

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett enklare bilstöd (SOU 2023:81)

(S2024/0024)

Sammanfattning

Försäkringskassans förvaltningsanslag

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag att minska myndighetens förvaltningsanslag med 52,5 miljoner kronor i 2022 års prisnivå för budgetåret 2026. Även om administrationen av bilstödet flyttas över till Trafikverket kommer Försäkringskassan att ha kvar delar av förvaltningskostnaderna, både i form av kvarstående indirekta kostnader men även direkta kostnader för att hantera de uppgifter som utredningen föreslår att Försäkringskassan ska utföra. Dessutom belastar Försäkringskassans kostnad för Trafikverkets yttranden i bilstödsärenden inte förvaltningsanslaget, vilket innebär att förvaltningsanslaget inte heller ska minskas med den kostnaden.

Dispositions rätt till bilstödsanslaget

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag att inte ge Trafikverket rätt att disponera anslag 4.3 Bilstöd till personer med funktionsnedsättning. Försäkringskassan anser att det är den myndighet som har i uppgift att utföra en verksamhet, i det här fallet handlägga och besluta om bilstöd, som även bör ha de finansiella skyldigheter och rättigheter som är kopplade till dispositionsrätten av ett anslag. Försäkringskassan anser därför att det är Trafikverket som ska ha dispositions rätt till bilstödsanslaget.

Förändrat huvudmannaskap

Försäkringskassan varken tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag att flytta huvudmannaskapet från Försäkringskassan till Trafikverket. Försäkringskassan har ingen åsikt om vilken myndighet som får ansvaret för att administrera bilstödet men bedömer att den analys och det underlag som har legat till grund för förslaget inte är tillräckligt för att kunna fatta ett väl underbyggt beslut i frågan.

Försäkringskassan anser att utredningens förslag, om att föra över huvudmannaskapet till Trafikverket, till stor del grundar sig på en uppfattning om att det redan idag är Trafikverket som utför de centrala och komplexa bedömningarna i bilstödsärenden. Försäkringskassan delar inte den uppfattningen. För det första innefattar ett ärende om bilstöd ett antal olika frågor, såsom bedömning av den sökandes bosättning och socialförsäkringsskydd enligt 5 kap. SFB, fastställande av tillämplig lagstiftning, tillhörighet till bidragsgrupp, funktionsnedsättning och förflyttningssvårigheter med mera. För det andra är det enbart i de ansökningar som gäller anpassningsbidrag som Trafikverkets yttranden utgör ett väsentligt moment i handläggningen, inte beträffande övriga ansökningar. Dessa övriga ärenden avgörs i dag utan att Trafikverkets kompetens och kunskap behövs.

Försäkringskassan anser att utredningens beskrivning av den bedömning som beslutsmyndigheten behöver göra av den sökandes bosättning och socialförsäkringsskydd är förenklad. Försäkringskassan noterar vidare att förslaget att flytta huvudmannaskapet från Försäkringskassan till Trafikverket innebär att både Försäkringskassan och

Trafikverket kan komma att utreda och bedöma om en person är försäkrad och uppfyller övriga villkor i socialförsäkringsskyddet i 5 kap. SFB. Det innebär också att det kan bli två olika bedömningar av om en person är försäkrad samt uppfyller villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet.

Försäkringskassan anser att skrivningarna i betänkandet ger motsägelsefulla svar på frågan om vilken myndighet som ska betala ut beviljat bilstöd. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver detta klargöras. Om det är Försäkringskassan som ska betala ut bilstödet behöver myndigheten beredas tillfälle att komplettera med vilka kostnader som den uppgiften kommer att medföra för myndigheten.

Försäkringskassan anser vidare att utredningen inte i tillräcklig omfattning har analyserat hur förslaget om förändrat huvudmannaskap förhåller sig till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004), bland annat Försäkringskassans uppdrag som behörig institution, uppdrag som förbindelseorgan samt det elektroniska informationsutbytet inom EU via EESSI¹.

Förändring av de materiella bilstödsbestämmelserna

Mot bakgrund av att Försäkringskassan, enligt utredningens förslag, inte längre ska administrera bilstödet har Försäkringskassan i remissvaret inte haft störst fokus på utredningens förslag på förändringar av de materiella bilstödsbestämmelserna. Om utredningens förslag till förändringar i regelverket skulle genomföras med oförändrat huvudmannaskap, det vill säga att Försäkringskassan fortsatt ska vara huvudman, behöver Försäkringskassan därför beredas möjlighet att på nytt lämna synpunkter på författningsförslagen.

Felaktiga beskrivningar och hänvisningar

Försäkringskassan noterar slutligen att det i betänkandet finns ett flertal felaktiga beskrivningar av hur Försäkringskassan tillämpar det nu gällande bilstödsregelverket. Försäkringskassan anser att dessa ifrågasättanden saknar grund och har valt att kommentera några av dessa, se synpunkter till avsnitten 4.1.5, 4.1.7 och 4.3. Detta för att förhindra att felaktigheterna förs vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vidare noteras ett flertal felaktiga paragrafhänvisningar bland annat i tabell 6.2 och i fotnot 43 och 44.

3. Bilstödet nuvarande utformning

3.1.1 Bilstöd kan lämnas till den som anses bosatt i Sverige

Försäkringskassan anser att utredningens beskrivning av vilka villkor som ska vara uppfyllda för att omfattas av socialförsäkringsskyddet för rätt till en bosättningsbaserad förmån inte är korrekt. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade, enligt 4 kap. 3 § SFB, förutom att uppfylla kraven i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter, uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap. SFB. Det innebär att villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet regleras i 5–7 kap. SFB och inte i förmånsbestämmelserna för bilstöd, såsom utredningen anger.

