättas på flera platser i landet.

Utredningen konstaterar att det efter de förslag som lämnas på reformer i detta betänkande finns ett outnyttjat reformutrymme på ca 3 miljoner kronor per år under en femårsperiod. Därigenom skapas ett utrymme för att finansiera ett mobilitetscenter.

Upphandling av anpassningstjänster

Anpassning av fordon ska utföras på ett sådant sätt att den redan från början håller hög kvalitet. Det allmänna anslår årligen ca 250 miljoner kronor till bilstödet. Ungefär hälften av anslaget används till bilanpassning. Enligt utredningen är det angeläget att de medel som avsätts till bilstödet används på ett sådant sätt att så många som möjligt kan få del av stödet. I det nuvarande systemet sker prövningen av vilken anpassning som skall bekostas av allmänna medel oftast utifrån bedömning av endast en offert från ett anpassningsföretag. Konkurrensen är således eftersatt. Utredningens slutsats är att anpassningstjänsterna i bilstödet bör utsättas för konkurrens och att detta bör ske genom en offentlig upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Reglerna i bilstödsförordningen är dock inte utformade på sådant sätt att upphandlingsplikt för närvarande kan anses föreligga. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 9 § FBH ändras på sådant sätt att lagen om offentlig upphandling blir tillämplig på de anpassningstjänster som bekostas genom bilstödet. Avsikten med detta är inte att det skall minska den enskildes inflytande i anpassningsområdet. Utredningen skissar i betänkandet på hur en upphandling kan gå till.

Trafiksäkerhet

Vi har inte kunnat finna stöd för att personer som kör anpassade bilar skulle vara inblandade i fler trafikolyckor än andra trafikanter. Av det läkarintyg som skall medfölja en ansökan om bilstöd behöver i dagsläget inte framgå om en person som söker stöd uppfyller de medicinska kraven för att inneha körkort. Detta innebär att det i ett ganska sent skede av bilstödsprocessen kan upptäckas att en person som söker bilstöd inte är lämplig som förare. För att undvika detta föreslår utredningen att det genom en ändring i bilstödsförordningen klargörs att det i läkarintyget skall anges om den som ansöker om bilstöd uppfyller de medicinska kraven för körkort.

Det statliga bilstödet regelverk

Kraven för att få bilstöd

Det grundläggande kravet för att kunna få bilstöd är att man har ett varaktigt funktionshinder som medför väsentliga förlyttnings-svårigheter eller svårigheter att använda sig av allmänna kommunikationsmedel. Utredningen anser att de grundläggande kraven för att kunna beviljas bilstöd är rimliga och att bestämmelsen även genom den praktiska tillämpningen har fått en rimlig utformning. Det finns därför inte skäl att ändra denna grundläggande förutsättning för rätt till bilstöd. För att understryka vikten av att det vid bedömningen av rätten till bilstöd görs en helhetsbedömning utifrån den enskildes situation och behov föreslår utredningen att detta kommer till uttryck i förordningstexten.

Barn och bilstöd

Vi anser att det är viktigt att det i det statliga bilstödet, liksom på andra områden, finns ett barnperspektiv i enlighet med Sveriges förpliktelser i anslutning till FN:s barnkonvention. Vi föreslår därför att det vid prövning av ett ärende om bilstöd som gäller ett barn alltid skall tas hänsyn till barnets bästa. Utredningen lämnar även i övrigt förslag till ett antal förändringar som har med barn och bilstöd att göra.

Vi konstaterar således att förälderbegreppet enligt bilstödsförordningen, i sin nuvarande utformning, är så snävt att flera personer som i övrigt ikläder sig en föräldraroll stängs ute från stödet. Det gäller t.ex. familjehemsföräldrar och den som utsetts till särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn. Även dessa personer bör få tillträde till bilstödet. För familjehemsföräldrar skall dock rätten till bilstöd vara beroende av att placeringen varar eller kan förväntas vara en relativt lång tid. Vi föreslår att definitionen av förälder i bilstödsförordningen ändras så att familjehemsföräldrar vid en placering som pågått eller kan förväntas pågå i minst tre år blir berättigade att ansöka om bilstöd. Även särskilt förordnad vårdnadshavare samt den som tagit emot ett utländskt barn för adoption skall vara berättigade att ansöka om bilstöd.

Sedan det nuvarande bilstödet infördes år 1988 har de två föräldrargrupperna i stödet (föräldrar med funktionshinder och föräldrar till barn med funktionshinder) endast kunnat få halvt grund-

bidrag. Denna ordning har ifrågasatts, men främst ekonomiska skäl har anförts mot en förändring. Utredningen konstaterar att den nuvarande ordningen inte är sakligt motiverad och att den bör ändras på så sätt att samtliga bilstödsgrupper skall kunna få fullt grundbidrag. Förslaget innebär en påtaglig förbättring för grupperna i fråga.