4. Förslag till ny organisering av bilstöd

4.1.5 Bilstödsärenden skiljer sig från många av Försäkringskassans ärendeslag

Utredningen anger att Försäkringskassan, vid ansökan om bidrag till reparation av en anordning för vilken anpassningsbidrag lämnats, efterfrågar uppgifter om den sökandes körförmåga trots att det inte har någon relevans. Kraven på körkort i 52 kap. 13 § andra stycket SFB gäller även vid en ansökan om anpassningsbidrag för reparation. Bidrag

¹ Electronic Exchange of Social Security Information

kan således inte lämnas om den sökande själv ska köra fordonet och inte har sådan behörighet, eftersom bidraget lämnas under förutsättning att den sökande själv ska framföra fordonet. Enligt Försäkringskassans uppfattning har således uppgiften om den sökandes körförmåga relevans för den bedömning som behöver göras.

4.1.7 Försäkringskassan bedömer att bilstödsärenden är komplexa

Utredningen anger att det inte uppställs några villkor om att graden av funktionsnedsättningen eller graden av anpassningen behöver bestämmas för att bilstöd ska kunna lämnas. Försäkringskassan menar dock att det följer av att anpassningsbidrag bara ska lämnas för sådant som den sökande behöver för att kunna bruka fordonet, jämför 52 kap. 19 § SFB.

4.2 Trafikverkets kompetenser inom bilstödet

Försäkringskassan ifrågasätter utredningens påstående om att det i bilstödsärenden är en central uppgift att bedöma anpassningar och anordningar som en sökande har för att kunna bruka fordonet. Försäkringskassan delar därför inte utredningens beskrivning i avsnitt 4.1.7, om att det idag är Trafikverket som utför de centrala och komplexa bedömningarna i bilstödsärenden. Att bedöma den sökandes unika funktionella och fordonstekniska behov för att kunna bruka fordonet är, enligt Försäkringskassans bedömning, ett väsentligt moment enbart i de bilstödsärenden som gäller ansökan om anpassningsbidrag. I övriga bilstödsärenden finns det inga sådana bedömningsmoment. Försäkringskassan delar därför inte utredningens beskrivning av detta i avsnitt 4.1.6.

4.3 Utredningens bedömning och förslag rörande huvudmannaskap för bilstöd

Utredningen anger att Försäkringskassan i vissa fall begär en kompletterande materiell bedömning av de yttranden som upprättats med stöd av Trafikverkets kompetenser om trafiksäkerhet och fordonsteknik och som har inhämtats enligt författning. Utredningen anser att det vore lämpligt att vända sig till den sökande vid behov av tillrättalägganden eller förklaringar eftersom det är i dennes ärende om bilstöd som Trafikverkets yttrande utgör underlag. Enligt Försäkringskassans bedömning framstår det inte som en lämplig ordning, att det är den sökande som ska komplettera ett yttrande som Försäkringskassan har ett ansvar för att inhämta.

4.3.1 Skälen till dagens huvudmannaskap är inte längre aktuella

Utredningen har bedömt att övriga förmåner till försäkrade med funktionshinder som Försäkringskassan hanterar inte har någon särskild betydelse för bedömningen i bilstödsärenden. Försäkringskassan delar inte den bedömningen. Om Försäkringskassan i ett ärende om en annan förmån än bilstöd har gjort en bedömning av om en person är försäkrad och omfattas av socialförsäkringsskyddet kan den bedömningen användas för att ligga till grund för rätten till övriga förmåner, till exempel bilstöd.

Mot bakgrund av att det är Försäkringskassan som är behörig institution för att fastställa tillämplig lagstiftning enligt avdelning II i förordning 883/2004 ifrågasätter myndigheten utredningens bedömning att Försäkringskassans hantering av övriga frågor när det gäller bilstödet administration inte är av sådan karaktär att de endast kan utföras av Försäkringskassan.

4.3.2 En mer effektiv organisering av bilstöd

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att ansvaret för samtliga sakfrågor och moment inom bilstödet bör sammanföras i en myndighet för att hanteringen av bilstödet ska bli mer effektiv. När den enskilde ansöker om anpassningsbidrag behöver Försäkringskassan inhämta materiella bedömningar från Trafikverket.

Försäkringskassan delar utredningens bedömning av att dessa handläggningmoment förlänger den sammantagna handläggningstiden och orsakar administrativa kostnader. Försäkringskassan vill dock framhålla att majoriteten av alla bilstödsärenden inte gäller ansökan om anpassningsbidrag, utan i stället ansökan om andra typer av bilstöd.

Försäkringskassan anser att utredningen i allt för stor omfattning har fokuserat på den ärendehandläggning som gäller ansökan om bilstöd för att anpassa en bil.

4.3.3 Det är lämpligt att Trafikverket är huvudman för bilstödet

Försäkringskassan anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning beskriver att ett bilstödsärende innehåller en mängd olika bedömningsmoment. Mot denna bakgrund blir utredningens slutsatser om vilka kunskaper och kompetenser som krävs vid bilstödshandläggningen något missvisande. I ett bilstödsärende behöver bland annat den sökandens bosättning och funktionsnedsättning bedömas. Bedömningen av den sökandens funktionsnedsättning och hur den påverkar den sökandes förflyttningsmöjligheter kan vara komplex och tidskrävande samt kräva erfarenhet av att handlägga denna typ av ärenden. I vissa fall kan det även finnas behov av djupare medicinsk kunskap, något som de försäkringsmedicinska rådgivarna på Försäkringskassan har. Hanteringen av bilstödsärendena innebär även övergripande förvaltningsrättsliga följder av att hantera förmåner och besluta i enskildas ärenden, såsom strukturer för omprövning av beslut, utbetalningar, kontroller och återkrav.

Som nämnts i kommentarerna till avsnitten 4.2 och 4.3.2 delar Försäkringskassan inte utredningens beskrivning av att kärnfrågan i bilstödsärenden avser fordonstekniska frågor om anpassningsåtgärder och att Trafikverket, på uppdrag av Försäkringskassan, bedömer samtliga centrala moment i bilstödsärenden. Försäkringskassan menar att bedömningen av tekniska fordonsanpassningar endast är en del av alla de moment som förekommer i handläggningen i bilstöd. Att ha kompetens och kunskap i förarergonomi och fordonstekniska frågor är därför bara en av flera förutsättningar för att kunna bedöma rätten till bilstöd.

Enligt den ärendevolymprognos som Försäkringskassan tagit fram per november 2023 uppgår totala volymen bilstödsärenden till 3 217 stycken per år. Av dessa skickas 29 procent, det vill säga 928 ärenden, till Trafikverket. Övriga 2 289 ärenden handläggs och beslutas av Försäkringskassan utan Trafikverkets inblandning. I den angivna totalvolymen inkluderas inte omprövningar, kontrollärenden och återkrav.

5. Genomförandet av förändrat ansvar för bilstöd

5.1.2. Finansieringen av handläggningen av bilstöd

Försäkringskassan avstyrker utredningens förslag att minska myndighetens förvaltningsanslag med 52,5 miljoner kronor för budgetår 2026.

Utredningen anser att Försäkringskassans kostnader för Trafikverkets arbete med yttranden i vissa bilstödsärenden inte belastar myndighetens förvaltningsanslag. Försäkringskassan vill understryka att dessa kostnader, som år 2022 uppgick till 9,8 miljoner kronor, inte har belastat Försäkringskassans förvaltningsanslag. De medel som används för att ersätta Trafikverket belastar istället anslag 4.3 Bilstöd till personer med funktionsnedsättning. Försäkringskassan avstyrker därför utredningens förslag att minska Försäkringskassans förvaltningsanslag med ett belopp som motsvarar Försäkringskassans kostnader för Trafikverkets yttranden.

Utredningen har också felaktigt antagit att alla Försäkringskassans kostnader som kopplas till bilstödet kommer att försvinna när Trafikverket tar över huvudmannskapet. Försäkringskassans nuvarande kostnader, som utredningen redogjort för i avsnitt 4.1.10, innefattar både direkta kostnader i form av personalkostnader för ärende- och förmånsnära stöd samt indirekta kostnader i form av kostnader för ledning, it-drift och lokaler. Det är bara de direkta kostnaderna som omedelbart påverkas i samband med att den föreslagna förändringen genomförs. Vissa indirekta kostnader kommer att finnas kvar även om huvudmannskapet flyttas till Trafikverket. Under utredningstiden har Försäkringskassan lämnat uppgifter om att myndighetens

förvaltningskostnader år 2022 om 42,7 miljoner kronor, kan antas minska med cirka 19 miljoner kronor. Försäkringskassan vidhåller dessa uppgifter.

Försäkringskassan menar även att utredningen inte har beaktat att Försäkringskassan kommer att ha fortsatta kostnader för de delar av bilstödsadministrationen som utredningen ålägger Försäkringskassan, så som att lämna ut uppgifter till Trafikverket och socialnämnderna, att eventuellt verkställa utbetalningarna av bilstödet samt att disponera bilstödsanslaget. Därutöver kommer Försäkringskassan även att betydande kostnader för att avveckla och föra över verksamheten till Trafikverket.

Om Försäkringskassans förvaltningsanslag minskas i enlighet med utredningens förslag kommer det att få konsekvenser för Försäkringskassans förmåga att utföra sitt uppdrag i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Detta särskilt med tanke på Försäkringskassans finansiella situation där verksamheten genomgår hårda besparingskrav. Försäkringskassans uppfattning är att de direkt påverkade förvaltningskostnaderna uppgår till 19 miljoner kronor och att det därför är rimligt att minska förvaltningsanslaget med detta belopp. Försäkringskassan behöver dessutom återkomma med beräkning av kostnader för de uppgifter myndigheten åläggs av utredningen och för avvecklings- och överföringskostnader.

5.1.3 Bilstödsanslaget tillhör fortsatt samma utgiftsområde

Utredningen har bedömt att det saknas formella skäl för att flytta bilstödsanslaget från Utgiftsområde 9 (Hälsovård, sjukvård och social omsorg) till något annat utgiftsområde. I avsnittet nämns det ingenting om vilken myndighet som ska ha dispositionsrätt till anslaget. Att Försäkringskassan ska behålla dispositionsrätten framgår emellertid av skrivelser i andra avsnitt. I avsnitt 6.4.4 framgår det att Trafikverket behöver lämna ut beslut om bilstöd till Försäkringskassan, eftersom dispositionsrätten av anslaget inte föreslås förändras. I avsnitt 8.4 framgår det att en fråga i utvärderingen av reformen kan vara om Försäkringskassans dispositionsrätt för bilstödsanslaget ska bibehållas eller förändras. Försäkringskassan saknar överväganden och skäl för förslaget att Försäkringskassan ska ha kvar dispositionsrätten till anslaget.