En 18-årsgräns för bilstöd i bidragsgrupp fem

Vissa personer som är äldre än 18 år är beroende av att de bor kvar hos sina föräldrar för att kunna vara berättigade till bilstöd. Enligt utredningen är det otillfredsställande att personer som är myndiga skall vara beroende av sina föräldrar för att kunna ansöka om bilstöd. Vi anser därför att rätten för förälder till barn med funktionshinder att få bilstöd skall upphöra när barnet fyller 18 år. De personer som genom denna åtgärd utesluts från bilstödet bör beredas tillträde till stödet på annat sätt. Vi föreslår därför att personer som tidigare haft bilstöd genom sina föräldrar och som fyllt 18 år skall ges tillträde till stödet genom att kravet på körkort för bidragsgrupp tre delvis tas bort. För personer vars föräldrar tidigare beviljats bilstöd för deras räkning skall således bilstöd kunna beviljas även för den som inte själv kan framföra ett fordon som förare.

Bilstödets åldersgränser och kopplingen till arbetslivet

De åldersgränser som finns i bilstödet och som anger när rätten till stöd upphör går enligt utredningen att ifrågasätta, och motiveras enbart av ekonomiska skäl. Enligt utredningens bedömning utgör dock dessa ekonomiska skäl fortfarande hinder mot att föreslå förändringar.

Genom bilstödet åldersgränser är personer som har eller har haft ett arbete gynnade på så sätt att de kan få bilstöd under en längre period av sitt liv. Enligt utredningen finns det inte tillräckliga skäl för att ta bort den koppling till arbetslivet som finns i bilstödet.

Bilstödsbeslutets omfattning

I det nuvarande statliga bilstödet råder en viss osäkerhet om vad ett beslut om rätt till bilstöd innebär och hur länge det gäller. Nya bidrag för inköp av bil – grund- och anskaffningsbidrag – kan beviljas först sedan sju år gått sedan sådana bidrag senast beviljades. Det finns däremot inte någon fastställd bortre gräns för när anpassning av ett fordon kan ske av allmänna medel utifrån ett tidigare beslut om bilstöd. Utredningens uppfattning är att ett beslut om rätt till bilstöd i sin helhet skall gälla ett visst antal år och att den enskilde då skall ha rätt att inledningsvis få bidrag för inköp av ett fordon (grund- och anskaffningsbidrag) samt att den anpassning av fordonet som behövs skall ersättas av allmänna medel. Med anpassning avses dels sådan som görs i anslutning till köpet av fordonet, sådan som kan behöva göras senare samt justeringar och reparationer av tidigare utförd anpassning. Vid bedömningen av vilka anpassningar som skall ersättas av allmänna medel gäller fortfarande att anpassning kan nekas om det med hänsyn till fordonets ålder och skick är olämplig.

Utredningen anser att den tekniska utvecklingen hos fordon möjliggör att sätta tidsperioden för när nya bilstöd skall kunna beviljas längre än vad som nu gäller för nytt grund- och anskaffningsbidrag, nämligen till åtta år. En sådan förändring innebär också minskade kostnader för bilstödet och att det därmed skapas ett utrymme för angelägna reformer inom systemet. För att förändringens effekter skall mildras för personer som kör bil mycket skall förlängningen kombineras med en ny möjlighet att få stöd tidigare om fordonet framförts minst 15 000 mil. Det skall vidare fortfarande gå att få bidrag tidigare om det finns skäl ur medicinsk eller trafiksäkerhetssynpunkt. De ändade villkoren skall gälla för alla beslut om bilstöd som tas efter förändringen.

När det gäller bidragens konstruktion anser utredningen att uppdelningen i ett grundbidrag, som utgår till alla berättigade, och ett anskaffningsbidrag, som utgår beroende av den sökandes inkomst, samt den avvägning som gjorts mellan bidragen är rimlig. Utredningen konstaterar att bidragen varit oförändrade sedan 1991 och att även för den som har maximala bidrag täcks numera endast en mindre del av inköpskostnaden. Detta talar för att nivåerna på bidragen för inköp borde justeras uppåt, men enligt utredningen saknas det för närvarande ekonomiska förutsättningar för att lämna

ett sådant förslag, utöver den förändring som föreslås vad avser bidragsgrupperna fyra och fem.

Ersättning för bilanpassning

En viktig fråga i bilstödet är vilka ändringar av ett fordon som skall ersättas som anpassning genom stödet, vad som nu benämns anpassningsbidraget. Regeringsrätten har i en dom från år 2000 anfört att anpassningsbidrag förutom för sådan utrustning som är mer eller mindre specialkonstruerad med tanke på ett funktionshinder (såsom t.ex. handreglage för gas och broms) även bör kunna utgå för annan utrustning. För att övrig utrustning skall ersättas av allmänna medel förutsätts dock, enligt Regeringsrätten, att utrustningen behövs för att den som har ett funktionshinder skall kunna bruka bilen samt att det är frågan om utrustning som är mindre vanlig hos bilmodeller i den aktuella prisklassen. Regeringsrättens slutsats blev att standarutrustning eller normalt förekommande tilläggsutrustning vid inköp av bilar i de flesta prisklasser inte skulle ersättas som anpassning.