Även om anslaget ska fortsätta att tillhöra utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, vilket utredningen föreslår i avsnitt 5 1.3, anser Försäkringskassan att dispositionsrätten bör flyttas över till Trafikverket. Försäkringskassan anser att den myndighet som har i uppgift att utföra en verksamhet, i det här fallet handlägga och besluta om bilstöd, även bör ha de finansiella skyldigheter och rättigheter som är kopplade till dispositionsrätten av ett anslag. Den myndighet som har dispositionsrätten ska redovisa hur anslaget har använts under budgetåret samt löpande lämna utgiftsprognoser. För att Försäkringskassan ska kunna lämna en utgiftsprognos av god kvalitet krävs en god insyn i handlägningsprocessen i form av olika statistikunderlag men också en djupare förståelse i tillämpningen av regelverket. Eftersom utredningens förslag är att föra över huvudmannaskapet av bilstöd till Trafikverket är det Trafikverket som har kontroll över hur anslaget används och också har bäst möjlighet att lämna korrekta utgiftsprognoser. Försäkringskassan föreslår därför att anslaget i sin helhet disponeras av Trafikverket och därmed även ansvaret för framtagandet av utgiftsprognos för anslaget.

5.1.5 Tillfälliga kostnader vid Trafikverket under 2025

I betänkandet föreslås det att Trafikverket under 2025 ska tillföras engångsmedel för uppstartskostnader. På motsvarande sätt behöver Försäkringskassan tillföras medel för avvecklings- och överföringskostnader av verksamheten. Försäkringskassan behöver även tillföras medel under 2026 då myndigheten kommer att ha kostnader för att lämna över sådana ärenden som har inkommit till Försäkringskassan innan ikraftträdandet men som ska handläggas av Trafikverket efter ikraftträdandet. För vidare resonemang om detta, se synpunkter under kapitel 9.

5.5.3 Bilstöd bör utbetalas via Utbetalningsmyndigheten

Försäkringskassan anser att det är otydligt vilken myndighet som ska betala ut beviljat bilstöd. Skrivningarna i betänkandet ger motsägelsefulla svar på frågan. I ovan angivet avsnitt föreslår utredningen att utbetalning av bilstöd bör ske via transaktionskonto hos Utbetalningsmyndigheten. Av avsnitt 5.1.4 framgår det att Trafikverket ska förbereda sig så att de vid ikraftträdandet kan utbetala bilstöd och av avsnitt 10.11.3 framgår det att Trafikverket har behov av att etablera rutiner för att hantera utbetalningar. Av avsnitt 6.4.4 framgår emellertid att Trafikverket behöver kunna lämna ut uppgifter om beviljat bilstöd till Försäkringskassan för att utbetalningar ska kunna verkställas.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det klargöras vilken myndighet som ska betala ut bilstödet. Reformen för bilstöd planeras gälla från den 1 januari 2026 och det behöver klargöras hur utbetalningarna ska ske för år 2026, innan systemet med transaktionskonto träder i kraft, och även från 2027 när systemet med transaktionskonto börjar gälla.

Om Försäkringskassan ska betala ut bilstöd som Trafikverket har beslutat om behöver det tydliggöras vem som bär ansvaret för att kontrollera att förutsättningarna för bilstöd fortfarande föreligger vid utbetalningstillfället. Grundvillkoren för bilstöd ska vara uppfyllda både vid beslut och vid utbetalning. Även om Försäkringskassan skulle få i uppgift att verkställa utbetalningarna bör det rimligen vara Trafikverket som ska göra samtliga bedömningar. Försäkringskassans uppgift bör i så fall enbart vara att göra själva utbetalningen utifrån ett utbetalningsunderlag som Trafikverket har tagit fram. Den materiella bedömningen av vad som är möjligt att utbetala ankommer på Trafikverket att göra som handläggande myndighet. Om Försäkringskassan ska få i uppgift att göra utbetalningarna behöver myndigheten beredas möjlighet att komplettera med vilka kostnader hanteringen av dessa utbetalningar kan medföra.

Ytterligare en fråga som behöver klarläggas i det fortsatta lagstiftningsarbetet är vilken myndighet som ska hantera utbetalningarna av de beslut som Försäkringskassan hunnit fatta före ikraftträdandet men där utbetalningarna ska göras den 1 januari 2026 eller senare.

6. Sekretess och personuppgifter

6.3.1 Uppgifter för att bedöma grundläggande villkor

Villkoren om den sökandes bosättning och försäkringsskydd

Enligt utredningens bedömning behöver Trafikverket tillgång till en mängd uppgifter för att kunna bedöma om den sökande uppfyller villkoren för att kunna lämnas bilstöd. Utredningen anger att Trafikverket behöver ”uppgifter om den sökandes bosättning och försäkringsskydd, tillhörighet till bidragsgrupp samt funktionsnedsättningens varaktighet och vilka förflyttningssvårigheter den medför”. Försäkringskassan vill klargöra att det inte går att hämta ut en ”färdig” uppgift om den sökandes bosättning och försäkringsskydd. Den bedömningen gör Försäkringskassan i samband med att en person ansöker om en socialförsäkringsförmån. Trafikverket behöver därmed inhämta sådana uppgifter som kan ligga till grund för den bedömning som Trafikverket måste göra av om den sökande är bosatt och uppfyller villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet enligt 5 kap. SFB.

Utredningen anger att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet enligt folkbokföringslagen (1991:481) är vägledande vid bedömningen av en persons bosättning och att uppgifter om folkbokföring på så sätt har betydelse för om personen kan anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassans uppfattning är att Skatteverkets bedömning enligt folkbokföringslagen inte är avgörande för bedömningen av om en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. SFB men att den kan användas som

stöd. När det gäller personer som kommer till Sverige behöver alltid en mer omfattande utredning göras.

Försäkringskassan noterar att utredningen inte har berört att det även finns bestämmelser om särskilda personkategorier som innebär avsteg från bestämmelserna i 5 kap. 2–3 §§ SFB i både vidgande och begränsande riktning (5 kap. 4–8 §§ SFB). Det nämns inte heller att även om en person uppfyller kraven i socialförsäkringsbalken om bosättning finns ytterligare bestämmelser i socialförsäkringsskyddet gällande från och med när förmåner tidigast kan lämnas. Det finns även regler om hur förmåner påverkas när en försäkrad vistas utomlands.

Utredningens förslag om att Trafikverket ska ta över hela administrationen av bilstödsärenden innebär att både Trafikverket och Försäkringskassan kan komma att bedöma om en person är bosatt samt uppfyller villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet i Sverige enligt 5 kap. SFB. Försäkringskassan bedömer att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat konsekvenserna av detta.

Oavsett vilken myndighet som ska bedöma om en person är bosatt samt uppfyller de övriga villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet enligt 5 kap. SFB måste man se till så att sekretesslagstiftningen ger utrymme för att myndigheterna får/ska lämna ut bedömningar/uppgifter om bosättning och att de även har underrättelse-skyldighet gentemot varandra.

Villkoren om tillhörighet till en bidragsgrupp

Utredningen anser att Trafikverket, för att kunna bedöma om den sökande tillhör bidragsgrupp 1 eller 2, behöver uppgifter om studiestöd till arbetslivsinriktad utbildning från Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Det framgår dock inte av 52 kap. 10 § första stycket 1 SFB att det endast är studiemedelsberättigad arbetslivsinriktad utbildning eller att studiestöd ska utbetalas till den sökande för att han eller hon ska anses tillhöra bidragsgrupp 1. Se även avsnitt 6.4.1, s. 168, där det framgår att Trafikverket kan behöva uppgifter om studiestöd till arbetslivsinriktad utbildning hos CSN. Försäkringskassan är alltså tveksam till att det skulle behövas uppgifter från CSN för att kontrollera om villkoren för tillhörighet till bidragsgrupp är uppfyllda. Däremot behövs sådana uppgifter vid beräkningen av det inkomstprövade bidraget. Då behövs uppgifter från CSN om studiemedel i form av studiebidrag och studiestartsstöd, även uppgifter om den sökande är beviljad omställningsstudiestöd.

Grundvillkoren ska vara uppfyllda vid beslut och utbetalning

Försäkringskassan noterar att Högsta förvaltningsdomstolen nyligen uttalat att Försäkringskassan inte kan tillämpa förvaltningslagens bestämmelse om ändring av gynnande beslut till den enskildes nackdel vid sidan av socialförsäkringsbalkens bestämmelse om när oriktiga beslut ska ändras (HFD 2023 ref. 56). Det innebär att Försäkringskassan inte har möjlighet att förse sina beslut med återkallelseförbehåll, så som angivits i utredningen. Återkallelseförbehåll kan endast användas när 37 § FL är tillämplig, och alltså inte för beslut som omfattas av reglerna i 113 kap. SFB, det vill säga beslut i ärenden om förmån enligt socialförsäkringsbalken.

6.4.1 Det införs en ny skyldighet att lämna uppgifter till Trafikverket

Utredningen föreslår att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som ska gälla när Trafikverket begär uppgifter från myndigheter och arbetslöshetskassor. Försäkringskassan noterar att det för närvarande pågår en utredning som särskilt ska överväga och lämna förslag på en generell sekretessbrytande bestämmelse (dir. 2023:146). Utredningen ska bland annat särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran

som på eget initiativ. Här finns en risk för överlappning, alternativt att den regel som utredningen föreslår blir överflödig.

Utredningen bedömer att Trafikverket kan behöva uppgifter om beslut om uppehållstillstånd, datum och grund för ansökan om uppehållstillstånd från Migrationsverket. När det gäller bedömningar enligt 5 kap. 12 § andra stycket SFB har Försäkringskassan vid ett flertal tidigare tillfällen lyft att det fortsatta behovet och innebörden av bestämmelsen behöver analyseras.²

Försäkringskassan noterar att utredningen inte har föreslagit någon uppgiftsskyldighet för försäkringsinrättningar i 110 kap. 31 a § SFB. Den har inte heller lämnat förslag på en uppgiftsskyldighet för arbetsgivare. Uppgifter från en arbetsgivare kan behövas vid beräkning av den årliga bruttoinkomsten. Uppgifter från försäkringsinrättningar kan behövas för att tillämpa bestämmelsen i 52 kap. 20 § SFB. Den bestämmelsen innebär att det inkomstprövade bidraget ska minskas med sådant bidrag till inköp av ett fordon som den sökande fått från en kommun eller en region eller i form av försäkringsersättning. Uppgifter från försäkringsinrättningar kan även behövas för att beräkna den årliga bruttoinkomsten som ligger till grund för det inkomstprövade grundbidraget.

Därutöver bör det möjligen även övervägas om det behövs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för banker och andra penninginrättningar motsvarande en sådan som finns i 110 kap. 33 § SFB eftersom beräkningen av det inkomstprövade grundbidraget ska göras enligt vissa bestämmelser om bostadstillägg. Det är idag inte möjligt att inhämta sådana uppgifter i ett bilstödsärende. Det är en brist utifrån att uppgifter från banker och penninginrättningar kan behövas för att beräkna den årliga bruttoinkomsten.