Utredningens uppfattning är att det genom rättspraxis på området nu finns en tillämpbar princip för vad som är ersättningsgill anpassning och att denna princip kan tänkas vara beständig över tiden.

Bidrag till körkortsutbildning

Utredningen konstaterar att det bidrag till körkortsutbildning som finns i dagens bilstöd är otillräckligt och att mycket talar för att väsentligt fler personer med funktionshinder borde ges möjlighet att ta körkort. Eftersom det saknas tillräckligt underlag för att i denna utredning lämna ett konkret förslag på området bör frågan om bidrag till körkortsutbildning för personer med funktionshinder bli föremål för utredning i särskild ordning. En sådan utredning bör ha som inriktning att, i vart fall, de personer som är berättigade till statligt bilstöd skall kunna få stöd för att ta körkort. Ett framtida system bör ta sikte på att det är den enskildes merkostnader för att ta körkort som skall ersättas av det allmänna.

Huvudmannaskapet för det statliga bilstödet

Sedan det nuvarande bilstödet infördes 1988 har det administrerats av socialförsäkringsadministrationen genom de allmänna försäkringskassorna med Riksförsäkringsverket som tillsynsmyndighet. Sedan den 1 januari 2005 ansvarar myndigheten Försäkringskassan för bilstödet. Utredningen har prövat alternativa huvudmän för bilstödet, bl.a. kommunerna men funnit att det saknas skäl för att välja en annan huvudman.

Handläggningen av bilstödsärenden bör koncentreras till ett mindre antal beslutsenheter. Några förslag läggs dock inte på var dessa enheter skall placeras utan frågan överlämnas till Försäkringskassan. Beslut i ett bilstödsärende som innefattar prövning av rätten till bilstöd skall även fortsättningsvis tas av en socialförsäkringsnämnd.

Kommunalt alternativ till färdtjänst – mobilitetsstöd

Samhället vidtar olika åtgärder och erbjuder olika former av verksamhet för att underlätta för personer med funktionshinder att resa och förflytta sig. Det gäller främst anpassning av de kollektiva färdmedlen, färdtjänsten och riksfärdtjänsten samt bilstödet. Ansvar för insatserna är delat mellan staten och kommunsektorn.

Utredningen anser att det finns starka samhällsekonomiska skäl för att i ökad omfattning ge personer med funktionshinder möjlighet att resa och förflytta sig med egen bil. Vi konstaterar vidare att nyttan för enskilda med funktionshinder av att ha tillgång till egen bil för resande i många fall är väsentligt större än att vara hänvisad till färdtjänst. Den kartläggning och analys som utredningen gjort visar att det finns ett stort antal personer med funktionshinder, med ett omfattande färdtjänstresande, som med stor sannolikhet skulle vilja övergå till resande med egen bil, om samhälleligt stöd till anskaffning och anpassning av ett fordon i någon form erbjöds. Det bör därför öppnas en möjlighet för kommunerna att, som ett alternativ till färdtjänsten, erbjuda personer med funktionshinder stöd till anpassning och inköp av ett fordon. Ett sådant stöd kan benämnas *mobilitetsstöd*.

Genom mobilitetsstödet blir det för första gången möjligt att i organiserad form använda de resurser som används för färdtjänst på ett mer flexibelt sätt. Enligt utredningen bör mobilitetsstödet

utvärderas efter en treårsperiod. På sikt kan övervägas andra sätt att erbjuda den aktuella gruppen stöd i fråga.

Vi föreslår i denna del att det genom en särskild lag om mobilitetsstöd blir möjligt för kommunerna att lämna stöd för anpassning och anskaffning av ett motorfordon till personer med funktionshinder som har tillstånd till färdtjänst men som inte är berättigade till statligt bilstöd. Om kommunen överlätit rätten att fatta beslut avseende färdtjänsten till en trafikhavudman skall kommunen även kunna överlämna rätten att fatta beslut om mobilitetsstöd till trafikhavudmannen. I lagen om färdtjänst tillförs en ny bestämmelse som anger att frågan om mobilitetsstöd skall tas upp när en fråga om tillstånd till färdtjänst är föremål för prövning eller vid annan tidpunkt när den enskilde begär det.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag när det gäller offentlig upphandling av anpassningstjänster samt tidpunkten för när nytt bilstöd kan beviljas bedöms leda till minskade kostnader för staten medan resterande förslag bedöms leda till ökade kostnader. Den sammanlagda effekten av förslagen är minskade kostnader om ca 8,9 miljoner kronor under det första året som förslagen genomförs och ökade kostnader om ca 3,0 miljoner kronor under det andra året. Under de därpå följande tre åren bedöms kostnaderna minska med i genomsnitt 3,0 miljoner kronor per år. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen varierar således över tiden. Om kostnadsutfallet räknas som ett genomsnitt för de första fem åren ger förslagen en besparing på ca 3,0 miljoner kronor per år. Utredningens uppfattning är att det därmed, förutom de konkreta förslag som läggs i betänkandet, skapas ett utrymme för att bekosta ett framtida mobilitetscenter.