6.4.4 Trafikverkets utlämnande av uppgifter till myndigheter

Utredningen föreslår att det är Försäkringskassan som ska lämna uppgifter om lämnat bilstöd till socialnämnderna eftersom Försäkringskassan, enligt utredningens uppfattning, kommer att ha uppgifter om lämnat bilstöd då anslaget inte ska flyttas från Försäkringskassan. Försäkringskassan har avstyrkt förslaget om att inte flytta över anslaget. Om Försäkringskassan kommer att ha tillgång till uppgifter om lämnat bilstöd så kräver arbetet med att lämna uppgifter till socialnämnderna resurser och it-stöd. Försäkringskassan behöver därför få möjlighet att inkomma med beräkningsunderlag om förslaget tillstyrks. Om Försäkringskassan inte kommer att ha tillgång till uppgifter om lämnat bilstöd behöver Trafikverket i stället ges möjlighet att lämna sådana uppgifter till socialnämnderna.

Utredningen bedömer att Trafikverket behöver kunna lämna ut uppgifter om beviljat bilstöd till Försäkringskassan för att utbetalningar ska kunna verkställas och hänvisar till 10 kap. 2 § OSL och bedömer att det inte finns skäl för att föreslå en ny sekretessbrytande bestämmelse. Enligt 10 kap. 2 § OSL kan sekretess brytas om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I förarbeten framgår att lagrummet ska användas restriktivt. Rutinmässigt utlämnande av uppgifter såsom i förevarande fall, när Trafikverket behöver lämna ut uppgifter för att Försäkringskassan ska kunna verkställa bilstödsbeslut, är inte vad paragrafen är avsedd att reglera. Försäkringskassan ifrågasätter om Trafikverket kommer att kunna lämna uppgifter enligt 10 kap. 2 § OSL när det ankommer på Försäkringskassan att verkställa bilstödsbeslutet. Då är det snarare nödvändigt för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sin verksamhet, nämligen betala ut bilstöd.

² Försäkringskassans remissvar avseende Ds 2023:6 (Genomförandet av det nya blåkortsdirektivet, SOU 2020:54 (En långsiktigt hållbar migrationspolitik) och SOU 2021:5 (Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring).

6.4.5 Stöd för personuppgiftsbehandling hos Trafikverket

Utredningen verkar inte ha tagit ställning till om Trafikverket ska omfattas av registerförfattningen i 114 kap. SFB. Enligt 114 kap. 2 § SFB gäller bestämmelserna vid behandling av personuppgifter i verksamhet som avser förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Kapitlet gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Utredningen föreslår att Trafikverket ska omfattas av socialförsäkringens administration enligt 2 kap. 2 § SFB. För att undvika missförstånd bör det tydligt framgå om Trafikverket inte ska anses omfattas av 114 kap. SFB.

7. Förslag till förändrade bidragsregler inom bilstöd

7.4.1 Färre bidrag och större flexibilitet

Utredningen föreslår att grundbidraget ska höjas. För att undvika framtida problem med att grundbidraget sjunker i reala termer kan bidraget, i stället för att utgöra ett fast belopp, knytas till den allmänna kostnadsutvecklingen genom att ange beloppet som en viss andel av prisbasbeloppet. Ett annat alternativ är att indexera beloppet.

Utredningen föreslår att inköpsbidrag ska lämnas för inköp av bil som bedöms vara lämplig, eller genom anpassningar kan göras lämplig, för den sökande. Det noteras att det i skälen inte närmare berörs hur bedömningen av om en bil är lämplig i praktiken ska göras. Det framgår inte heller om lämplighetsbedömningen ska utgå från trafiksäkerhetssynpunkt, anpassningsbarhet eller någon annan grund. Med hänsyn till att förslaget motiveras med att bilstödet ska bli mer förutsägbart bör det vara tydligare hur den bedömningen ska göras.

Utredningen föreslår att bilstöd inte längre ska lämnas för inköp av motorcykel eller moped eftersom behovet är försumbart. Under åren 2010–2022 har bilstöd bara lämnats till sådana fordon i 33 ärenden. Försäkringskassan saknar ett resonemang om varför det tidigare funnits möjlighet att lämna bilstöd för inköp av dessa fordon. Även om det rör sig om ett fåtal ärenden kan det vara av stor betydelse för en särskild grupp/funktionsnedsättning där bil inte är aktuell.

Utredningen föreslår att anpassningsbidrag ska lämnas med 90 procent av den del av anpassningskostnaderna som inte överstiger 400 000 kronor. Utredningen bedömer att den omständigheten att den sökande själv ska stå för en del av anpassningskostnaderna bidrar till att hålla nere statens totala utgifter. Försäkringskassan noterar att storleken på bidraget möjligen inte får till effekt att anpassningskostnaderna hålls nere. Detta eftersom den sökandes egna kostnader eventuellt kan ersättas inom ramen för merkostnadsersättning enligt 50 kap. SFB. Om avsikten är att den anpassningskostnad som den sökande själv ska stå för inte ska ersättas genom merkostnadsersättningen bör det förtydligas i 50 kap. SFB.

8.1.1 Särskilt utprovad och anpassad bilbarnstol

Försäkringskassan förutser att det eventuellt kan komma att uppstå gränsdragningsproblem mellan förmånerna bilstöd och merkostnadsersättning. Om det införs en särskild bestämmelse som möjliggör bilstöd för skyddsanordningar i 52 kap. SFB bör kostnader för sådana skyddsanordningar i första hand ersättas genom bilstöd. Det kan dock finnas situationer där det skulle vara mer fördelaktigt för den enskilde att ansöka om merkostnadsersättning för samma kostnad. Försäkringskassan saknar en problematisering av denna fråga i utredningen.

Det finns också en risk för att den enskildes kostnad för en särskild skyddsanordning ersätts mer än en gång. En sådan situation kan uppkomma om den enskilde, sedan den nya bestämmelsen i 52 kap. 8 a § SFB införts, ansöker om anpassningsbidrag för en

särskild skyddsanordning till barn som han eller hon redan har fått merkostnadsersättning för. Vad Försäkringskassan kunnat utläsa finns det ingen bakre tidsgräns för vilka kostnader som anpassningsbidrag kan lämnas för. Anpassningsbidrag kan därför lämnas för en kostnad som uppkommit före ikraftträdandet. Om ett en kostnad inte ska kunna ersättas mer än en gång behöver det regleras. Ett sådant förtydligande kan behövas även med anledning av det incitament som föreslås införas genom att den sökande ska stå för viss del av anpassningskostnaderna, se ovan.

Av den föreslagna bestämmelsen i 52 kap. 8 a § SFB framgår det att bilstöd enligt 52 kap. 8 § 3 första stycket SFB lämnas även för en sådan särskild skyddsanordning för barn som avses i 4 kap. 10 § trafikförordningen (1998:1276). Av bestämmelsen i 52 kap. 8 § 3 SFB framgår att bidrag lämnas för kostnader för anskaffning av en anordning på ett fordon. För att lämna anpassningsbidrag enligt 52 kap. 8 § 3 SFB krävs att det är fråga om en varaktig förändring av ett visst fordon (HFD 2018 ref. 76), vilket en sådan sittanordning som utredningen vill lämna bidrag till inte är. Den föreslagna bestämmelsen i 52 kap. 8 a SFB bör möjligen förtydligas så att det framgår att bidrag kan lämnas trots att en sådan särskild skyddsanordning inte utgör en anordning på ett fordon enligt 52 kap. 8 § 3 SFB. Eller om det möjligen ska framgå av författningskommentaren. Det finns därutöver krav på att anpassningsbidraget ska avse ett fordon, se bestämmelsen i 52 kap. 5 § 3 SFB, vilket också kommer att gälla bidrag enligt 52 kap. 8 a § SFB.

Av utredningens överväganden framgår att det är *merkostnader* för en särskild skyddsanordning som bör kompenseras om kraven på skyddsanordning inte kan tillgodoseas med sådana standardanpassningar eller normalt förekommande anordningar som möjliggör individanpassade justeringar bland bilbarnstolar i de flesta prisklasserna. Det ställs därmed upp ett krav i övervägandena som inte framgår av lagtexten, vilket är en brist. Det bör också framgå att ett avdrag ska göras med kostnaden för en bilbarnstol som kan användas av barn utan någon funktionsnedsättning. Ett sådant avdrag som föreslås görs inte enligt det nuvarande regelverket. Hela kostnaden för anordningen godtas om anordningen inte är att anse som standardutrustning eller normalt förekommande tilläggsutrustning, jämför 52 kap. 19 a § SFB.

8.4 Föreslagna förändringar av huvudmannskapet och bidragen inom bilstöd bör följas upp

Utredningen föreslår att det förändrade huvudmannskapet för bilstöd och den nya bidragskonstruktionen bör utvärderas tre år efter att de föreslagna förändringarna har trätt i kraft. Försäkringskassan anser att det bör övervägas om en utvärdering bör göras tidigare. För Trafikverket kommer det att vara en ny uppgift att bedöma den sökandes funktionsnedsättning. Det kan därför vara viktigt att relativt tidigt efter genomförandet analysera hur dessa bedömningar görs. Detta skulle kunna ske som en separat uppföljning om det av någon anledning bedöms att det är för tidigt att utvärdera övriga föreslagna förändringar. En sådan uppföljning bör kunna ske internt på Trafikverket.

Utredningen framhåller att utvärderingen bör göras av en utvärderingsmyndighet som inte har någon roll i genomförandet av reformen och inte heller redan har eget uppdrag att utöva tillsyn eller granska berörda myndigheter. Det framgår inte varför utredningen anser detta, men det utesluter åtminstone Inspektionen för socialförsäkring (ISF). Eftersom ISF kan förmånen och har utvärderat den tidigare (senast 2014) anser Försäkringskassan att ISF bör kunna vara en lämplig utvärderingsmyndighet.

9. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Det innebär bland annat att bestämmelsen i 48 kap. 5 § SFB, som reglerar vilken myndighet som är handläggande myndighet, träder i kraft från och med detta datum. Eftersom det inte finns någon övergångsbestämmelse som avser denna bestämmelse betyder det att

Trafikverket är handläggande myndighet för alla bilstödsärenden från och med datumet för ikraftträdandet. Det gäller både ärenden som har kommit in till Försäkringskassan före ikraftträdandet och nya ärenden som kommer in till Trafikverket efter ikraftträdandet.

Utredningen föreslår dock en övergångsbestämmelse som reglerar att äldre bestämmelserna i 52 kap. SFB ska tillämpas för sådana ärenden som kommit in före ikraftträdandet. Det innebär, enligt Försäkringskassans tolkning, att Trafikverket ska tillämpa de äldre bestämmelserna på de ansökningar som kommit in före ikraftträdandet och de nya bestämmelserna på de ansökningar som kommer in efter ikraftträdandet.

Mot bakgrund av Försäkringskassans tolkning av ikraftträdandet och de föreslagna övergångsbestämmelser ska de bilstödsärenden som kommit in till Försäkringskassan innan ikraftträdandet, oavsett om det har påbörjats eller inte, överlämnas till Trafikverket i samband med att de nya bestämmelserna träder i kraft. Försäkringskassan måste ges tillfälle att inkomma med beräkningar av vilka kostnader överlämningen av ärenden kan medföra.

10. Konsekvenser av förslagen

10.13.8 Merkostnadsersättning

Försäkringskassan delar inte utredningens slutsats att utgifterna för merkostnadsersättning kommer att minska. Den som till följd av sin funktionsnedsättning har behov av en bil kan ansöka om merkostnadsersättning för de utgifter som inte täcks av bilstöd. Eftersom bilstödet inte kommer att täcka alla kostnader som den sökande har i samband med sitt bilköp kommer behovet av att ansöka om merkostnadsersättning att kvarstå. Dessutom kan den enskilde ansöka om merkostnadsersättning för sådana kostnader som inte har att göra med själva bilinköpet eller anpassningen av bilen. Det kan till exempel handla om kostnader för att hyra en parkeringsplats vid arbetet eller merkostnaden som uppstår när den enskilde måste försäkra en stor bil istället för en mindre. Dessa kostnader ersätts inte genom bilstödet, varken innan eller efter en eventuell regeländring.

10.13.13 Förvaltningskostnaderna minskar i Försäkringskassan och ökar i Trafikverket

Försäkringskassan ifrågasätter utredningens slutsats om att förslaget att överföra ansvaret för bilstödsadministrationen kommer att innebära en årlig besparing på 21,5 miljoner kronor i de statliga förvaltningsutgifterna. Försäkringskassan har avstyrkt utredningens förslag att minska Försäkringskassans förvaltningsanslag med 52,5 miljoner kronor (se kommentarer till kapitel 5).

10.14 Konsekvenser för unionsåtaganden

Som utredningen konstaterar klassificeras bilstöd som en vårdförmån enligt förordning 883/2004. Försäkringskassan instämmer dock inte i den analys som utredningen gör.

Det är Försäkringskassan som har uppdraget som behörig institution och förbindelseorgan. Det innebär bland annat att det är Försäkringskassan som fastställer tillämplig lagstiftning enligt avdelning II i förordning 883/2004, tar emot information samt utbyter statistik med andra länder. Det innebär också att Försäkringskassan registrerar sådana handlingar som enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 987/2009) intygar rätten till vårdförmåner på bosättningsorten. I förordning 987/2009 finns även ett antal bestämmelser om den praktiska hanteringen av ärenden som omfattas av förordning 883/2004 bland annat bestämmelser om informationsutbyte mellan

institutioner. Uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för de personer som omfattas av förordning 883/2004 ska överlämnas på elektronisk väg genom strukturerade elektroniska handlingar via det elektroniska utbytet av socialförsäkringsuppgifter (EESSI). Försäkringskassan saknar en analys och överväganden gällande hur uppgifterna som behörig institution, funktionen som förbindelseorgan, statistikutbytet samt informationsutbytet via EESSI ska gå till när bilstödet ska hanteras av Trafikverket.

I Sverige bor det cirka 14 000 personer för vilka en annan medlemsstat än Sverige är behörig för vårdförmåner enligt avdelning III i förordning 883/2004. Enligt artikel 35 i förordning 883/2004 ska kostnader för vårdförmåner som utges av en medlemsstats institution för en annan medlemsstats institutions räkning återbetalas i sin helhet. Av betänkandet framgår det inte hur en sådan kostnadsreglering ska möjliggöras för det fall Trafikverket ska besluta om och betala ut ersättning till personer där en annan medlemsstat ska bekosta vårdförmånerna. Historiskt sett har det dock varit få fall – färre än tio - där en person med annan behörig stat för vårdförmåner än Sverige har beviljats bilstöd. Det är således tveksamt om uppbyggnaden av ett strukturellt informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Trafikverket om registrerade handlingar enligt artikel 24 i förordning 987/2009 vore kostnadseffektivt. Försäkringskassan anser dock att lagstiftaren aktivt behöver ta ställning till risken att förändringen av huvudmannskap kan innebära att kostnader som en annan medlemsstat skulle ha stått för eventuellt stannar i Sverige.

Mot bakgrund av Försäkringskassans uppdrag som förbindelseorgan och de oklarheter som framkommit ovan finns det även anledning att närmare klargöra om och i sådana fall hur en nationell reglering av kostnaderna ska ske.

10.18 Konsekvenser för brottslighet

Försäkringskassan saknar en beskrivning av Trafikverkets arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det framgår till exempel inte hur Trafikverket ska förhindra att den enskilde ansöker om ett nytt inköpsbidrag hos Trafikverket när han eller hon under aktuell nioårsperiod redan har beviljats och fått utbetalt ett sådant av Försäkringskassan.

Övrigt

Enligt nuvarande regler i inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) är bilstöd skattefritt (8 kap. 17 § IL). Bestämmelsen bör ses över med anledning av att Trafikverket föreslås bli huvudman för bilstödet. Bestämmelsen bör även ses över med hänsyn till att samtliga bidrag i bilstöd inte är till för att skaffa eller anpassa ett fordon, till exempel bidraget till körkortsutbildning. Detta har Försäkringskassan tidigare påtalat i svar på ett regeringsuppdrag år 2022, Rapport - förslag på hur bilstödsberättigade kan kompenseras för förhöjd fordonsskatt (FK dnr 2022/012409).

Försäkringskassan vill vidare framföra att det behövs ett tillägg i 52 kap. 10 § första meningen SFB så att det blir tydligt att även den som ansöker om bilstöd för kostnader för körträning ska ingå i bilstödet målgrupp. Se Försäkringskassans framställning om ändring i 52 kap. socialförsäkringsbalken som skickades till socialdepartementet i februari 2021 (FK dnr 2020/000952).

Det finns en rad bestämmelser i socialförsäkringsbalken som hör ihop med bedömningen av om en person är försäkrad för bosättning och uppfyller villkoren för att omfattas av socialförsäkringsskyddet i 5 kap. SFB, se till exempel 110 kap. 43–45 §§ SFB. Inga motsvarande regleringar finns föreslagna för Trafikverket.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och avdelningschefen Leif Höök samt rättslig expert Camilla Mundt, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt