

RAPPORT 2024:11

Bidrag till hjälpmedel på jobbet

En granskning av hur bidraget till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan fungerar

isf

RAPPORT 2024:11

Bidrag till hjälpmedel på jobbet

En granskning av hur bidraget till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan fungerar

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2024

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2024

ISBN: 978-91-89595-65-1

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Syfte och frågor	17
1.2 Avgränsning.....	18
1.3 Genomförande	19
1.4 Bidrag får beviljas till arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen.....	20
1.4.1 Kostnadsansvaret för hjälpmedel och arbetshjälpmedel är delat.....	21
1.4.2 För vissa hjälpmedel får Försäkringskassan inte lämna bidrag	22
1.5 Rapportens disposition.....	22
2 Användningen av bidrag till arbetshjälpmedel över tid	25
2.1 Arbetsgivare beviljas sällan bidraget	25
2.2 Cirka 90 procent av beviljade bidrag går till hjälpmedel för hörselnedsättning.....	27
2.2.1 Ansökningar om bidrag inom kategorin hjälpmedel för rörelsehinder får ofta avslag.....	31
2.2.2 Hörselhjälpmedel främst till de över 50 år som är lärare, arbetar i barnomsorg eller på kontor	32
2.3 Det är flest kvinnor som ansöker om och får bidrag till arbetshjälpmedel	34
2.4 Antalet ansökningar om bidraget har minskat över tid	35
2.5 Det totala utbetalda årliga beloppet har minskat över tid ...	37
3 Delat ansvar för hjälpmedlen innebär utmaningar	41

3.1	Försäkringskassan ansvarar för bidrag till arbetshjälpmedel för personer som har en anställning	42
3.2	Hälso- och sjukvården ansvarar för hjälpmedel i daglig livsföring	43
3.2.1	Försäkringsutredarna behöver utreda om hjälpmedlet behövs i den dagliga livsföringen	44
3.2.2	Det finns ett glapp mellan hälso- och sjukvårdens och Försäkringskassans ansvarsområden när det gäller hörselhjälpmedel.....	46
3.2.3	Kammarrättsdomen från 2018 handlar om gränsdragningen mellan hjälpmedel för den dagliga livsföringen och arbetshjälpmedel	48
3.2.4	De som ansöker har inte alltid haft kontakt med hälso- och sjukvården eller sin arbetsgivare.....	50
3.3	Arbetsgivare har ett ansvar för den enskildes arbetsmiljö	51
3.3.1	Regelverket är mindre förmånligt för arbetsgivare.....	52
3.3.2	Arbetsgivaren har en skyldighet att anpassa arbetsplatsen	53
3.3.3	Arbetsmiljöverket kan ge stöd när det gäller arbetsgivarens ansvar.....	54
3.3.4	Den tekniska utvecklingen och utvecklingen i samhället kan innebära att tidigare hjälpmedel blir normalt förekommande utrustning.....	55
3.4	Arbetsförmedlingen ansvarar för bidrag till arbetshjälpmedel för de som inte är etablerade på arbetsmarknaden	56
3.4.1	Arbetsförmedlingen stödjer den enskilde i att utreda behovet av arbetshjälpmedel	57
3.4.2	Försäkringskassan upplever att gränsen mot Arbetsförmedlingens ansvar är tydlig.....	58
3.4.3	Förordningarna skiljer sig åt för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.....	59
3.4.4	Från olika håll kommer önskemål om att samla ansvaret hos en myndighet	62
4	Det finns fler utmaningar i handläggningen.....	65

4.1	Goda erfarenheter av koncentrerad handläggning, men sårbart att förmånen är liten	66
4.2	En förordning	67
4.2.1	Det finns inte någon definition av vad som är ett datorbaserat arbetshjälpmedel	69
4.2.2	Det finns inte heller någon definition av vad en expertundersökning är	70
4.2.3	Svårt att bedöma vad som är rimliga kostnader för expertundersökningar.....	72
4.2.4	Bidrag kan beviljas för reparationer	72
4.3	Tunna medicinska underlag i ärenden om hörselnedsättning	73
4.3.1	Lång väntetid till försäkringsmedicinsk rådgivare.....	75
4.4	Hörselvårdens organisering är en utmaning i handläggningen.....	76
4.5	Antalet ansökningar från personer med lindrig hörselnedsättning ökar	78
4.6	Försäkringsutredarna önskar fler impulser från förmånen sjukpenning.....	79
4.6.1	Vid sjukskrivning kan det finnas en hörselnedsättning som inte är uppmärksammas....	81
5	Efterkontroller och återbetalningsskyldighet	83
5.1	Efterkontroller genomförs utifrån impulser från en urvalsprofil.....	83
5.2	Särskilda regler gäller för återbetalningsskyldighet av bidrag till arbetshjälpmedel.....	85
5.2.1	Oklart vad som menas med liknande skäl	87
5.2.2	Det har varit ovanligt att Försäkringskassan kräver tillbaka pengar	88
5.2.3	Överlämnade arbetshjälpmedel har sällan kommit till användning igen.....	90
6	Slutsatser och rekommendationer	93
6.1	Förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel behöver ses över	94

6.1.1	Regeringen bör se över förordningens regler för beloppsgränser samt förutsättningarna för arbetsgivare och arbetstagare.....	94
6.1.2	Det borde definieras vad som utgör en expertundersökning som bidrag kan utgå för	95
6.2	Enskilda kan stå utan hjälpmedel på grund av glappet mellan Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens ansvar	96
6.2.1	Regeringen bör överväga att förtydliga att behovet av hjälpmedlet inte uteslutande måste finnas i arbetet	98
6.3	Försäkringskassan bör se över möjligheterna att utveckla kontakterna mellan förmånerna.....	99
6.4	Hörselvårdens organisering innebär utmaningar	99
6.5	Positivt att regler för återbetalning ändras, men det kvarstår utmaningar	100
6.6	ISF:s rekommendationer.....	101
7	Referenser	103

Generaldirektörens förord

Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel som förvärvsarbetande personer kan behöva för att utföra sitt arbete. Bidraget kan ges till enskilda eller arbetsgivare och syftar till att förebygga långa sjukskrivningsperioder genom att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att kunna fortsätta arbeta

Det finns lite kunskap om hur bidrag till arbetshjälpmedel fungerar och vilka som använder det. Förmånens regelverk är också i stort sett detsamma som när förordningen infördes 1991, samtidigt som den tekniska utvecklingen har varit omfattande.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) gör i denna granskning en bred genomlysning av hur bidrag till arbetshjälpmedel fungerar. Vi redovisar i rapporten hur fördelningen ser ut mellan olika typer av hjälpmedel, vilka grupper som ansöker och beviljas bidraget och hur bidraget har utvecklats över tid. Vi redogör också för vilka utmaningar som finns i tillämpningen av regelverket såväl för Försäkringskassan som för enskilda och arbetsgivare.

Det är min förhoppning att ISF genom denna rapport bidrar med värdefull kunskap inför framtida utformningar av regelverket så att personer med funktionsnedsättning och långvariga sjukdomstillstånd kan få hjälpmedel som bidrar till att skapa förutsättningar för ett långt och hållbart arbetsliv.

Rapporten är skriven av Maria Gustavson (projektledare) och Louise Grönqvist.

Göteborg i november 2024

Eva-Lo Ighe

Sammanfattning

Försäkringskassan kan bevilja bidrag till sådana arbetshjälpmedel eller anordningar som en person behöver köpa eller hyra för att kunna utföra sitt arbete. Försäkringskassan kan också lämna bidrag för expertundersökningar och reparationer av arbetshjälpmedel samt för utbildning och för att uppdatera och uppgradera datorbaserade arbetshjälpmedel. Även arbetsgivare kan få bidrag till anordningar eller arbetshjälpmedel som går utöver arbetsgivarens ansvar att tillhandahålla för en enskild person.

Syftet med bidraget är att förebygga långa sjukskrivningsperioder genom att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att kunna fortsätta arbeta.

Syftet med Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) granskning är att undersöka hur bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan används i dag och om det har skett någon förändring över tid. Granskningen syftar också till att belysa om det finns några utmaningar i Försäkringskassans tillämpning.

Vi har i granskningen kommit fram till följande slutsatser:

- Det finns flera problem med förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel. Det gäller hur beloppsgränserna för olika typer av hjälpmedel är utformade, vad som ska räknas som en expertundersökning och skillnaden i förutsättningar för arbetsgivare och arbetstagare att få kostnadstäckning genom bidraget.
- Problemen med regelverket gäller också hur arbetshjälpmedel som kan användas även utanför arbetet ska bedömas. Enskilda personer riskerar att hamna i ett glapp mellan vad Försäkrings-

kassan beviljar och vad hälso- och sjukvården förskriver, och därmed att stå utan hjälpmedel som de behöver i arbetet.

- Att en del regioner har lagt ut hörselvården på privata aktörer innebär utmaningar. Det kan betyda att samma aktör är både diagnosställare, vårdgivare och försäljare av hörselhjälpmedel.
- Kontakterna mellan de delar av Försäkringskassan som arbetar med sjukpenning och de delar som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel skulle kunna utvecklas.
- Reglerna för när personer som har fått bidrag till arbetshjälpmedel blir återbetalningsskyldiga har ändrats under 2024. Vi anser att det är positivt, men att det är viktigt att uppmärksamma om förändringen får några konsekvenser som inte är önskvärda.

Genomförande av granskningen

I granskningen har vi intervjuat tjänstepersoner i olika roller på Försäkringskassan och fått en visning av hur handläggningen av bidraget fungerar. Vi har också intervjuat en tjänsteperson på Arbetsförmedlingen och haft ett möte med representanter för Föreningen Sveriges hörselchefer, som är ett nätverk för hörselvårdschefer i regionerna. Därutöver har vi använt verksamhetsstatistik och relevanta dokument, till exempel styrande och stödjande dokument från Försäkringskassan. Vi har även studerat förordningar, förarbeten och domstolsavgöranden.

Antalet ansökningar och det totala utbetalda beloppet per år minskar

Både antalet ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel och det totala utbetalda beloppet per år har minskat över tid. Antalet ansökningar har nästan halverats sedan 2016. Det finns en stor variation i de maximala belopp som har betalats ut de senaste åren, men vi kan se att medianbeloppet har ökat sedan 2019.

Granskningen visar att både den tekniska utvecklingen och förändringar i andra regelverk påverkar vad Försäkringskassan

beviljar bidrag till arbetshjälpmedel för. Under åren har vissa hjälpmedel som myndigheten tidigare ofta beviljade bidraget för blivit normalt förekommande utrustning på arbetsplatser. Det innebär att hjälpmedlen i stället har blivit en del av arbetsgivarens ansvar. Granskningen visar också att Försäkringskassan under åren har arbetat mer med gränsdragningarna mot arbetsgivare samt mot hälso- och sjukvården, och då blivit mer noga med om hjälpmedlet faller inom Försäkringskassans ansvarsområde eller inte.

Cirka 90 procent av beviljade bidrag är inom hörselhjälpmedel

Det är flest kvinnor och personer över 50 år som beviljas bidrag till arbetshjälpmedel. Den största gruppen som ansöker om och beviljas bidraget är personer med hörselnedsättning. Cirka 90 procent av alla beviljade bidrag är inom kategorin hörselhjälpmedel. Inom den kategorin beviljade Försäkringskassan i genomsnitt cirka 1 300 ansökningar per år under åren 2020–2023. Den kategori som är näst störst är synhjälpmedel med i genomsnitt 90 beviljade ansökningar per år under samma tidsperiod. Tredje störst är kategorin hjälpmedel för rörelsehinder med i genomsnitt 24 beviljade ansökningar per år under perioden. Samma period beviljade Försäkringskassan årligen 3 till 7 ansökningar om bidrag till hjälpmedel för dyslexi, och 2 till 11 ansökningar inom kategorin övrigt.

Få ansökningar från arbetsgivare och få arbetsgivare som beviljas bidraget

Det är få ansökningar om bidraget som kommer från arbetsgivare, i genomsnitt knappt 50 per år under åren 2020 till 2023. Av de ansökningar som kommer från arbetsgivare är det också få som beviljas. År 2023 beviljades tio arbetsgivare bidraget, medan drygt 1 200 enskilda personer fick bidrag.

Reglernas utformning minskar arbetsgivares incitament att ansöka, eftersom det ofta är mer förmånligt om den anställda gör det. Enskilda personer kan få hela beloppet, medan arbetsgivaren i stället får hälften av kostnaden för hjälpmedlet som överstiger 10 000 kronor. Bara om det finns särskilda skäl kan arbetsgivaren

få bidrag med en större del av kostnaden än hälften. Granskningen tyder på att det kan vara positivt när arbetsgivare ansöker om bidraget. Tjänstepersoner på Försäkringskassan upplever att arbetsgivaren då är mer involverad i den anställdas problem på arbetsplatsen.

Arbetsgivare har ett ansvar för att arbetsmiljön är tillfredsställande och ska se till att förhållandena på arbetet blir anpassade till människors olika förutsättningar. Försäkringskassan får inte bevilja bidrag för ett hjälpmedel eller en anordning som normalt behövs i verksamheten eller som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande. Det går inte att göra någon klar avgränsning av vad som faller inom arbetsgivarens ansvar utan det ser olika ut beroende på vilken bransch och vilken typ av arbetsplats det handlar om. Ansvaret kan också förändras över tid. Till exempel kan utvecklingen i samhället innebära att tidigare hjälpmedel blir normalt förekommande utrustning, och därmed faller inom arbetsgivarens ansvar.

Enskilda kan hamna i ett glapp mellan vad hälso- och sjukvården förskriver och Försäkringskassan beviljar

Försäkringskassan beviljar inte bidrag till arbetshjälpmedel i de fall någon annan aktör har ansvar för att en person får de hjälpmedel som hen behöver. Försäkringskassan beviljar också enbart bidrag till arbetshjälpmedel för behov som är avgränsade till personens arbete och arbetsuppgifter. Om Försäkringskassan anser att en person behöver hjälpmedlet även utanför arbetet beviljar myndigheten i regel inte ansökan.

Hälso- och sjukvården ansvarar för att förskriva hjälpmedel som en person behöver för sin dagliga livsföring. När Försäkringskassan utreder rätten till bidraget bedömer myndigheten om personen behöver hjälpmedlet i sin dagliga livsföring och om det därmed borde vara hälso- och sjukvårdens ansvar. Gränsdragningen mot vad som ligger inom hälso- och sjukvårdens ansvar är den största utmaningen för Försäkringskassan.

Granskningen pekar på att det finns regioner som normalt enbart förskriver hjälpmedel som personer behöver för att klara vardagliga aktiviteter, och inte hjälpmedel som personen bara behöver ibland.

Om en person säger att hen bara behöver använda ett hjälpmedel ibland på fritiden förskriver de regionerna i regel inte hjälpmedlet. Regionerna förskriver i regel inte heller hjälpmedel som en person inte vill använda eller inte tycker sig behöva annat än på arbetet.

Det här betyder att det kan uppstå situationer som leder till att enskilda personer som behöver ett hjälpmedel i sitt arbete hamnar i ett glapp mellan vad Försäkringskassan beviljar och vad hälso- och sjukvården förskriver.

Regelverket behöver ses över

Den förordning som reglerar Försäkringskassans bidrag till arbets-hjälpmiddel är i väsentliga delar oförändrad sedan den beslutades 1991. Granskning visar också att den inte ger tillräckligt stöd i handläggningen.

Beloppsgränserna för hur stort bidrag som kan beviljas har inte ändrats sedan förordningen infördes. Försäkringskassan kan bevilja en enskild person och arbetsgivaren bidrag med vardera högst 50 000 kronor. Men bidrag till datorbaserade hjälpmedel kan beviljas med högre belopp än 50 000 kronor. Förordningen definierar inte vad som ska räknas som ett datorbaserat hjälpmedel och vi ifrågasätter om denna uppdelning fortfarande är relevant och rimlig, särskilt med tanke på den omfattande teknikutvecklingen. Nuvarande regler leder till att det blir stor skillnad mellan olika grupper av personer som behöver hjälpmedel på sin arbetsplats.

Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetshjälpmiddel för expertundersökningar, men förordningen saknar en definition av vad en sådan undersökning är. Granskningen visar att de tjänstepersoner som arbetar med att handlägga ärenden anser att det är oklart vad en expertundersökning ska innehålla eller leda till. De anser också att det är svårt att bedöma vad som är en rimlig kostnad för en sådan undersökning. Samtidigt utgör expertundersökningar cirka 25 procent av alla beviljade ansökningar.

Enligt förordningen får bidrag lämnas för arbetshjälpmiddel som behövs för att den enskilde ska kunna utföra sitt arbete. Det förekommer situationer där det är tydligt att behovet av arbetshjälpmiddel finns på arbetet, men där det kan komma till användning även utanför arbetet. Granskningen pekar på att bidrag till arbetshjälpmiddel då

i regel inte beviljas, eftersom behovet inte är begränsat till arbets-situationen. Men det finns ingen vägledning i förarbetena för hur Försäkringskassan ska bedöma den situationen. Vi ser att enskilda personer här kan hamna i ett glapp mellan vad hälso- och sjukvården förskriver och vad Försäkringskassans beviljar bidrag för.

Hörselvårdens organisering innebär utmaningar

Det finns regioner som har lagt ut hörselvården på privata aktörer, till den del som gäller hörselrehabilitering och utprovning av hör-apparater. Det innebär att en privat aktör kan vara både diagnos-ställare, vårdgivare och försäljare av hjälpmedlen. Det betyder att det kan finnas ekonomiska incitament för dessa aktörer att Försäkringskassan beviljar bidrag till enskilda för hjälpmedlen.

Det kan i sin tur innebära att det inte enbart blir den enskilda personens behov som påverkar vilket arbetshjälpmedel som personen ansöker om och får bidrag för. Det kan också utgöra en risk för att statens kostnader för arbetshjälpmedel blir högre än vad som är befogat. Att privata aktörer överskattar behovet av hjälpmedel innebär enligt Försäkringskassan en hög risk för felaktiga utbetalningar inom bidraget.

Kontakterna mellan sjukpenning och bidrag till arbetshjälpmedel skulle kunna utvecklas

Försäkringskassan har ansvar för att samordna de insatser som sjuk-skrivna personer behöver för att kunna rehabiliteras. Vår granskning pekar på att den kompetens som finns inom förmånen bidrag till arbetshjälpmedel skulle kunna vara en tillgång i det arbetet.

Det framkommer till exempel i granskningen att det i sjukpenning-ärenden som handlar om utmattningsdepression ibland kan finnas en hörselnedsättning som inte är uppmärksammas. De som arbetar med bidraget önskar fler kontakter med sjukpenninghandläggningen. De anser att det skulle kunna göra skillnad för en del personers möjlighet till återgång i arbete om det fanns ett ökat samarbete.

Särskilda regler gäller för återbetalningsskyldighet av bidraget

Det finns särskilda regler för återkrav av Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel. De innebär att bidraget ska betalas tillbaka om hjälpmedlet eller anordningen inte längre används för det avsedda ändamålet. Men en person som har blivit arbetsförmögen, eller har andra liknande skäl, behöver bara betala tillbaka bidraget om hjälpmedlet inte alls har använts. Detta är en ändring i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel som gäller sedan den 1 juli 2024. Men vad som kan anses vara andra liknande skäl är inte helt klarlagt och hur Försäkringskassan ska kunna avgöra om ett hjälpmedel har använts eller inte framgår inte heller tydligt.

ISF:s rekommendationer

Utifrån våra resultat och slutsatser lämnar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen att

- se över förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, främst när det gäller
 - beloppsgränserna för olika hjälpmedelstyper
 - skillnaden i förutsättningarna för arbetsgivare och arbetstagare att få kostnadstäckning genom bidraget
 - syftet med expertundersökningar, vad de ska omfatta och hur de ska genomföras
 - hur arbetshjälpmedel som kan användas även utanför arbetet ska bedömas och då även överväga att förtydliga att den enskildes behov av hjälpmedlet inte måste gälla uteslutande i arbetet för att hen ska kunna få bidraget
- ta initiativ till att finna en lösning på problematiken som uppstår när samma privata aktör som bedömer den enskildes behov av hjälpmedel också säljer hjälpmedlet till den enskilde

- följa konsekvenserna av ändringen angående återbetalnings-skyldigheten i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- se över möjligheterna att utveckla kontakterna mellan de delar av organisationen som arbetar med sjukpenning och de delar som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel.

1 Inledning

Förvärvsarbetande personer som behöver arbetshjälpmedel i sin rehabilitering kan ha rätt till bidrag för att täcka sina kostnader för hjälpmedlen.¹ Försäkringskassan är den myndighet som beviljar bidrag för sådana arbetshjälpmedel. Syftet med bidraget är att förebygga långa sjukskrivningsperioder genom att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att kunna fortsätta arbeta.² De bestämmelser som reglerar vem som kan få bidrag från Försäkringskassan till arbetshjälpmedel, och i vilka situationer, har varit relativt oförändrade under lång tid.

Flera aktörer delar på ansvaret för arbetshjälpmedel och andra hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvården ansvarar för de hjälpmedel som en person behöver för sin dagliga livsföring och för vård och behandling. Arbetsgivaren har ett ansvar för att arbetsmiljön är tillfredsställande och kan behöva anpassa arbetsförhållandena till den enskildes förutsättningar. För vissa grupper av personer har Arbetsförmedlingen ansvar för att bekosta arbetshjälpmedel. Försäkringskassan beviljar inte bidrag för det som andra aktörer är ansvariga för.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med granskningen är att undersöka hur bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan används i dag och om det har skett någon förändring över tid. Granskningen syftar också till att belysa om det finns några utmaningar i tillämpningen.

Granskningen besvarar följande frågor:

¹ 30 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (SFB) och förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

² Prop. 1990/91:141, *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*, s. 69–70.

1. Vilka ansöker om och beviljas bidrag för arbetshjälpmedel?
2. Vilka belopp beviljar Försäkringskassan och för vilka kategorier av arbetshjälpmedel?
3. Hur har reglerna och användningen av bidraget utvecklats över tid?
4. Finns det några utmaningar i Försäkringskassans tillämpning av bidraget, till exempel med att ansvaret är delat mellan flera aktörer?

1.2 Avgränsning

I denna granskning har vi inte utrett om ansvarsfördelningen för bidrag till arbetshjälpmedel ska förändras. Vi har enbart granskat Försäkringskassans arbete med bidraget och den förordning som styr Försäkringskassans arbete. På vissa ställen i rapporten jämför vi med Arbetsförmedlingen, men avsikten med granskningen är inte en jämförande studie mellan de båda myndigheternas arbete.

En utredning från 2012, den så kallade FunkA-utredningen, utredde det faktum att det är två myndigheter som ansvarar för bidraget och att det finns två regelverk för bidraget beroende på vilken myndighets ansvarsområde det gäller.³ Bakgrunden till det uppdraget var bland annat att intresseorganisationer inom funktionshinderrörelsen hade framfört att det är komplicerat för den enskilde att det är två myndigheter som är ansvariga. Utredningen lämnade förslaget att föra över Försäkringskassans uppgift att ge bidrag till arbetshjälpmedel till Arbetsförmedlingen.⁴ Under senare år har intresseorganisationer också framfört att de anser att det vore lämpligt att Arbetsförmedlingen tar över ansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel (se avsnitt 3.4.4). I denna rapport utreder vi inte och tar inte ställning i den frågan.

³ SOU 2012:92, *Arbets hjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor*.

⁴ SOU 2012:92, s. 140.

1.3 Genomförande

Vi har genomfört granskningen med stöd av intervjuer, statistik och olika dokument. Vi har intervjuat följande funktioner på Försäkringskassan som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel: försäkringsutredare, specialist, enhetschef, verksamhetsutvecklare samt jurister inom rättslig styrning och stöd. Vi har också fått en visning av hur handläggningen fungerar och då har vi haft möjlighet att ställa frågor om arbetet med bidraget. Vi har också intervjuat en tjänsteperson på Arbetsförmedlingen med lång erfarenhet av bidrag till arbetshjälpmedel på den myndigheten.

Vi har genomfört intervjuer både i grupp och enskilt. Sammantaget har vi intervjuat 15 tjänstepersoner vid 8 tillfällen. Den enhet som handlägger bidrag till arbetshjälpmedel hade vid tidpunkten för intervjuerna 12 försäkringsutredare, och vi har intervjuat hälften av dem. Intervjuerna har varit cirka 45 minuter till en och en halv timme långa och genomförts under perioden februari–maj 2024. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Vi har också haft ett möte med två representanter för Föreningen Sveriges hörselchefer, som är ett nätverk för hörselvårdschefer i regionerna. Samtalet varade cirka en timme och dokumenterades med minnesanteckningar.

Därutöver har vi använt verksamhetsstatistik om bidraget från Försäkringskassan. Vi har också studerat de dokument som har varit relevanta för granskningen, inklusive förordningar, förarbeten, domar samt Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens interna styrande och stödjande dokument.

Försäkringskassan har faktagranskat rapportens resultatkapitel, Arbetsförmedlingen har faktagranskat de delar som berör Arbetsförmedlingen. Representanterna från Föreningen Sveriges hörselchefer har faktagranskat det som vi har använt från vårt samtal med dem.

De citat som redovisas i rapporten är i vissa fall språkligt justerade för att öka läsbarheten, men utan att innebörden har förändrats.

1.4 Bidrag får beviljas till arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen

Av socialförsäkringsbalken framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om bidrag till sådana arbetshjälpmedel som en förvärvsarbetande person behöver som ett led i sin rehabilitering.⁵ Bidraget regleras sedan närmare i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

Försäkringskassan får lämna bidrag för kostnaden för att köpa eller hyra sådana arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen som behövs för att en person ska kunna utföra sitt arbete.⁶ Men Försäkringskassan kan också lämna bidrag för expertundersökningar och för att reparera arbetshjälpmedlet.⁷ Sedan den 1 juli 2024 framgår det uttryckligen i förordningen att bidrag också får beviljas dels för utbildning, dels för att uppdatera och uppgradera arbetshjälpmedel som är datorbaserade.⁸ Men även tidigare har Försäkringskassan kunnat bevilja bidrag för uppgraderingar av datorbaserade arbetshjälpmedel och för utbildning som någon behöver för att kunna använda ett arbetshjälpmedel. Bidraget kan även täcka kostnader för exempelvis frakt och installation av hjälpmedlet.⁹

För att Försäkringskassan ska kunna bevilja bidrag till arbetshjälpmedel eller anordningar krävs att personen som behöver hjälpmedlet är försäkrad i Sverige och omfattas av det svenska socialförsäkrings-systemet.¹⁰ Både arbetstagaren och arbetsgivaren kan ansöka om bidrag.¹¹ Försäkringskassan skriver i sin vägledning om bidrag till arbetshjälpmedel att den enskilda arbetstagaren ansöker om bidrag till sådana hjälpmedel som är av individuell karaktär och arbetsgivaren om bidrag till sådana hjälpmedel eller anordningar som innebär ingrepp i arbetsgivarens egendom. Det kan till exempel gälla om en lokal eller maskin måste byggas om. Det är den som har sökt det beviljade bidraget som sedan äger arbetshjälpmedlet.¹²

⁵ 30 kap 5 § SFB.

⁶ 2 § 1 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁷ 2 § 2–3 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁸ 2 § 4–5 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁹ Försäkringskassan, *Bidrag till arbetshjälpmedel*. Vägledning 2009:1, version 12, s. 23.

¹⁰ 4 kap. 3 § SFB.

¹¹ 2 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹² Försäkringskassan, *Vägledning 2009:1*, version 12, s. 10.

Myndigheten får lämna bidrag till arbetshjälpmedel längst till och med månaden innan personen som behöver arbetshjälpmedlet fyller 69 år.¹³ Ansökan ska göras innan hjälpmedlet beställs eller köps, om det inte finns synnerliga skäl för att bevilja en ansökan som har gjorts senare.¹⁴

1.4.1 Kostnadsansvaret för hjälpmedel och arbetshjälpmedel är delat

Ansvaret för hjälpmedel och arbetshjälpmedel är delat mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan ansvarar sedan 1991 för kostnaderna för bidrag till arbetshjälpmedel som behövs för personer som redan har en anställning samt för egna företagare och fria yrkesutövare som redan är etablerade på arbetsmarknaden.¹⁵ Studerande kan alltså inte få bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan.¹⁶

Hälso- och sjukvården ansvarar för hjälpmedel som personer med funktionsnedsättning behöver för den dagliga livsföringen samt för vård och behandling.¹⁷

En persons arbetsgivare har ett ansvar för att arbetsmiljön är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.¹⁸ Arbetsmiljöansvaret ser olika ut i olika branscher och på olika typer av arbetsplatser och kan dessutom förändras över tid. Det går därför inte att göra någon klar avgränsning av vad som faller inom arbetsgivarens ansvar.¹⁹

Före 1991 låg det offentliga ansvaret för stöd till arbetshjälpmedel på Arbetsförmedlingen (dåvarande Arbetsmarknadsverket).²⁰ Numera

¹³ 7 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹⁴ 6 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹⁵ Prop. 1990/91:141, s. 70.

¹⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 17.

¹⁷ 8 kap. 7 § 2 och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Jämför prop. 1992/93:159, *om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 201.

¹⁸ 2 kap. 1 § första och andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁹ Se till exempel prop. 1991:140, *Arbetsmiljö och rehabilitering*, s. 47 och Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 29.

²⁰ SOU 2012:92, s. 163.

ansvarar Arbetsförmedlingen för kostnaderna för arbetshjälpmedel eller andra anordningar som personer behöver för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.²¹ För den som är anställd, egenföretagare eller fri yrkesutövare kan Arbetsförmedlingen lämna bidrag för behov som kommer fram i början av anställningen respektive i samband med att verksamheten påbörjas, eller under de första 12 månaderna.²²

1.4.2 För vissa hjälpmedel får Försäkringskassan inte lämna bidrag

Enligt förordningen om arbetshjälpmedel får Försäkringskassan *inte* lämna bidrag för att skaffa ett hjälpmedel eller en anordning som normalt behövs i verksamheten eller som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande. Myndigheten får heller inte lämna bidrag för reparation av en fast anordning, en maskin eller en byggnad, eller för kostnader för hjälpmedel eller en anordning som kan ersättas genom något annat statligt bidrag.²³ Sådant statligt bidrag som begränsar rätten att få bidrag till arbetshjälpmedel kan till exempel vara stöd i form av lånegaranti och statsbidrag till jordbruk. Det skulle också kunna gälla ett sådant särskilt hjälpmedel som en person har fått bidrag för inom ramen för arbetsskadeförsäkringen.²⁴

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver vilka det är som ansöker om och får bidrag till arbetshjälpmedel.

Kapitel 3 redogör för det delade ansvaret och de utmaningar som det innebär.

Kapitel 4 tar upp fler utmaningar som finns i Försäkringskassans handläggning.

²¹ 3 § första och andra stycket förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²² 4 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²³ 3 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

²⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 30.

Kapitel 5 beskriver Försäkringskassans arbete med uppföljning och reglerna om återbetalningsskyldighet

Kapitel 6 innehåller en diskussion samt ISF:s slutsatser och rekommendationer.

2 Användningen av bidrag till arbetshjälpmedel över tid

I det här kapitlet beskriver vi vilka som ansöker om och beviljas bidrag till arbetshjälpmedel. Vi redogör också för hur antalet ansökningar och de totala utbetalningarna har förändrats över tid.

Granskningen visar följande:

- Den största gruppen som ansöker om och beviljas bidrag till arbetshjälpmedel är personer med hörselnedsättning. Bidrag till hörselhjälpmedel utgör cirka 90 procent av alla bidrag som beviljas.
- Det är flest kvinnor och personer över 50 år som beviljas bidraget.
- Antalet ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel och det totala utbetalda beloppet per år har minskat över tid.
- Det är få ansökningar som kommer från arbetsgivare och Försäkringskassan beviljar sällan dessa ansökningar.

2.1 Arbetsgivare beviljas sällan bidraget

Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel till såväl enskilda arbetstagare som arbetsgivare (se avsnitt 1.4). Men regelverket är mer förmånligt för enskilda. Myndigheten beviljar bidrag till enskilda med hela beloppet, medan arbetsgivaren får hälften av kostnaden för hjälpmedlet som överstiger 10 000 kronor. Men arbetsgivaren kan få bidrag med en större del av kostnaden än hälften om

det finns särskilda skäl och bidraget har avgörande betydelse för om en person ska kunna ha kvar sitt arbete.²⁵

Både arbetsgivaren och den enskilda arbetstagaren kan få bidrag med högst 50 000 kronor, men bidrag till datorbaserade hjälpmedel får beviljas med högre belopp. Om det finns synnerliga skäl kan Försäkringskassan lämna bidrag med ett högre belopp även i andra fall.²⁶

Granskningen visar att det är få ansökningar som kommer från arbetsgivare och få av de ansökningarna beviljas bidraget. Under åren 2020 till 2023 har 45 till 52 ansökningar per år kommit från arbetsgivare. Under samma tidsperiod har en till tio ansökningar per år från arbetsgivare beviljats bidraget (tabell 1). Detta kan jämföras med att det under samma tidsperiod var 1 766 till 2 913 arbetstagare som ansökte om och 1 204 till 2 066 arbetstagare som beviljades bidraget per år (tabell 1).

Intervjupersonerna berättar att arbetsgivarna ofta ansöker om bidrag för sådant som Försäkringskassan bedömer faller inom arbetsgivarens arbetsmiljöansvar eller som myndigheten bedömer är utrustning som normalt förekommer på en sådan arbetsplats (se avsnitt 3.3). Det kan till exempel handla om anpassning av ett brandlarm eller höj- och sänkbart skrivbord. Enligt intervjupersonerna är det anledningen till att Försäkringskassan inte oftare beviljar bidraget till arbetsgivare. Ibland får Försäkringskassan in ansökningar från arbetsgivare där det hade varit mer förmånligt om det hade varit den anställde som ansökte. Då uppger intervjupersonerna att myndigheten brukar informera om det, så att den anställda kan ansöka om bidraget i stället. Försäkringsutredarna avskriver sedan arbetsgivarens ansökan.

²⁵ 4 § andra stycket förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

²⁶ 4 § första stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

Tabell 1 Antal ansökningar, beviljade ansökningar och avslag på ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel uppdelat på arbetsgivare och arbetstagare, åren 2020–2023

	2020	2021	2022	2023
Arbetsgivare – ansökningar	52	47	45	51
Arbetsgivare – beviljanden	8	1	5	10
Arbetsgivare – avslag	34	29	16	29
Arbetstagare – ansökningar	2 913	1 986	1 766	1 856
Arbetstagare – beviljanden	2 058	1 203	1 211	1 222
Arbetstagare – avslag	489	482	326	365
Totalt – ansökningar	2 965	2 033	1 811	1 907
Totalt – beviljanden	2 066	1 204	1 216	1 232
Totalt – avslag	523	511	342	394

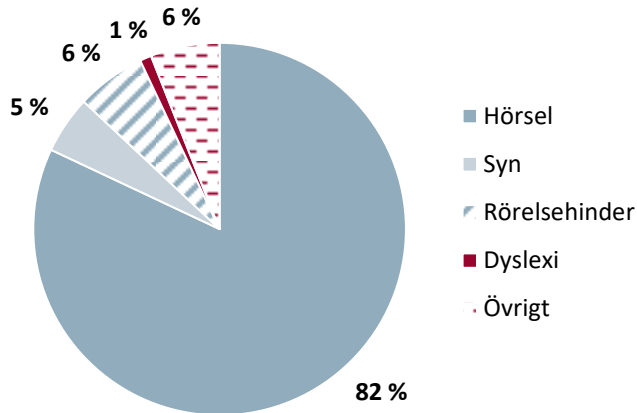
Anm.: Det finns andra utfall av ansökningar än beviljanden och avslag, till exempel avskrivning. Därför summerar inte siffrorna för antalet avslag och siffrorna för antalet beviljanden upp till siffrorna för antalet ansökningar.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

2.2 Cirka 90 procent av beviljade bidrag går till hjälpmedel för hörselnedsättning

Den stora gruppen som ansöker om och beviljas bidrag till arbetshjälpmedel är personer med hörselnedsättning. Statistik från Försäkringskassan visar att strax över 80 procent av alla ansökningar är inom kategorin hörselhjälpmedel (figur 1).

Figur 1 Ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel fördelat på kategori av hjälpmedel, år 2023



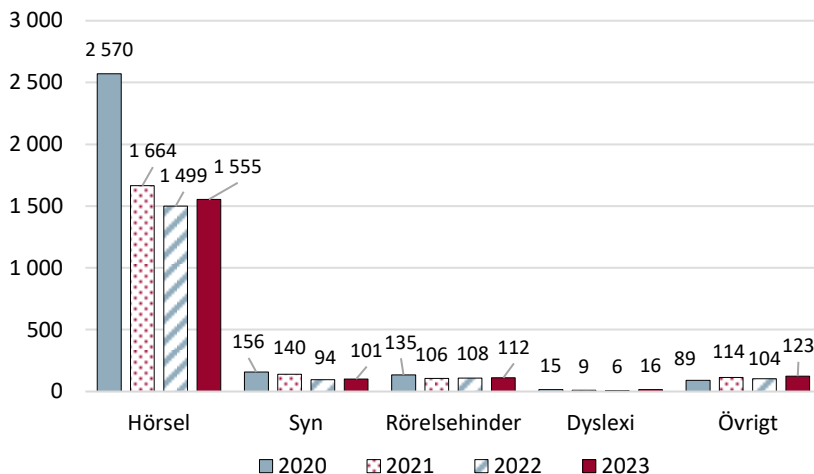
Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Under 2023 fick Försäkringskassan 1 555 ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel inom kategorin hörselhjälpmedel. Det kan jämföras med antalet ansökningar i de övriga kategorierna som sammantaget var 352.²⁷

Fördelningen av ansökningar mellan de olika kategorierna av hjälpmedel har sett ungefär likadan ut under de senaste åren (figur 2). Försäkringskassan har i genomsnitt fått in cirka 1 800 ansökningar per år om bidrag till arbetshjälpmedel inom kategorin hörselhjälpmedel under åren 2020–2023. Inom kategorin synhjälpmedel är antalet ansökningar i genomsnitt 123 per år och inom kategorin hjälpmedel för rörelsehinder är antalet ansökningar i genomsnitt 115 per år, under åren 2020–2023. Antalet ansökningar inom kategorin hjälpmedel för dyslexi är i genomsnitt 12 under denna period (figur 2).

²⁷ Försäkringskassans statistik.

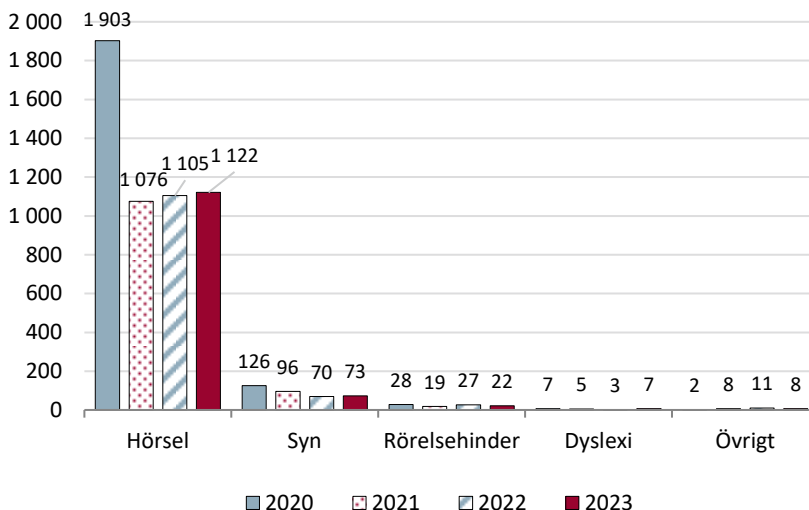
Figur 2 Antal ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel uppdelat på kategori av hjälpmedel, åren 2020–2023



Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Cirka 90 procent av alla beviljade bidrag (figur 3) är inom kategorin hörselhjälpmedel. Inom den kategorin beviljade Försäkringskassan i genomsnitt cirka 1 300 ansökningar per år under åren 2020–2023. Den kategori som är näst störst är synhjälpmedel med i genomsnitt 90 beviljade ansökningar per år under samma tidsperiod. Tredje störst är kategorin hjälpmedel för rörelsehinder med i genomsnitt 24 beviljade ansökningar per år under perioden. Samma period beviljade Försäkringskassan årligen 3 till 7 ansökningar om bidrag till hjälpmedel för dyslexi (figur 3).

Figur 3 Antal beviljade bidrag till arbetshjälpmedel uppdelat på kategori av hjälpmedel, åren 2020–2023



Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Intervjupersoner på Försäkringskassan berättar att de trodde att gruppen med kognitiva funktionsnedsättningar skulle bli större under senare år, i takt med att fler diagnosticeras med den typen av funktionsnedsättning. Men de har inte fått in så många ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel för den typen av funktionsnedsättning som de trodde.

Intervjupersonerna uppger att många av de hjälpmedel som dessa personer behöver finns som appar och att de är förhållandevis billiga att ladda ner själva. Därför ansöker personerna inte om bidrag för dem. Det kan till exempel handla om tidhjälpmedel, hjälpmedel för struktur eller anteckningshjälpmedel. Intervjupersonerna anser också att det för den gruppen kan vara svårt att dra gränsen mellan vad de behöver för hjälpmedel i arbetet och vad de behöver för att klara av sitt dagliga liv. På motsvarande vis beskriver intervjupersoner att personer med synnedsättning numera ofta också använder sig av olika appar i sina mobiltelefoner där de har möjlighet att få stöd i olika situationer i det dagliga livet. I Försäkringskassans statistik ryms kategorin av hjälpmedel för kognitiva funktionsnedsättningar i gruppen *Övrigt* (se figur 2 och 3).

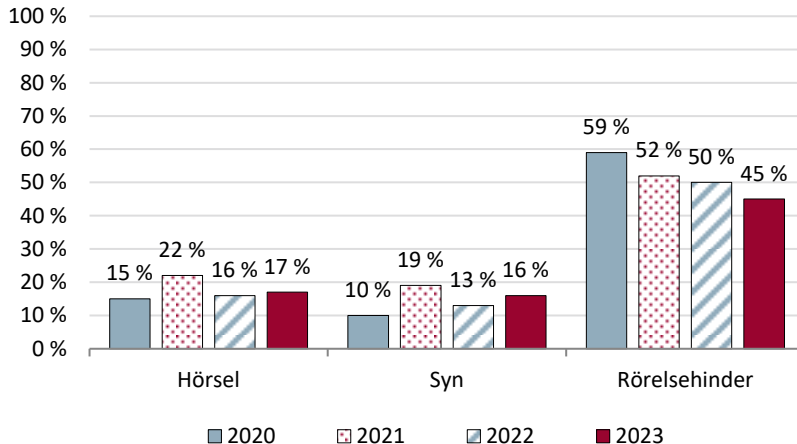
2.2.1 Ansökningar om bidrag inom kategorin hjälpmedel för rörelsehinder får ofta avslag

Av intervjuerna framgår att ansökningar inom kategorin hjälpmedel för rörelsehinder ofta får avslag. Intervjupersonerna beskriver att det beror på att det är svårt för Försäkringskassan att bevilja bidrag till rörelsehjälpmedel eftersom behovet av hjälpmedlet inte enbart finns på arbetet. När det gäller hjälpmedel för exempelvis förflyttningar så behöver personen i regel sådana hjälpmedel även utanför arbetet. Intervjupersonerna berättar att för att myndigheten ska kunna bevilja bidraget behöver arbetet då ställa särskilda krav som gör att personen behöver något annat än vad hen behöver utanför arbetet. De uppger att de förstår behovet av hjälpmedel för dessa grupper, men att det faller utanför Försäkringskassans område (se avsnitt 3.2.1).

Intervjupersonerna berättar också att det är vanligt att arbetsgivare ansöker om bidrag till hjälpmedel för rörelsehinder, till exempel för att bygga om lokaler. Men Försäkringskassan bedömer att det ofta ändå faller inom arbetsgivarens ansvar att anpassa lokalerna (se avsnitt 3.3.2).

De resultat som Försäkringskassans statistik visar ligger i linje med vad intervjupersonerna berättar. Andelen ansökningar inom hjälpmedelskategorin rörelsehinder som fick avslag låg på cirka 45 till 60 procent under åren 2020–2023 (figur 4). Det kan jämföras med ansökningar inom kategorierna hörsel och syn. Där låg andelarna avslag på cirka 15 till 22 procent, respektive cirka 10 till 20 procent (figur 4). Antalet ansökningar inom hörselhjälpmedel är avsevärt fler än ansökningar inom de övriga kategorierna åren 2020–2023 (figur 2). Men antalet ansökningar inom kategorin synhjälpmedel är ungefär lika stort som antalet ansökningar inom kategorin hjälpmedel för rörelsehinder under perioden (figur 2).

Figur 4 Andel avslag för hjälpmedelskategorierna hörsel, syn och rörelsehinder, åren 2020–2023



Anm. Under perioden var antalet avslag inom kategorin hörselhjälpmedel i genomsnitt 308 per år, inom kategorin synhjälpmedel i genomsnitt 17 per år och inom kategorin rörelsehinder i genomsnitt 60 per år.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Inom kategorin hjälpmedel för dyslexi var det under samma period enbart 6 till 16 personer årligen som ansökte (figur 2). Inom den kategorin låg andelen som fick avslag på 13 till 40 procent.²⁸ Vi bedömer att det lilla antalet sannolikt har påverkat att variationen i andelen avslag har varit så stor.

2.2.2 Hörselhjälpmedel främst till de över 50 år som är lärare, arbetar i barnomsorg eller på kontor

Intervjupersonerna berättar att det är många lärare, personal inom barnomsorg och personer som arbetar på kontor som ansöker om och beviljas bidrag till arbetshjälpmedel för hörselnedsättning.

Lärare och personal inom barnomsorg utsätts ofta för höga ljud och buller under lång tid och kan därför få hörselskador.²⁹ Hörsel är också kopplat till ålder och generellt hör människor sämre ju äldre de blir.

²⁸ Försäkringskassans statistik.

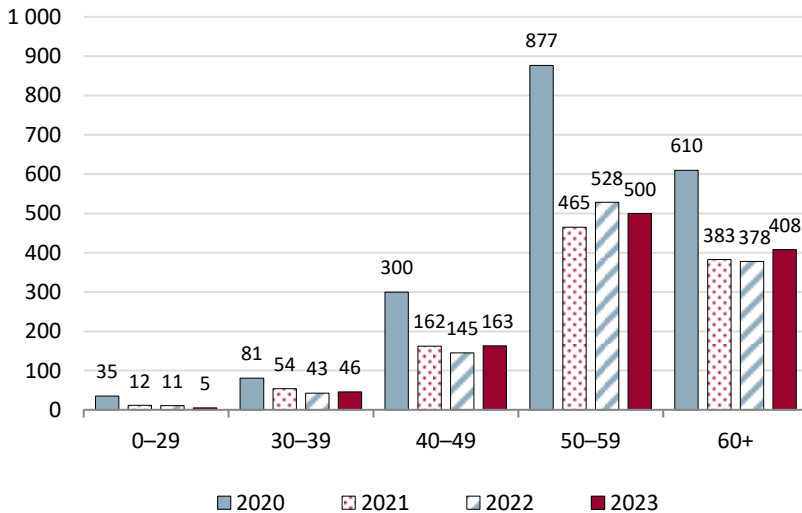
²⁹ Se till exempel Fredriksson S. med flera, Working in preschool increases the risk of hearing-related symptoms: a cohort study among Swedish women. *International Archives of Occupational and Environmental Health* 2019; 92:1 179–1 190.

Det kan med stigande ålder därför bli svårare att höra vad som sägs på olika möten och sammankomster.

Intervjupersonerna uppger att det tidigare generellt var män som arbetade inom industrin eller inom byggbranschen som beviljades bidraget. Men över tid har dessa branscher blivit mycket bättre på att använda personlig skyddsutrustning, till exempel hörselkåpor. Därför är de inte en lika vanlig grupp inom bidraget längre.

Statistik från Försäkringskassan visar att en klar majoritet av de som beviljas arbetshjälpmedel för hörselnedsättning är över 50 år (figur 5). Det är också betydligt färre personer som föds med eller som får en hörselnedsättning tidigt i livet än de som får en hörselnedsättning senare i livet. Statistikmyndigheten SCB (SCB) har skattat antalet personer med hörselnedsättning i Sverige. I åldersgruppen 16–29 år skattade SCB antalet till att vara i genomsnitt 110 000 under åren 2014–2020. Genomsnittet för åldersgruppen 50–64 år skattade SCB till 385 000 under samma period.³⁰

Figur 5 Antal beviljade bidrag till arbetshjälpmedel för hörselnedsättning fördelat på åldersgrupper, åren 2020–2023



Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

³⁰ Statistikmyndigheten SCB (SCB), statistikdatabas, hämtat den 28 mars 2024.

Intervjupersonerna berättar att deras bild är att yngre personer som har haft sin hörselnedsättning sedan de var barn förhåller sig till sin hörselnedsättning på ett annat sätt än de som får en hörselnedsättning senare i livet. En intervjuperson beskriver det på följande vis:

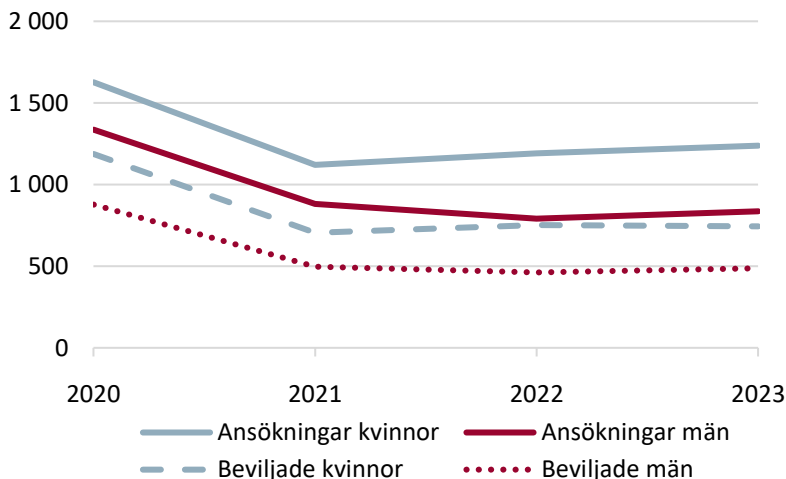
Pratar man med någon som har haft sin hörselnedsättning sen de var barn, kanske man tycker ”ja, men de borde ha svårt att höra i vissa situationer.” ”Nej, nej, det funkar jättebra ändå.” Sen pratar man med någon äldre som kanske har ungefär samma [hörselnedsättning]. ”Nej, men det är jättesvårt att höra.” Så där märker man att ... Är man född med det så lär man sig på ett annat sätt, man har olika tekniker och man löser det på ett annat sätt.

Intervjupersonerna uppger att detta kan vara en anledning till att det framför allt är de som är något äldre som ansöker om och beviljas bidrag till hjälpmedel för hörselnedsättning.

2.3 Det är flest kvinnor som ansöker om och får bidrag till arbetshjälpmedel

Det är fler kvinnor än män som ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel. Det är också fler kvinnor än män som får bidraget (figur 6).

Figur 6 Antal ansökningar och beviljade ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel fördelat på kvinnor och män, åren 2020–2023



Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Det kan bero på att det är betydligt fler kvinnor än män som arbetar inom skola och barnomsorg.³¹ Det är de arbetsplatser där granskningen pekar på att många behöver arbetshjälpmedel på grund av nedsatt hörsel (se avsnitt 2.2.2). Försäkringskassan skriver i en kvalitetsanalys att skillnaden mellan kvinnor och män inom bidraget kan bero på att de flesta arbetshjälpmedel gäller hörsel och att kvinnor oftare arbetar i yrken där kommunikation spelar en viktig roll.³²

2.4 Antalet ansökningar om bidraget har minskat över tid

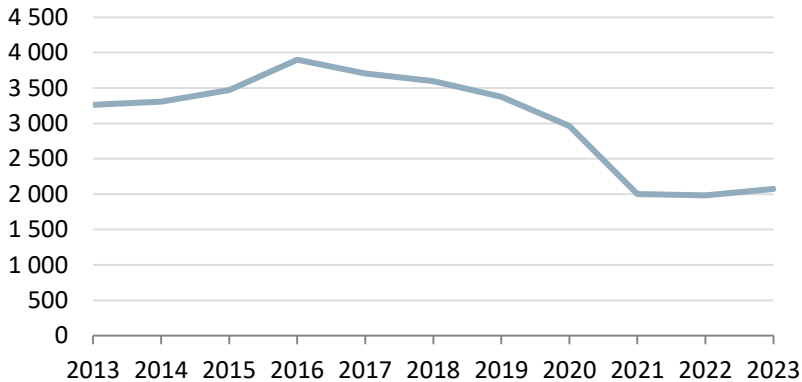
Antalet ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel har minskat under senare år (figur 7). Under perioden 2013–2023 fick Försäkringskassan flest ansökningar under 2016, nära 4 000 ansökningar. Det kan jämföras med 2023 när antalet ansökningar var cirka 2 000. En tydlig minskning av antalet ansökningar skedde mellan 2020 och 2021, medan minskningen av antalet ansökningar sedan mattades av. Antalet ansökningar ökade något 2023 (figur 7).

Våra intervjuer visar att både den tekniska utvecklingen och förändringar i andra regelverk påverkar vad Försäkringskassan beviljar bidrag till arbetshjälpmedel för. Under åren har vissa hjälpmedel som myndigheten tidigare ofta beviljade bidraget för blivit normalt förekommande utrustning på arbetsplatser. Det innebär att hjälpmedlen i stället har blivit en del av arbetsgivarens ansvar (se avsnitt 3.3.4).

³¹ SCB, statistikdatabas, hämtat den 23 april 2024.

³² Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, Dnr. FK 2022/020776, s. 7.

Figur 7 Antal ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel, åren 2013–2023



Anm.: Statistik över beviljanden och avslag saknades i det gamla statistiksystemet och därför kan sådan statistik tas fram först från slutet av 2019. Däremot kan statistik över antalet ansökningar, som denna figur redovisar, tas fram från längre tillbaka i tiden.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

År 2018 kom också en kammarrättsdom om hörselhjälpmedel som sannolikt har haft en viss påverkan på tillämpningen av bidraget. Domen gäller frågan om de behov som hjälpmedlen skulle täcka kunde räknas till den dagliga livsföringen och i så fall vara hälso- och sjukvårdens kostnadsansvar i stället för Försäkringskassans (se avsnitt 3.2.3). Intervjupersonerna berättar att Försäkringskassan även under åren har arbetat mer med gränsdragningarna mot arbetsgivaren och hälso- och sjukvården och blivit mer noga med om hjälpmedlet faller inom Försäkringskassans ansvarsområde eller inte.

Vad Försäkringskassan har beviljat och avslagit påverkar enligt intervjuerna hur många ansökningar som sedan kommer in till myndigheten. En intervjuperson uttrycker det så här:

De sökande och leverantörerna lär sig att det här beviljas aldrig ersättning för, då slutar de skicka ansökningar för det [arbetshjälpmedlet].

Att antalet ansökningar om bidraget minskade tydligt mellan 2020 och 2021 hänger samman med covid-19-pandemin.³³ Intervjupersonerna berättar att antalet ansökningar gick ned under pandemin

³³ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 6.

samt att det under pandemin också var fler som fick avslag. Försäkringskassan beviljade inte så mycket bidrag till hjälpmedel för möten som innan, eftersom det var färre fysiska möten på arbetsplatserna. Myndigheten beviljade som regel inte heller bidrag till personer som behövde arbetshjälpmedel i sitt hem vid distansarbete, eftersom hemmet inte var personernas riktiga arbetsplats. Intervjupersonerna uppger att Försäkringskassan inte dubbelkompenserade för att personerna under pandemin hade två arbetsplatser.

Under 2022 mattades minskningen av antalet ansökningar av, något som Försäkringskassan också kopplar till att människor successivt började komma tillbaka till sina fysiska arbetsplatser.³⁴ Men antalet ansökningar var ännu under 2023 inte uppe på de nivåer som de var före pandemin. Försäkringskassan bedömer att pandemin har inneburit att fler fortsätter att arbeta på distans och har digitala möten även efter pandemin. Behovet av hjälpmedel som används vid större möten har därför minskat.³⁵

Intervjuerna visar att den generella nedgången av ansökningar om bidrag sedan 2016 kan vara kopplad till teknikutvecklingen, eftersom det har blivit vanligare med digitala hjälpmedel som personer tidigare ansökte om bidrag för.³⁶ Till exempel finns stavningskontroll, textförstoring och uppläsning av skriven text samt omvandling av tal till text som funktioner inbyggda i generella datorprogram. Det innebär att vem som helst kan få tillgång till dessa funktioner utan att behöva betala något särskilt för det. En teknisk utveckling som intervjupersonerna också lyfter fram är Bluetooth i hörapparaterna, vilket har fört med sig att ett hjälpmedel som utgjorde en länk mellan mobiltelefonen och hörapparaten inte längre behövs (avsnitt 3.3.4).

2.5 Det totala utbetalda årliga beloppet har minskat över tid

Bidrag till arbetshjälpmedel är inte anslagsstyrt. Det finns alltså inte angivet hur mycket pengar som Försäkringskassan kan bevilja inom

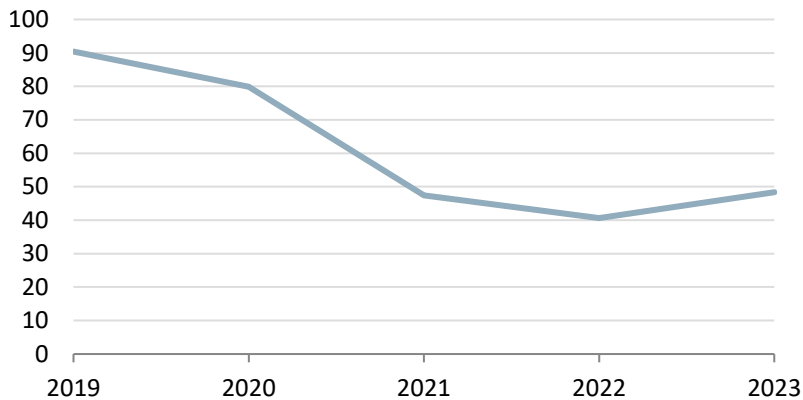
³⁴ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, Dnr. FK 2023/033514, s. 6.

³⁵ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 6.

³⁶ Se även Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2019-09-01–2020-08-31*, Dnr. 2020/003341, s. 6.

förmånen varje år, som till exempel för förmånen bilstöd.³⁷ Statistik från Försäkringskassan visar att de totala belopp som har betalats ut årligen har sjunkit sedan 2019, vilket är det helår som myndigheten tidigast har statistik för utbetalda belopp (figur 8). Sannolikt är det kopplat till hur antalet ansökningar successivt har minskat över tid. Av våra intervjuer får vi bilden att minskningen kan hänga samman med den generella tekniska utvecklingen i samhället och att myndigheten har blivit mer noggrann med att dra gränsen för vad som är Försäkringskassans ansvarsområde och vad andra aktörer har ansvar för (avsnitt 2.4).

Figur 8 Totalt utbetalt belopp inom bidrag till arbetshjälmedel i miljoner kronor, åren 2019–2023



Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

Det totala utbetalda beloppet har framför allt sjunkit mellan 2020 och 2021. Sedan ökade det något under 2023. Det ligger i linje med att antalet ansökningar också tydligt minskade mellan 2020 och 2021, och sedan ökade något 2023 (figur 8).

Försäkringskassan förklarar minskningen av försäkringsutgifterna för bidraget med att antalet ansökningar minskade, att andelen avslag ökade, och att fler personer än tidigare beviljades delvis bidrag. Andra delförklaringar som myndigheten uppger är att det kan vara färre produkter i varje ansökan, och att färre timmar och resekostnader faktureras i samband med expertundersökningar på grund av

³⁷ 52 kap. 5 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

färre arbetsplatsbesök. Försäkringskassan bedömer att dessa delförklaringar inte kan förklara hela minskningen sedan 2021, men myndigheten saknar kunskap om övriga anledningar till minskningen.³⁸

Under 2023 ökade försäkringsutgifterna för bidraget igen, även om ökningen inte motsvarar minskningen sedan 2019. Försäkringskassan förklarar ökningen med att antalet ansökningar och antalet bifall på ansökningar också har ökat, samt att vissa arbetshjälmedel har blivit dyrare.

Fördelningen inom de totala utbetalda beloppen årligen har också förändrats över tid (tabell 2). Den högsta enskilda utbetalningen är 320 000 kronor (2020), men i övrigt har de maximala beloppen varierat från cirka 144 000 kronor (2022) till cirka 255 000 kronor (2019). Medianbeloppen har varierat under perioden mellan 12 500 kronor (2019) och 35 000 kronor (2023). Vi ser alltså att det finns en stor variation i de maximala beloppen som har betalats ut samt att medianbeloppet har ökat sedan 2019.

Tabell 2 Fördelningen för de totala årligen utbetalda beloppen i kronor för bidrag till arbetshjälmedel, år 2019–2023

Percentil	2019	2020	2021	2022	2023
100 % Max	255 438	320 000	195 000	144 024	212 925
90 %	89 138	88 136	84 338	84 338	88 556
50 % Median	12 500	31 116	31 921	22 716	35 010
10 %	3 500	3 280	4 125	3 651	3 657
0 % Min	48	90	48	48	48

Anm.: Spridningen särredovisas per år och är grupperad på verifikationsnummer, så flera belopp med samma verifikationsnummer slås samman till en utbetalning.

Källa: Försäkringskassans statistik, ISF:s bearbetning.

³⁸ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 6–7.

3 Delat ansvar för hjälpmedlen innebär utmaningar

I det här kapitlet redogör vi för de ansvar som Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen har för arbetshjälpmedel och hjälpmedel. Vi beskriver de utmaningar som finns i gränsdragningen mellan de olika aktörernas ansvarsområden. Vi redogör också för hur Försäkringskassans handläggning fungerar i relation till de andra aktörernas ansvarsområden.

Granskningen visar följande:

- Gränsdragningen mot vad som ligger inom hälso- och sjukvårdens ansvar är den största utmaningen för Försäkringskassan.
- Det kan uppstå ett glapp mellan vad hälso- och sjukvården förskriver och vad Försäkringskassan beviljar bidraget för inom hörselhjälpmedel. Det kan innebära att enskilda står utan hjälpmedel eller får bekosta dem själva.
- Det är vanligt att arbetsgivare ansöker om sådant som Försäkringskassan bedömer faller inom arbetsgivarens ansvarsområde.
- Arbetsförmedlingen har organiserat arbetet med dessa bidrag annorlunda än Försäkringskassan, så att den som behöver hjälpmedel kan få stöd av myndigheten i hela processen.

3.1 Försäkringskassan ansvarar för bidrag till arbetshjälpmedel för personer som har en anställning

Den som ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel ska göra en skriftlig ansökan hos Försäkringskassan.³⁹ För att kunna bedöma om en person behöver ett arbetshjälpmedel behöver Försäkringskassan ett medicinskt underlag för den som ansökan gäller. Det finns inte någon särskild bestämmelse som säger att en person måste bifoga ett medicinskt underlag i ansökan, men den som ansöker om bidraget ska kunna visa att hen har rätt till det.⁴⁰ Det gäller även när det är en arbetsgivare som ansöker.

Normalt behöver den som ansöker om bidraget också ta in en offert, det vill säga ett kostnadsförslag, på arbetshjälpmedlet och skicka den till Försäkringskassan. Av offerten ska det framgå vilket arbetshjälpmedel som ansökan gäller och hur mycket det kostar.⁴¹ Det är den som ansöker om och beviljas bidraget som själv köper arbetshjälpmedlet. Det är också den som har beviljats bidraget som sedan äger hjälpmedlet.⁴²

Försäkringskassan ska utreda vilka arbetsuppgifter personen som ansökan gäller har och vilka svårigheter som funktionsnedsättningen innebär när hen ska utföra arbetsuppgifterna. Myndigheten ska också bedöma om det aktuella hjälpmedlet ligger inom Försäkringskassans ansvarsområde och inte inom hälso- och sjukvårdens, arbetsgivarens eller Arbetsförmedlingens ansvarsområden. När en arbetsgivare ansöker ska berörda arbetstagarorganisationer ha fått tillfälle att yttra sig före beslut.⁴³

Försäkringskassan ska också bedöma om kostnaden för arbetshjälpmedlet är rimlig. Myndigheten kan inte styra från vilken leverantör den som har beviljats bidraget köper arbetshjälpmedlet. Men myndigheten kan använda uppgifter från andra leverantörer för att ta ställning till om kostnaden för hjälpmedlet är rimlig. Utifrån sådana

³⁹ 110 kap. 4 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

⁴⁰ Försäkringskassan, *Bidrag till arbetshjälpmedel*. Vägledning 2009:1, version 12, s. 9 och 34.

⁴¹ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 20.

⁴² Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 10.

⁴³ 8 § förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

uppgifter kan Försäkringskassan begränsa bidragets storlek om hjälpmedlet kan köpas till en lägre kostnad från en annan leverantör.⁴⁴

För att ha rätt till bidrag till arbetshjälpmedel ska personen behöva hjälpmedlet för att utföra sitt arbete. De som vi har intervjuat berättar att en persons behov av ett hjälpmedel måste vara begränsat till själva arbetsuppgifterna för att Försäkringskassan ska bevilja bidraget. En intervjuperson beskriver det så här:

Det kan vara ”jag ska kunna ta mig till toaletten”. Jo, men det är inte en arbetsuppgift. Eller att ta sig mellan två byggnader, det är inte en arbetsuppgift.

Så även om det finns ett behov av hjälpmedel på arbetsplatsen så beviljar i regel Försäkringskassan inte bidrag för det om det inte är avgränsat just till att utföra arbetsuppgifterna.

Exempel på hjälpmedel som Försäkringskassan kan bevilja bidrag för är speciellt anpassade rullstolar och syntekniska hjälpmedel för datorarbete.⁴⁵ Försäkringskassan kan också bevilja bidrag för olika typer av hörselhjälpmedel som antingen kompletterar en befintlig hörapparat eller är särskilt anpassade för att den försäkrade ska kunna utföra sina arbetsuppgifter.⁴⁶ Tjänstepersonerna på Försäkringskassan uppger att bordsmikrofoner för större möten är något som är vanligt i ärenden om hörselhjälpmedel.

3.2 Hälsa- och sjukvården ansvarar för hjälpmedel i daglig livsföring

Granskningen visar att en stor del av utredningen för Försäkringskassan när det gäller ärenden om arbetshjälpmedel handlar om att bedöma vad som ligger inom hälso- och sjukvårdens ansvar och vad som är Försäkringskassans ansvar.

Hälso- och sjukvården ansvarar för att förskriva hjälpmedel som en person behöver för sin dagliga livsföring. Försäkringskassan kan bevilja bidrag till kompletterande hjälpmedel om hjälpmedlet för daglig livsföring inte är tillräckligt för att den försäkrade ska kunna

⁴⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 9–10.

⁴⁵ Försäkringskassans webbplats, www.forsakringskassan.se, hämtat den 27 maj 2024.

⁴⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 15.

utföra sina arbetsuppgifter. Behovet av hjälpmedlet ska enbart finnas på arbetet för att Försäkringskassan ska bevilja bidrag för det. Om myndigheten bedömer att det finns ett behov av hjälpmedlet även utanför arbetet beviljar myndigheten i regel inte bidrag för det, utan anser att det ligger inom hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.

Men regionerna kan göra olika bedömningar av vad som ingår i deras kostnadsansvar och i vår granskning får vi bilden av att vissa regioner i regel inte förskriver hjälpmedel som enbart används sällan. Detta innebär att personer som behöver hjälpmedel kan hamna i ett glapp mellan Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens ansvar.

En person behöver inte ha kontakt med hälso- och sjukvården innan hen ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel. Försäkringskassan anser att det kan vara problematiskt, eftersom hälso- och sjukvården då inte alltid har fått möjlighet att erbjuda hjälpmedel för den dagliga livsföringen.

3.2.1 Försäkringsutredarna behöver utreda om hjälpmedlet behövs i den dagliga livsföringen

Under de senaste årtiondena har det varit hälso- och sjukvården som tillhandahåller hjälpmedel som en person med funktionsnedsättning behöver för sin dagliga livsföring.⁴⁷ Av hälso- och sjukvårdslagen framgår att det är regionen som har detta ansvar.⁴⁸ För vissa, till exempel de som bor i boenden för äldre, är det i stället kommunen som har motsvarande ansvar.⁴⁹

Till den dagliga livsföringen hör sådant som att till exempel sköta sin hygien, förflytta sig, kommunicera med omvärlden, sköta vardagslivets rutiner i hemmet samt delta i sysselsättning och normala fritids- och rekreationsaktiviteter. Utanför hälso- och sjukvårdens ansvarsområde hamnar bland annat arbetstekniska hjälpmedel. Det här beskrivs i propositionen till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).⁵⁰ Propositionen till LSS innehåller också förslaget till bestämmelsen om regionens ansvar för hjälpmedel

⁴⁷ Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 200.

⁴⁸ 8 kap. 7 § första stycket 2 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30, HSL).

⁴⁹ 12 kap. 5 § första stycket HSL.

⁵⁰ Prop. 1992/93:159, s. 200–201.

till personer med funktionsnedsättning. Den bestämmelsen fördes in i den dåvarande hälso- och sjukvårdslagen.⁵¹

Även i Försäkringskassans vägledning om bidrag till arbetshjälpmedel framgår att myndigheten bör utgå från förarbetena till LSS när den bedömer om ett hjälpmedel behövs för att tillgodose behov som faller inom den dagliga livsföringen och därmed är hälso- och sjukvårdens ansvar. Enligt vägledningen ingår sådana behov i den dagliga livsföringen, även om de också finns på arbetstid.⁵²

Försäkringskassans vägledning hänvisar också till Socialstyrelsens definition av hjälpmedel för det dagliga livet.⁵³ Denna definition finns i Socialstyrelsens så kallade termbank, som innehåller begrepp för fackområdet vård och omsorg. Enligt den definitionen är ett hjälpmedel för det dagliga livet en individuellt utprovad produkt som syftar till att bibehålla eller öka aktivitet, delaktighet eller självständighet genom att kompensera en funktionsnedsättning. Exempel på sådana hjälpmedel är enligt termbanken rollator, griptång, hörapparat, förstoringssystem och appar för påminnelser.⁵⁴

Av våra intervjuer framgår att en stor del av den utredning som försäkringsutredaren gör i ärenden om arbetshjälpmedel gäller att i varje enskilt fall komma fram till vad som är hälso- och sjukvårdens ansvar och vad som är Försäkringskassans ansvar. Det handlar alltså om att utreda när en persons behov av hjälpmedel har, eller borde ha, tillgodosetts utifrån hälso- och sjukvårdslagens krav och när Försäkringskassan ska ta över kostnadsansvaret för ett utökat behov på arbetet. De som vi har intervjuat beskriver det här som en av de stora utmaningarna i handläggningen av bidraget. Gränsdragningen mellan Försäkringskassans ansvar och hälso- och sjukvårdens ansvar är också ett av de områden där Försäkringskassan bedömer att det finns hög risk för felaktiga utbetalningar inom bidraget. Det innebär att myndigheten bedömer att det finns hög risk att den betalar ut bidrag till personer som i stället kan ha rätt till hjälpmedel från hälso- och sjukvården.⁵⁵

⁵¹ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), upphävd den 1 april 2017.

⁵² Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 14.

⁵³ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 15.

⁵⁴ Socialstyrelsens termbanks webbplats, www.termbank.socialstyrelsen.se, hämtat 31 maj 2024.

⁵⁵ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, Dnr. FK 2023/033514, s. 14.

Om hjälpmedlet som en person har för sin dagliga livsföring inte är tillräckligt för att hen ska kunna utföra sina arbetsuppgifter kan Försäkringskassan enligt myndighetens vägledning bevilja bidrag till kompletterande hjälpmedel. Dessa ska då vara särskilt anpassade för de krav som arbetet ställer.⁵⁶

Enligt intervjuerna behövs vissa typer av hjälpmedel även utanför arbetet. Försäkringskassan beviljar då inte bidrag för dem. Det kan till exempel gälla olika typer av förflyttningshjälpmedel, såsom rullstolar. Det kan också gälla vissa hjälpmedel som kan underlätta för personer med någon form av kognitiv funktionsnedsättning, till exempel telefonappar eller anteckningshjälpmedel. Behovet att förflytta sig, eller att få ordning, struktur eller hjälp att anteckna finns som regel även utanför arbetet. Försäkringskassan beviljar därför inte bidrag till den typen av arbetshjälpmedel i någon större utsträckning (se avsnitt 2.2).

Ibland handlar behovet om att göra anpassningar på en bil. Då hanterar myndigheten frågan inom ramen för förmånen bilstöd.

En majoritet av ansökningarna om arbetshjälpmedel rör olika typer av hörselhjälpmedel, såsom bordsmikrofoner och samtalsförstärkare (avsnitt 2.2). Enligt de som vi har intervjuat ingår vanliga hörapparater i sådana hjälpmedel som en person behöver för sin dagliga livsföring och det går inte att få bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan för dem. Vanliga hörapparater tillhör alltså hälso- och sjukvårdens ansvarsområde. Men det kan finnas ovanliga situationer där Försäkringskassan faktiskt kan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel för en hörapparat. Ett sådant exempel är när hjälpmedlet behöver vara specialanpassat för att vara vattentätt, till exempel för att klara arbete i simhall.

3.2.2 Det finns ett glapp mellan hälso- och sjukvårdens och Försäkringskassans ansvarsområden när det gäller hörselhjälpmedel

För att Försäkringskassan ska bevilja bidrag till arbetshjälpmedel krävs det alltså att behovet är avgränsat till arbetet. Om det finns ett behov av hjälpmedlet även utanför arbetet kommer myndigheten sannolikt att avslå ansökan, enligt våra intervjupersoner. Det följer

⁵⁶ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 15.

av att Försäkringskassan bedömer att det då är hälso- och sjukvården i regionerna som ansvarar för kostnaderna.

Försäkringskassan beskriver i sina styrande och stödjande dokument hur myndigheten tolkar var gränsen går mellan Försäkringskassans ansvar och hälso- och sjukvårdens ansvar. Men Sveriges 21 regioner är i hög grad självstyrande.⁵⁷ Därför kan de fatta olika beslut och göra olika bedömningar av vad som ingår i deras kostnadsansvar när det gäller hjälpmedel vid hörselnedsättning. Det innebär enligt våra intervjupersoner att gränsdragningen inte alltid blir tydlig.

Enligt information från Föreningen Sveriges hörselchefer, som är ett nätverk för hörselvårdschefer i regionerna, förskriver regionerna i regel enbart hjälpmedel som behövs för att klara vardagliga aktiviteter och inte hjälpmedel som behövs mer sällan, till exempel för fritidsaktiviteter. Av samma anledning kommer en person sannolikt inte att få hjälpmedel från hälso- och sjukvården om hen inte vill använda, eller inte anser sig behöva, hjälpmedlet annat än på arbetet. Detta betyder att det finns fall då personen kommer att stå utan hjälpmedel eller få bekosta sitt hjälpmedel själv, nämligen då regionen inte tillhandahåller hjälpmedlet och hjälpmedlets användningsområde inte *enbart* är begränsat till arbetsuppgifterna. Tjänstepersoner på Försäkringskassan talar om att det här uppstår ett ”glapp” där personer behöver hjälpmedel, men hamnar mellan Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens ansvar.

Vid våra intervjuer resonerar tjänstepersonerna om att en del människor med kraftig hörselnedsättning säger att de bara umgås med andra med hörselnedsättning och att de på fritiden därför inte behöver ha de hjälpmedel utöver hörapparat som de ansöker om bidrag för. Det handlar till exempel om näravståndsmikrofoner som används i sammanhang där ett fåtal personer samtalar. De som ansöker om bidraget anser därför att de bara behöver hjälpmedlet i sitt arbete och att det inte är fråga om hjälpmedel för det dagliga livet. Men enligt intervjupersonerna på Försäkringskassan ger näravståndsmikrofoner hörselnedsatta personer bättre möjlighet att höra när de går till banken eller till läkare och borde därför tillhandahållas av hälso- och sjukvården.

⁵⁷ 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen och 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

Bilden vi får av våra intervjuer med Försäkringskassan och vårt samtal med representanter för Föreningen Sveriges hörselchefer är att vissa regioner i regel inte erbjuder den här typen av mikrofoner som används mer sällan. Om en person då behöver ett sådant hjälpmedel för att kunna utföra sitt arbete och får avslag på sin ansökan om bidrag från Försäkringskassan kan hen känna frustration, berättar intervjupersonerna. Det gäller särskilt om personen själv upplever problem enbart i sin arbetssituation. Det är i sådana situationer som ett glapp uppstår. Ett par intervjupersoner uttrycker det så här:

Det är ett skav, att sjukvården löser samtal en och en, och vi då lite större möten. Men sen de däremellan, där vi menar att situationerna förekommer utanför [arbetet]. Det är inte ditt arbete som ställer särskilda krav. Där får personen kanske ingen hjälp från sjukvården, och sen blir det svårt i jobbet. Personen kanske tänker ”det spelar inte lika stor roll utanför jobbet”, men [vi anser att] situationen ju är densamma.

Det verkar som om vi har lite olika syn på vad som är daglig livsföring och vad de [hälso- och sjukvården] anser är daglig livsföring.

Enligt intervjuer med personer i den handläggande verksamheten beviljade Försäkringskassan tidigare i större utsträckning bidrag till mikrofoner anpassade för samtal i en liten grupp personer. Vår granskning visar att det finns en upplevelse av att Försäkringskassan efter en kammarrättsdom har tillämpat reglerna för bidraget något mer restriktivt när det gäller den typen av hjälpmedel. Den bilden finns både bland intresseorganisationer och hos personer som vi har intervjuat.

3.2.3 Kammarrättsdomen från 2018 handlar om gränsdragningen mellan hjälpmedel för den dagliga livsföringen och arbetshjälpmedel

Avgörandet från kammarrätten behandlar gränsdragningen mellan hälso- och sjukvårdens respektive Försäkringskassans kostnadsansvar när det gäller bidrag till vissa hörselhjälpmedel.⁵⁸ Det är allmänna ombudet för socialförsäkringen som har överklagat ett beslut från Försäkringskassan att bevilja bidrag till hjälpmedlen, inklusive installations- och utbildningskostnader samt restid. Allmänna

⁵⁸ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 23 november 2018 i mål 671–18.

ombudets uppgift är att driva frågor inom socialförsäkringen i domstol för att få fram vägledande domstolsavgöranden.

Målet i kammarrätten gäller frågan om de behov som hjälpmedlen skulle täcka kunde anses falla inom det som räknas till den dagliga livsföringen. Om så var fallet skulle kostnadsansvaret vara hälso- och sjukvårdens i stället för Försäkringskassans. Det ena hjälpmedlet var en bordsmikrofon tänkt att användas vid större möten med cirka 10–12 deltagare på arbetsplatsen. Kammarrätten bedömde att det inte är ovanligt att sammankomster av den storleken är en del av människors liv utanför arbetet, men att det ändå *inte* kan anses ingå i den dagliga livsföringen för de flesta människor. Det andra hjälpmedlet som personen i målet hade fått bidrag till var en mikrofon som hen använde vid mindre möten med cirka 5–6 deltagare. Hen upplevde nämligen att den hörapparat och den samtalsförstärkare som hälso- och sjukvården stått för inte räckte till för behovet på arbetet. Kammarrätten bedömde att det behovet måste anses ingå i den dagliga livsföringen och att personen därför inte var berättigad till bidrag från Försäkringskassan för detta hjälpmedel.

Kammarrätten uttalade i domen också att bedömningen av om ett hjälpmedel behövs i den dagliga livsföringen ska göras på objektiv grund och inte vara beroende av hur den enskilde beskriver sitt liv utanför arbetet. Bedömningen ska alltså göras utifrån vad som kan anses normalt förekommande hos de flesta människor. Kammarrätten skriver att det får anses normalt förekommande i den dagliga livsföringen att kunna höra vad som sägs av en person som befinner sig på några få meters avstånd och att kunna delta i en konversation med ett mindre antal personer, även om det inte är helt tyst runt omkring.

Försäkringskassans vägledning om bidrag till arbetshjälpmedel tar inte upp denna dom och den har inte lett till något särskilt ställningstagande inom myndigheten. Men det framgår av våra intervjuer att domen har fått betydelse för enskildas möjligheter att få bidrag. Även intresseorganisationer har lyft fram att denna dom har fått betydelse för Försäkringskassans bedömningar.⁵⁹ Vi har i denna granskning inte studerat bedömningar och beslut i enskilda ärenden och kan därför

⁵⁹ Se till exempel Hörselskadades Riksförbund, *Tydliggör hörselskadades rätt till arbetshjälpmedel*, Dnr 20221123–2. Skrivelse till äldre- och socialförsäkringsministern och arbetsmarknadsministern samt Hörselskadades Riksförbund, webbplats: www.hrf.se, hämtat den 19 augusti 2024.

inte säga något om i hur hög grad domen har fått betydelse för Försäkringskassans handläggning och beslut.

3.2.4 De som ansöker har inte alltid haft kontakt med hälso- och sjukvården eller sin arbetsgivare

Det finns inga regler om att den enskilde först behöver ha en kontakt med hälso- och sjukvården eller arbetsgivaren innan hen ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan. Tjänstepersonerna på Försäkringskassan anser att det kan vara problematiskt att de sökande inte har diskuterat sina besvär och behov av hjälpmedel med vare sig hälso- och sjukvården eller sin arbetsgivare innan de ansöker om bidrag. Det innebär att hälso- och sjukvården inte alltid har fått möjlighet att erbjuda hjälpmedel för den dagliga livsföringen. Det kan också betyda att arbetsgivaren inte alltid har haft möjlighet att ta sitt arbetsgivaransvar och anpassa arbetsmiljön efter personens förutsättningar.

Att personer vänder sig direkt till Försäkringskassan beror enligt de vi har intervjuat i stor utsträckning på att privata hjälpmedelsföretag, till exempel inom hörselvården, är aktiva och erbjuder personer hjälpmedel och uppmanar dem att ansöka om bidrag för dem från Försäkringskassan (se avsnitt 4.5). De intervjuade uppfattar det också som att hälso- och sjukvården är belastad och underbemannad.⁶⁰ I våra intervjuer framkommer att det också finns en utmaning i att det kontinuerligt kommer nya produkter på marknaden som de privata aktörerna erbjuder.

Ett resultat av att inte involvera hälso- och sjukvården eller arbetsgivaren kan enligt intervjuerna bli att personer inte får det stöd och den rehabilitering som de annars hade kunnat få. De som vi har intervjuat anser att gränsdragningen mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården är en utmaning, liksom bristen på dialog mellan arbetstagare och arbetsgivare. Även Försäkringskassans kvalitetsanalyser för bidraget lyfter fram att det är en utmaning att bedöma om de hjälpmedel som den försäkrade ansöker om ligger

⁶⁰ Jämför Sveriges Kommuner och Regioner, *Ekonomirapporten, maj 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 11.

inom Försäkringskassans ansvarsområde, eller om de behövs för att täcka ett behov i den sökandes dagliga livsföring i övrigt.⁶¹

3.3 Arbetsgivare har ett ansvar för den enskildes arbetsmiljö

Arbetsgivare har ett ansvar för att en anställd persons arbetsmiljö är tillfredsställande, med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsgivare ska se till att förhållandena på arbetet blir anpassade till människors olika förutsättningar, både fysiskt och psykiskt.⁶² Det går inte att göra någon klar avgränsning av vad som faller inom arbetsgivarens ansvar. Det arbetsmiljöansvar som arbetsgivare har ser olika ut beroende på bransch och på vilken typ av arbetsplats det handlar om. Ansvaret kan dessutom förändras över tid.

När det gäller bidrag till arbetshjälpmedel får Försäkringskassan inte bevilja bidrag för ett hjälpmedel eller en anordning som normalt behövs i verksamheten eller som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande.⁶³ Eftersom det inte går att göra en generell avgränsning måste Försäkringskassan i varje enskilt fall utreda hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig.

Arbetsgivare kan också ansöka om bidrag till arbetshjälpmedel för en anställd. Arbetsgivaren ansöker i regel om bidrag till sådana hjälpmedel eller anordningar som innebär ingrepp i arbetsgivarens egendom. Det kan till exempel gälla om en lokal eller maskin måste byggas om.⁶⁴

Granskningen visar att regelverket är mindre förmånligt för arbetsgivare än för enskilda och att det är få arbetsgivare som ansöker om bidraget. Granskningen visar också att det är vanligt att arbetsgivare ansöker om sådant som Försäkringskassan bedömer faller inom arbetsgivarens ansvar. Myndigheten kan i dessa bedömningar ta stöd av Arbetsmiljöverket. Försäkringskassan tar också stöd av

⁶¹ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, Dnr. FK 2022/020776, s. 9, samt Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, 14.

⁶² 2 kap. 1 § första och andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁶³ 3 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁶⁴ Försäkringskassan, *Vägledning 2009:1*, version 12, s. 10.

olika branschorganisationer för att bedöma vad som ska räknas som normalt förekommande utrustning i olika branscher.

3.3.1 Regelverket är mindre förmånligt för arbetsgivare

Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan inte får in särskilt många ansökningar från arbetsgivare. Det är också få av de som kommer in som beviljas (se även avsnitt 2.1). Intervjupersonerna uppger att avlagen vanligtvis beror på att arbetsgivarna ansöker om arbetshjälpmedel som Försäkringskassan bedömer faller inom arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, eller är utrustning som normalt förekommer på en sådan arbetsplats.

Regelverket är också mer förmånligt när den enskilde ansöker än när arbetsgivaren ansöker. Av intervjuerna framgår att regelverket är utformat så att incitamenten för arbetsgivaren att ansöka om förmånen minskar. En intervjuperson uttrycker det så här:

Först tar vi bort moms, för det är ingen kostnad, för det gör man [arbetsgivaren] en avskrivning i bokföringen sen. Och sen får de 10 000 mindre och sen får de hälften av det.

Om den anställda i stället själv ansöker så kan personen få ersättning för hela beloppet som arbetshjälpmedlet kostar, om Försäkringskassan också bedömer att kostnaden är rimlig. Men maxbeloppet är 50 000 kronor både för arbetsgivare och enskilda, om arbetshjälpmedlet inte är datorbaserat.

De tjänstepersoner som vi har intervjuat upplever att det är positivt när arbetsgivarna ansöker, eftersom de då är mer involverade i den anställdas problem på arbetsplatsen. Ofta har arbetsgivarna då försökt lösa situationen till exempel tillsammans med företagshälsovården eller hälso- och sjukvården. Det blir då lättare för Försäkringskassan att diskutera den anställdas situation med arbetsgivaren.

Av intervjuerna framgår att de som arbetar med bidraget har föreslagit att det ska vara samma regler för arbetsgivare som för enskilda. Vid tidpunkten för denna granskning håller Försäkringskassan på att

bereda detta förslag internt, inom ramen för arbetet med regelför-
enklingar inom olika förmåner.⁶⁵

Ibland får Försäkringskassan in ansökningar från arbetsgivare trots
att det hade varit mer förmånligt om den anställda ansökte. Intervju-
personerna uppger att myndigheten då brukar informera om det, så att
den anställda kan ansöka i stället.

3.3.2 Arbetsgivaren har en skyldighet att anpassa arbetsplatsen

Intervjupersonerna uppger att det är vanligt att arbetsgivare ansöker
om sådant som Försäkringskassan bedömer faller inom arbetsgivarens
ansvarsområde, till exempel att bygga om lokalerna och installera
dörröppnare. Men eftersom det ligger inom arbetsgivarens arbets-
miljöansvar att anpassa arbetsplatsen så beviljar Försäkringskassan
mycket sällan arbetsgivare bidrag för sådant.⁶⁶

Ett exempel på en sådan situation från intervjuerna är om en person
som har en hörselnedsättning inte hör vad som sägs på morgon-
mötena som hålls på lagret där truckarna kör. Intervjupersonerna
uppger att de då brukar fråga om de andra anställda hör vad som
sägs på mötena. Om så inte är fallet anser intervjupersonerna att den
enskildes svårigheter att höra snarare beror på faktorer i arbetsmiljön
än på att den anställda har en hörselnedsättning. De skulle i sådana
fall sannolikt inte bevilja bidraget.

Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan normalt inte beviljar
ansökningar som gäller hjälpmedel som inte är individuellt anpas-
sade, utan som fler på arbetsplatsen kan använda. Då anser Försäk-
ringskassan att det faller inom ramen för arbetsgivarens arbetsmiljö-
ansvar.

Ett exempel på detta från intervjuerna är automatisering av en
utrustning som en person behöver på grund av en förslitningsskada.
Men automatiseringen är inte individuellt anpassad utan vem som
helst som är anställd kan använda den automatiserade utrustningen
för att förebygga förslitningsskador. Försäkringskassan anser då att
den typen av arbetshjälpmedel faller inom arbetsgivarens ansvar,

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan, S2023/03257 (delvis) m.fl.,
s. 9.

⁶⁶ Arbetsmiljöverket, *Arbetsplatsens utformning*, AFS 2020:1.

eftersom arbetsgivaren har ansvar för att förebygga och minska risken för belastningsskador.

Intervjupersonerna berättar att de undersöker vad arbetsgivaren har gjort för att hjälpa personen utifrån arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och ansvar att anpassa arbetsmiljön när de utreder rätten till bidraget. De berättar att de önskar att detta fanns med redan i ansökan, så att arbetsgivaren är involverad tidigt i processen för den anställda. Annars får arbetsgivaren ibland reda på den anställdas problem på arbetsplatsen först när Försäkringskassan tar kontakt och personen är mitt uppe i ansökningsprocessen. Intervjupersonerna uppger att personer ofta inte vill ligga sin arbetsgivare till last, vilket leder till att de inte först vänder sig till arbetsgivaren med sina problem.

En intervjuperson uttrycker det på följande vis:

I min värld så skulle det gå till på följande vis att du går till din arbetsgivare och säger ”jag har problem, jag hör inte.” ”Har du varit hos sjukvården och kollat om du behöver hörapparat då?” ”Nej.” ”Gå dit då”, säger arbetsgivaren. Sen går den sökande dit. Sen har arbetsgivaren möjligheten att inom ramen för företagshälsovården få stöd, anlita en expert som kommer ut på arbetsplatsen och ser över vad är det du behöver. Vissa arbetshjälpmedel hamnar på arbetsgivarens ansvar. Sen kanske det finns något annat där som hamnar hos oss. Det skulle jag vilja se mer av, att det verkligen börjar hos arbetsgivaren.

3.3.3 Arbetsmiljöverket kan ge stöd när det gäller arbetsgivarens ansvar

Försäkringskassan följer utvecklingen av arbetsmiljöansvaret med stöd av Arbetsmiljöverket. Intervjupersonerna uppger att Arbetsmiljöverket har bra information på sin webbplats. Försäkringsutredarna kan själva hämta information där, eller så kan de hänvisa arbetsgivare till den för att de ska få kunskap om sitt arbetsmiljöansvar. De som vi har intervjuat säger att de också har mycket kontakt med arbetsgivarna för att informera dem om arbetsgivaransvaret, eftersom de inte alltid har den kunskapen.

Av intervjuerna framgår att Arbetsmiljöverket även ger ett bra stöd direkt till Försäkringskassan i dessa frågor. Försäkringsutredarna kan ringa till Arbetsmiljöverket, men det är framför allt specialisten som har kontakt med Arbetsmiljöverket för att hålla enheten uppdaterad om reglerna inom arbetsmiljöområdet.

Ett exempel från intervjuerna gäller röstförstärkare till lärare. Många lärare får problem med rösten någon gång i livet och då behöver antingen ljudnivån sänkas eller lärarens röst förstärkas. Under en period fick Försäkringskassan många ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel för röstförstärkare och hade då många frågor till Arbetsmiljöverket om det. Intervjupersonerna uppger att Arbetsmiljöverket sedan har förtydligat i sina föreskrifter att även stämbanden kan utsättas för belastningsskador och därför omfattas av arbetsgivarens ansvar för att arbeta förebyggande.⁶⁷

3.3.4 Den tekniska utvecklingen och utvecklingen i samhället kan innebära att tidigare hjälpmedel blir normalt förekommande utrustning

Av intervjuerna framgår att det är en stor utmaning för försäkringsutredarna att följa med i den tekniska utvecklingen i alla olika branscher. Tekniken går ständigt framåt och därför är det vanligt att teknisk utrustning som tidigare har räknats som arbetshjälpmedel med tiden blir så vanlig att den räknas som normalt förekommande utrustning på arbetsplatsen. När utrustningen är sådan som normalt behövs i verksamheten eller som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande så ligger det inom arbetsgivarens ansvar. Försäkringskassan kan då inte bevilja bidrag för det.⁶⁸ Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett avgörande bedömt att vad som menas med ”normalt behövs” är att hjälpmedlet är vanligt förekommande i verksamheter av det aktuella slaget.⁶⁹

Ett exempel som framkommer i intervjuerna är olika slags handsfree-utrustning till mobiltelefoner, till exempel hörlurar eller headset. Tidigare var det vanligt att Försäkringskassan beviljade bidrag till arbetshjälpmedel för sådana. Men den 1 februari 2018 ändrades trafikförordningen så att den som är förare inte längre får använda och prata i en mobiltelefon om personen håller den i handen när hen kör ett motordrivet fordon.⁷⁰ Av intervjuerna framkommer att detta hade stor påverkan på bidrag till arbetshjälpmedel, eftersom alla som behövde prata i mobiltelefon i bilen i sitt yrke då blev tvungna att ha

⁶⁷ Se till exempel 1 § och 2 § första och andra stycket Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2012:2) om belastningsergonomi.

⁶⁸ 3 § första stycket 1 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁶⁹ HFD 2017 ref. 6.

⁷⁰ 4 kap. 10 e § trafikförordningen (1998:1276).

en handsfree-utrustning. Enligt intervjuerna blev handsfree till mobiltelefoner då ett normalt förekommande hjälpmedel i arbetet. Försäkringskassan bedömde därför att det faller inom arbetsgivarens ansvar och inte inom ramen för vad Försäkringskassan beviljar bidrag till arbetshjälpmedel för. Intervjupersonerna uppger att hörlurar eller headset i dag är standard på arbetsplatser där det ingår i arbetsuppgifterna att prata i telefon. Då blir det också arbetsgivarens ansvar att se till att även de anställda som har hörselnedsättning har en sådan utrustning som fungerar för dem.

Ett annat exempel som framkommer i intervjuerna är att den tekniska utvecklingen av hörapparater har inneburit att hörapparaterna normalt kan använda Bluetooth för att sammankoppla sig till annan utrustning. Det gör att ljudet från mobiltelefonen går direkt in i öronen via hörapparaten. Detta betyder att ett arbetshjälpmedel som tidigare var vanligt att Försäkringskassan beviljade bidrag för, som utgjorde en länk mellan mobiltelefonen och hörapparaten, inte längre behövs.

Tidigare beviljade Försäkringskassan också i regel bidrag för backkameror och automatisk växellåda i stället för manuell. Men i dag är det standardutrustning i arbetsfordon, enligt våra intervjupersoner.

Det är enligt intervjuerna en utmaning för försäkringsutredarna att vara uppdaterade på den tekniska utvecklingen i alla branscher. Utöver stöd från Arbetsmiljöverket så kontrollerar de ofta med flera olika leverantörer och branschorganisationer. Det gör de för att skapa sig en bild av om arbetshjälpmedlet är något som är normalt förekommande eller om det kan användas till många anställda i förebyggande syfte.

3.4 Arbetsförmedlingen ansvarar för bidrag till arbetshjälpmedel för de som inte är etablerade på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen kan på samma sätt som Försäkringskassan ge bidrag för köp, hyra eller reparation av arbetshjälpmedel eller anordningar. Arbetsförmedlingen kan också ge bidrag för expertundersökningar som behövs för att klarlägga vad en person behöver för hjälpmedel. Men myndighetens ansvar för bidrag till

arbetshjälpmedel riktar sig till personer som behöver stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁷¹

Arbetsförmedlingens bidrag kan personer få som är i början av en anställning, till och med anställningens första 12 månader. Även de som behöver arbetshjälpmedel för att kunna delta i myndighetens insatser under tiden de söker jobb kan få bidraget beviljat. För företagare eller fria yrkesutövare får Arbetsförmedlingen lämna bidraget för behov som kommer fram i samband med att verksamheten påbörjas eller under verksamhetens första 12 månader. För anställda med lönebidrag eller en offentligt skyddad anställning har Arbetsförmedlingen ansvaret även efter det första året.⁷²

Den som har behov av hjälpmedel på arbetsplatsen behöver vara inskriven hos Arbetsförmedlingen för att kunna beviljas hjälpmedel av myndigheten. Det är alltid personen som ska använda och ha tillgång till hjälpmedlet eller anordningen som bidraget gäller, även om arbetsgivaren eller annan anordnare kan vara mottagare av bidraget.

Den förordning som styr Arbetsförmedlingens bidrag skiljer sig från den som styr Försäkringskassans bidrag. Arbetsförmedlingen har också organiserat arbetet så att den som har behov av hjälpmedel kan få stöd i hela processen av myndigheten. Från olika intresseorganisationer kommer önskemål om att Arbetsförmedlingen ska ha hela ansvaret för bidraget.⁷³ Det är också något som har föreslagits av en offentlig utredning 2012.⁷⁴

3.4.1 Arbetsförmedlingen stödjer den enskilde i att utreda behovet av arbetshjälpmedel

Hos Arbetsförmedlingen får personerna stöd i att hitta ett arbete och då kan det komma fram att de behöver arbetshjälpmedel. Arbetsförmedlingen har en särskild profession med yrkeskompetens inom arbetslivsriktad rehabilitering, en så kallad AR-profession. Dessa

⁷¹ 3 § första och andra stycket förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁷² 3–4 § § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁷³ Synskadades Riksförbund, *Begäran om översyn av Försäkringskassans förordning om bidrag till arbetshjälpmedel*, Dnr 70/2022. Skrivelse till äldre- och socialförsäkringsministern, Hörselskadades Riksförbund, *Tydliggör hörselskadades rätt till arbetshjälpmedel*.

⁷⁴ SOU 2012:92, *Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor*, s. 140–141.

personer genomför utredningar för att komma fram till hur behovet av arbetshjälpmedel ser ut för den enskilde.⁷⁵ Enligt intervjun med Arbetsförmedlingen är det oftast en arbetsterapeut, fysioterapeut eller sjukgymnast som genomför utredningen. Men det kan också vara en audionom, dövkonsulent, synspecialist eller psykolog.⁷⁶

Intervjun visar att AR-professionen arbetar lokalt på plats och kan stödja den enskilde genom hela processen. De utreder behovet av arbetshjälpmedel och har också möjlighet att hjälpa den enskilde med att ta in offerter och jämföra alternativ från olika leverantörer. AR-professionen sammanställer ett underlag som de skickar till en annan del av Arbetsförmedlingen som sedan beslutar i ärendet. Har den enskilde lämnat fullmakt till Arbetsförmedlingen så kan myndigheten också beställa och betala det beviljade hjälpmedlet för den enskildes räkning.⁷⁷

3.4.2 Försäkringskassan upplever att gränsen mot Arbetsförmedlingens ansvar är tydlig

Intervjuerna med tjänstepersonerna på Försäkringskassan ger bilden av att det inte är särskilt svårt för Försäkringskassan att dra gränsen mot Arbetsförmedlingens ansvar. De upplever att det är tydligt när det är Arbetsförmedlingens ansvar att pröva en persons rätt till bidrag.

Intervjun med Arbetsförmedlingen visar att det ibland kan vara svårt för dem att veta om personen arbetar för samma arbetsgivare sedan mer än 12 månader eller inte. Arbetsgivare kan till exempel byta organisationsnummer och en person kan få en ny tjänst hos samma arbetsgivare men inom en annan enhet hos en större arbetsgivare, exempelvis en kommun. Det kan då bli svårt för Arbetsförmedlingen att bedöma om det ska räknas som samma arbetsgivare eller en ny arbetsgivare. Intervjupersonerna på Försäkringskassan berättar att om någon har fått bidrag till arbetshjälpmedel beviljat från Arbetsförmedlingen så kan Försäkringskassan sedan bevilja bidrag för att reparera hjälpmedlet.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen, *Bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen*, Arbetsförmedlingens handläggarstöd, version 17.0, beslutsdatum 2023-09-25, Dnr. Af-2023/00877649, s. 17.

⁷⁶ Arbetsförmedlingen, *Bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen*, Arbetsförmedlingens handläggarstöd, version 17.0, s. 17.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen, *Bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen*, Arbetsförmedlingens handläggarstöd, version 17.0, s. 34.

Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan i vissa situationer låter personer behålla de hjälpmedel som de har fått bidrag för från Försäkringskassan, även om personerna egentligen borde ansöka om ett nytt bidrag från Arbetsförmedlingen. Det handlar om situationer där personer har fått avsluta sin anställning. Då kräver Försäkringskassan inte tillbaka bidraget direkt utan personerna får behålla arbets-hjälpmedlet ett tag, eftersom de kan få ett nytt liknande arbete och fortfarande behöva hjälpmedlet. Det är då egentligen Arbetsförmedlingen ansvar under den perioden, eftersom personen är arbetslös. Men intervjupersonerna upplever att det är bättre och mer effektivt att använda de offentliga resurserna till att låta personen behålla hjälpmedlet under en period. Försäkringskassan kan då i stället följa upp om personen kommer tillbaka i arbete.

3.4.3 Förordningarna skiljer sig åt för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har huvudsakligen samma grunduppdrag när det gäller att ge bidrag till kostnader för hjälpmedel som en person behöver för sitt arbete. Försäkringskassan får lämna bidrag för köp eller hyra av arbetshjälpmedel eller anordningar som behövs för att en person ska kunna utföra sitt arbete.⁷⁸ Arbetsförmedlingen får lämna bidrag för motsvarande kostnader om det behövs för att stärka en persons möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁷⁹ Men förordningarna som reglerar bidragen för de båda myndigheternas ansvarsområden ser i övrigt ganska olika ut.

Beloppsgränserna skiljer sig åt mellan bidragen som myndigheterna beslutar om. Försäkringskassan kan bevilja bidrag med högst 50 000 kronor, men med högre belopp om hjälpmedlet är datorbaserat eller om det finns synnerliga skäl.⁸⁰ Det finns ingen gräns för hur många gånger en person kan ansöka om eller få bidraget. Arbetsförmedlingen kan i stället bevilja upp till 100 000 kronor *per år* såväl till den enskilde som till arbetsgivaren, men högre belopp om det

⁷⁸ 2 § 1 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁷⁹ 3 § första stycket förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸⁰ 4 § första stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

finns synnerliga skäl.⁸¹ Någon särskild bestämmelse för datorbaserade hjälpmedel finns inte.

När det handlar om bidrag till en enskild person framgår av den förordning som gäller för Försäkringskassan att myndigheten kan lämna bidrag för hela kostnaden, om hjälpmedlet eller anordningen saknar värde för någon annan än personen själv. I annat fall kan myndigheten, enligt förordningen, lämna bidrag med lägst halva kostnaden.⁸² I den förordning som gäller för Arbetsförmedlingen finns ingen sådan bestämmelse.

Det skiljer sig också mellan de båda förordningarna när det gäller vilket belopp som får beviljas arbetsgivare. Försäkringskassan får endast bevilja en arbetsgivare bidrag med hälften av den kostnad som överstiger 10 000 kr, om det inte finns särskilda skäl och har avgörande betydelse för om en person ska kunna ha kvar sitt arbete. I sådana fall får bidrag lämnas med mer än hälften av kostnaden.⁸³ För Arbetsförmedlingen finns ingen sådan begränsning alls. Arbetsgivaren kan alltså få bidrag till hela kostnaden upp till 100 000 kronor. Men vår intervju med en tjänsteperson vid Arbetsförmedlingen visar att det ibland ändå kan bli fråga om att ge arbetsgivaren bidrag till endast en del av kostnaden. Så kan till exempel vara fallet om flera personer på arbetsplatsen kan använda hjälpmedlet eller anordningen.

Både Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens beslut om bidrag till arbetshjälpmedel kan omprövas av respektive myndighet om den som beslutet gäller inte är nöjd med det. Men Försäkringskassans omprövningsbeslut kan sedan överklagas till förvaltningsrätten, medan Arbetsförmedlingens omprövningsbeslut om arbetshjälpmedel i regel inte kan överklagas.⁸⁴

Förordningarna för bidraget skiljer sig också åt på så sätt att Arbetsförmedlingen får lämna bidrag för expertundersökningar som behövs för att klarlägga om personen behöver ett hjälpmedel eller en

⁸¹ 6 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸² 4 § tredje stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁸³ 4 § andra stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁸⁴ 9 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel och 57–58 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

anordning.⁸⁵ Även Försäkringskassan kan lämna bidrag för expertundersökningar. Men för Försäkringskassans del finns ingen beskrivning i förordningen om vad expertundersökningen ska innehålla eller leda till, vilket enligt våra intervjuer innebär en utmaning.⁸⁶ Vi behandlar detta utförligare i avsnitt 4.2.2.

En annan skillnad mellan de båda förordningarna är bestämmelserna som reglerar enskilda personers återbetalningsskyldighet. En person kan bli återbetalningsskyldig enligt den vanliga regleringen om återkrav i SFB. Den gäller om Försäkringskassan har betalat ut bidraget felaktigt och personen har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. En person kan också bli återbetalningsskyldig även om hen inte själv har orsakat den felaktiga utbetalningen om personen insett eller skäligen borde ha insett att ersättning har betalats ut felaktigt.⁸⁷

Men det finns också en särskild reglering för återkrav i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel. Bidraget från Försäkringskassan ska nämligen också betalas tillbaka, efter en viss avskrivning, om hjälpmedlet eller anordningen inte längre används för det tänkta ändamålet. Tidigare fanns i många fall möjlighet att fullgöra återbetalningsskyldigheten genom att överlåta själva hjälpmedlet till Försäkringskassan.⁸⁸ Sedan den 1 juli 2024 finns inte längre den möjligheten. Men skyldigheten att betala tillbaka bidraget har å andra sidan helt tagits bort för den som har blivit arbetsförmögen eller har liknande skäl, under förutsättning att hjälpmedlet har använts för det avsedda ändamålet.⁸⁹ Vi beskriver det här närmare i avsnitt 5.2.

En person kan bli återbetalningsskyldig för bidrag från Arbetsförmedlingen om hen har förorsakat att bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp genom att till exempel lämna oriktiga uppgifter. Personen kan också bli återbetalningsskyldig om villkoret för bidraget inte har följts eller om hjälpmedlet inte har använts för det avsedda ändamålet. Tidigare fanns en möjlighet att i vissa fall låta mottagaren av bidraget fullgöra återbetalningsskyldigheten genom att

⁸⁵ 3 § andra stycket förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸⁶ 2 § 2 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

⁸⁷ 108 kap. 2 § SFB.

⁸⁸ 5 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, i dess lydelse till och med den 30 juni 2024.

⁸⁹ 5 § andra stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, i dess lydelse från och med den 1 juli 2024.

överlåta själva hjälpmedlet till Arbetsförmedlingen.⁹⁰ Men den möjligheten togs bort i samband med att den förordning som nu gäller trädde i kraft 2017.

3.4.4 Från olika håll kommer önskemål om att samla ansvaret hos en myndighet

Olika intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättning har framfört att kostnadsansvaret för arbetshjälpmedel bör samlas på en myndighet.

I en skrivelse till socialdepartementets äldre- och socialförsäkringsminister i november 2022 föreslår Synskadades Riksförbund att ansvaret läggs på Arbetsförmedlingen. Motiveringen till förslaget är att det skulle gynna effektivitet och samordning samt att frågor som rör arbetshjälpmedel rimligen hör hemma inom det arbetsmarknadspolitiska verksamhetsområdet. Skrivelsen anger också att Arbetsförmedlingen har bättre och mer aktuell kunskap om arbetshjälpmedel än Försäkringskassan.⁹¹

Hörselskadades Riksförbund anger i en skrivelse till äldre- och socialförsäkringsministern och arbetsmarknadsministern i december 2022 att det finns anledning att ge Arbetsförmedlingen allt ansvar för att bistå syn- och hörselskadade med arbetshjälpmedel. Förbundet motiverar detta bland annat med att det skulle vara mer kostnadseffektivt och bättre tillgodose hörselskadades behov av stöd.⁹²

Även den så kallade FunkA-utredningen föreslog 2012 att Försäkringskassans uppgift att ge bidrag till arbetshjälpmedel skulle föras över till Arbetsförmedlingen. Utredningen hade i uppdrag att se över de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen motiverade förslaget med att arbetshjälpmedel ofta är en förutsättning för att personer ska kunna finna, få och behålla ett arbete samt att det är viktigt att personerna får insatsen utan onödiga dröjsmål. Det skulle enligt utredningen vara mer rationellt att den myndighet som har det operativa ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen också

⁹⁰ 15 § andra stycket förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, numera upphävd.

⁹¹ Synskadades Riksförbund, *Begäran om översyn av Försäkringskassans förordning om bidrag till arbetshjälpmedel*.

⁹² Hörselskadades Riksförbund, *Tydliggör hörselskadades rätt till arbetshjälpmedel*.

har ansvaret för de redskap som behövs för att underlätta för individen att återgå i arbete. Enligt utredningen är det också Arbetsförmedlingen som har kompetens och resurser för att utreda arbetsförutsättningar och ta fram individuella lösningar för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna finna, få och behålla ett arbete.⁹³

Vi tar i denna granskning inte ställning i frågan om ansvarsfördelningen av bidraget mellan de olika myndigheterna och heller inte i frågan om det bör vara samlat hos en myndighet (se avsnitt 1.2).

⁹³ SOU 2012:92, s.140–141.

4 Det finns fler utmaningar i handläggningen

I det här kapitlet redovisar vi de utmaningar som finns i Försäkringskassans handläggning av bidrag till arbetshjälpmedel utöver de som är kopplade till det delade ansvaret (se kapitel 3).

Granskningen visar följande:

- Det finns goda erfarenheter av att handläggningen är koncentrerad till en ort, men det begränsade antalet personer som arbetar med bidraget gör arbetet sårbart.
- Den förordning som reglerar Försäkringskassans ansvar för arbetshjälpmedel ger inte tillräckligt stöd i handläggningen. Förordningen är i väsentliga delar oförändrad sedan den beslutades 1991.
- Privatiseringen av hörselvården och vissa aktörers starka ställning på marknaden är en stor utmaning i Försäkringskassans handläggning av bidraget.
- Försäkringsutredarna inom bidrag till arbetshjälpmedel ser att det i sjukpenningärenden som handlar om utmattningsdepression kan finnas en hörselnedsättning som inte är uppmärksammas. De önskar mer kontakt med försäkringsutredarna inom sjukpenning.

4.1 Goda erfarenheter av koncentrerad handläggning, men sårbart att förmånen är liten

Handläggningen av förmånen hos Försäkringskassan sker koncentrerat av en enhet på en ort, Karlshamn. Vid tidpunkten för intervjuerna, i februari 2024, bestod enheten av tolv försäkringsutredare, en specialist och en enhetschef. Försäkringsutredarna utreder sökanden, betalar ut bidrag och kontrollerar i efterhand. Till skillnad från flera andra förmånen hanterar enheten också återkrav.⁹⁴

De som vi har intervjuat i den handläggande verksamheten upplever att det är en fördel att samtliga försäkringsutredare och specialisten sitter på en och samma ort. Det mesta av den samlade kunskapen och kompetensen om bidraget finns där, och många av de som arbetar med bidraget har gjort det i flera år. Av intervjuerna framgår att det kan leda till att bedömningarna blir mer lika och att tillämpningen blir mer enhetlig i hela landet. Det följer av att samtliga utredare har samma information och använder samma specialist.

Om Försäkringskassan får in en ansökan om bidrag till en helt ny produkt kan försäkringsutredarna diskutera det med specialisten och söka information om produkten och användningsområdet på internet. Sedan kan de enkelt informera varandra om vad som har kommit ut på marknaden och hur det fungerar. Intervjupersonerna uppger att de har nära kontakt och enkelt kan diskutera olika frågor, såväl försäkringsutredare sinsemellan som mellan försäkringsutredare och specialist. Eftersom de inte är så många och de fysiskt sitter på samma kontor upplever de att det går enkelt och snabbt att delge information och diskutera olika frågor, till exempel om någon har haft ett ovanligt ärende. Så här säger en intervjuperson:

Vi ser en otrolig fördel med att ha det centrerat och det är att vi kan vara ganska så snabba på bollen när det kommer förändringar.

Enheten har också regelbundna forum för diskussioner, så kallade försäkringsforum. De är möten varannan vecka där försäkringsutredarna och specialisten diskuterar aktuella frågor inom förmånen.

⁹⁴ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, Dnr. FK 2023/ 033514, s. 4.

Det kan handla om att diskutera ett aktuellt ärende som någon handlägger, eller ändringar som har kommit, eller om det har kommit någon dom som är relevant. Försäkringsutredarna anser att det är förmånligt att ha en egen specialist på plats och att hen är mycket tillgänglig för frågor.

Av intervjuerna framkommer att det kan finnas några nackdelar med koncentrerad handläggning. En sådan kan vara om flera som arbetar med förmånen blir sjuka samtidigt. Å andra sidan är bidraget inte en ersättning som människor behöver för sin försörjning, vilket innebär att det är mindre sårbart än inom andra förmåner om till exempel handläggningstiderna tillfälligt blir längre. En annan sådan nackdel är om någon som arbetar med bidraget själv skulle behöva ansöka om det, eftersom ärenden behöver handläggas utan att myndighetens opartiskhet ifrågasätts. Beslut om bidrag kan i sådana fall behöva fattas på annat håll inom myndigheten, där kompetensen då inte finns. Av intervjuerna framgår att det finns risker med att det är en så liten förmån med bara en specialist, som då får stort inflytande på hela förmånen.

Att bidrag till arbetshjälpmedel är en liten förmån innebär också, enligt intervjupersonerna, att de ofta hamnar sist i prioriteringsordningen när det gäller till exempel att införa nya it-lösningar eller andra generella förändringar och stöd på myndigheten.

4.2 En föräldrad förordning

Den förordning som reglerar Försäkringskassans kostnadsansvar är i väsentliga delar oförändrad sedan 1991.⁹⁵ Beloppsgränserna för hur stort bidrag som kan beviljas är till exempel desamma sedan dess. I våra intervjuer uppger tjänstepersonerna på Försäkringskassan att detta är en utmaning. Det är också en utmaning för dem att förordningen är tunn till sitt innehåll och inte ger mycket stöd för tillämpningen.

Våra intervjupersoner från Försäkringskassan jämför den förordning från 1991 som reglerar det bidrag till arbetshjälpmedel som myndigheten har kostnadsansvar för med den förordning som reglerar

⁹⁵ Förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

Arbetsförmedlingens kostnadsansvar inom området.⁹⁶ De beskriver att 1991 års förordning baseras på en förordning från 1987 som reglerade Arbetsförmedlingens ansvarsområde, men som nu är upphävd.⁹⁷ Samtidigt har de bestämmelser som reglerar Arbetsförmedlingens ansvarsområde när det gäller bidrag till arbetshjälpmedel ändrats flera gånger under dessa årtionden. Våra intervjupersoner framhåller att de båda myndigheterna har samma utgångsuppdrag när det gäller bidrag till arbetshjälpmedel. Men eftersom förordningarna är så pass olika blir det i praktiken två olika förmåner, trots att båda myndigheterna i grunden ska besluta om samma typ av bidrag. En intervjuperson uttrycker det så här:

Min önskan hade varit att man gjorde en total översyn av hela förordningen och försökte göra den samstämmig med Arbetsförmedlingens, så långt som det är möjligt.

De intervjuade anser att 1991 års förordning är föråldrad och speglar ett arbetsliv som inte ser likadant ut längre. Innebörden av vissa begrepp som omnämns i förordningen har inte definierats, till exempel vad som är ett *datorbaserat hjälpmedel* eller en *expertundersökning*. Även gränsen för hur stora belopp som Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel för är desamma som när förordningen trädde i kraft.

Försäkringskassan har tidigare föreslagit regeringen att ändra i 1991 års förordning, bland annat 2009⁹⁸ och 2021⁹⁹. Vissa förändringar har också beslutats. Särskilda regler som gällde för jordbrukare har till exempel tagits bort och åldersgränsen för hur gammal en person kan vara när bidrag lämnas har höjts i takt med att pensionsåldern har höjts. Men andra förslag som Försäkringskassan har framfört har inte lett till någon förändring i förordningen. Det gäller till exempel att harmonisera beloppsgränserna som gäller när Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen lämnar bidrag till arbetshjälpmedel.

⁹⁶ Förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹⁷ Förordningen (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel m.m., upphävd sedan den 1 augusti 2000.

⁹⁸ Försäkringskassan, *Begäran om ändring i förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel*. Skrivelse till regeringen, 2009-06-26.

⁹⁹ Försäkringskassan, *Framställning om ändringar i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel*. Skrivelse till regeringen, 2021-07-02.

Ett förslag till förändring av reglerna om återbetalningsskyldighet som Försäkringskassan lämnade till regeringen i en skrivelse 2021 har behandlats i Regeringskansliet och under 2024 resulterat i ändringar i förordningen. Ändringarna gäller främst tillägg till vad bidrag kan beviljas för och ändrade återbetalningsregler (se avsnitt 1.4 och 5.2).¹⁰⁰

4.2.1 Det finns inte någon definition av vad som är ett datorbaserat arbetshjälpmedel

Försäkringskassan kan bevilja en enskild person och arbetsgivaren bidrag med vardera högst 50 000 kronor. Men bidrag till datorbaserade hjälpmedel kan beviljas med högre belopp än 50 000 kronor.¹⁰¹ Denna beloppsgräns har varit densamma sedan förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel infördes 1991.

Våra intervjupersoner resonerar en del kring att denna beloppsgräns har varit densamma i så många år och att det påverkar möjligheten att få kostnadstäckning för olika slags hjälpmedel. Om hjälpmedlen är datorbaserade finns ingen övre gräns för hur stort bidrag Försäkringskassan kan bevilja. Enligt intervjuerna är i princip alla hörselhjälpmedel och synhjälpmedel som kan komma i fråga datorbaserade. Cirka 90 procent av alla Försäkringskassans beviljade ärenden om bidrag gäller kategorin hörsel, medan synhjälpmedel är den näst största kategorin (se avsnitt 2.2). För dessa kategorier finns alltså normalt ingen övre beloppsgräns.

Intervjupersonerna som arbetar i den handläggande verksamheten uppger att hjälpmedel för personer med olika former av rörelsehinder, till exempel specialanpassade stolar eller lyftanordningar, normalt inte räknas som datorbaserade. Eftersom beloppsgränsen 50 000 kronor gäller för sådana hjälpmedel innebär prisutvecklingen att bidraget för arbetshjälpmedel sannolikt inte ger samma kostnadstäckning för den här typen av arbetshjälpmedel nu som när förordningen trädde i kraft.

Kammarrätten i Stockholm har i ett mål som drevs av allmänna ombudet funnit att en typ av elrullstol för inomhusbruk med dator-

¹⁰⁰ 2 § 4 och 5 samt 5 § förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel. Se även Socialdepartementet, *Ändringar i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel*. Promemoria, S2024/000048.

¹⁰¹ 4 § första stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

baserat styrsystem kunde anses vara ett datorbaserat hjälpmedel. Därför kunde bidraget enligt domen utgå med mer än 50 000 kronor. Kammarrätten konstaterar att förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel inte anger vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att ett hjälpmedel ska anses vara datorbaserat och att det har skett en stor teknisk utveckling sedan förordningen trädde i kraft. Kammarrätten anser att det saknas skäl att begränsa begreppet datorbaserat till att endast omfatta hjälpmedel som är gjorda för kontinuerlig sammankoppling med en dator, vilket var det allmänna ombudets inställning.¹⁰²

Enligt våra intervjuer har Försäkringskassan under senare år lagt till visst stöd i vägledningen om vad som kan räknas som datorbaserat hjälpmedel. Försäkringskassan skriver i vägledningen att viss ledning vid bedömningen finns i betänkandet från LSS- och hjälpmedelsutredningen från 2004.¹⁰³ I utredningen står bland annat att vad som är ett datorbaserat hjälpmedel förändras i takt med den tekniska utvecklingen och att datorbaserade hjälpmedel kan bestå av hårdvara, mjukvara och digitala tjänster. Som exempel på vilka nya möjligheter datorer har inneburit för personer med funktionsnedsättning nämns punktskriftsdisplay, syntetiskt tal, talbokssystem, digitala hörapparater, bild- och texttelefoni, samt mottagning och uppläsning av taltidningar och talböcker.¹⁰⁴

4.2.2 Det finns inte heller någon definition av vad en expertundersökning är

Försäkringskassan kan även bevilja bidrag för expertundersökningar i ärenden om sådana arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen som behövs för att en person ska kunna utföra sitt arbete.¹⁰⁵ Men de som vi har intervjuat anser att förordningen är oklar när det gäller vad som är en expertundersökning. De berättar att de försöker samla ihop ärenden som gäller denna fråga till allmänna ombudet för socialförsäkringen, för att driva fram vägledande domstolsavgöranden.

¹⁰² Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 oktober 2021 i mål 4028–21.

¹⁰³ SOU 2004:83, *Hjälpmedel* och Försäkringskassan, *Bidrag till arbetshjälpmedel*. Vägledning 2009:1, version 12, s. 31.

¹⁰⁴ SOU 2004:83, s. 231 och 359.

¹⁰⁵ 2 § 2 förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

De intervjuade tjänstepersonerna anser att det inte framgår av bestämmelserna vad syftet med en expertundersökning ska vara. Det är troligt att syftet är att utreda om en person behöver ett arbetshjälpmedel eller inte. Men för att Försäkringskassan ska bevilja bidrag för expertundersökning så behöver myndigheten först utreda om personen behöver ett arbetshjälpmedel. Det innebär att myndigheten redan har utrett behovet av arbetshjälpmedel innan expertundersökningen genomförs.

Det skulle även kunna tänkas att expertundersökningen syftar till att prova ut ett arbetshjälpmedel. Men då är problemet att personen inte får införskaffa hjälpmedlet innan Försäkringskassan har beviljat bidraget. De intervjuade beskriver också att det är oklart om expertundersökningen kan utföras av en försäljare som visar den enskilde personen funktionerna hos ett hjälpmedel, eller om den som ska utföra en expertundersökning bör ha en särskild roll eller kompetens.

En fråga som intervjupersonerna också tycker är oklar är *vad* bidrag ska utgå för när det gäller expertundersökningar. Enligt de ansökningar som kommer in till Försäkringskassan är det ofta timersättning som den sökande vill ha bidrag för. Men vad är det som ska utföras under dessa timmar? Det skiljer också mellan olika leverantörer av hjälpmedel. Vissa leverantörer har alltid en expertundersökning innan det blir klart vilken produkt som ansökan gäller, medan andra leverantörer aldrig genomför expertundersökningar. Försäkringsutredare som vi har talat med säger att det även kan komma in begäran om bidrag till expertundersökning, trots att det visar sig att den enskilda personen vet exakt vilket hjälpmedel som är aktuellt när Försäkringskassan tar kontakt. Av intervjuerna framkommer att expertundersökningar i dag framför allt används som en form av betald utprovningstid där den sökande får möjlighet att på egen hand testa produkterna innan hen bestämmer sig för att köpa dem.

Vi har i vår granskning inte studerat ärenden och kan därför inte säga vilken betydelse det får för enskilda personer att det är oklart vad förordningen menar med en expertundersökning. Däremot kan vi konstatera att en betydande del av alla beviljade ansökningar gäller expertundersökningar.

Statistik från Försäkringskassan visar att myndigheten under 2023 helt eller delvis beviljade cirka 300 ansökningar som gällde expertundersökningar. Det kan jämföras med att Försäkringskassan helt

eller delvis beviljade totalt cirka 1 200 ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel samma år.¹⁰⁶

Av våra intervjuer framgår att det vid tidpunkten för denna granskning internt på Försäkringskassan pågår arbete med att se över förslag till regelförenklingar som skulle kunna vara aktuella inom olika förmåner.¹⁰⁷ Inom ramen för det arbetet har de som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel fört fram att det är svårt att bedöma vad bidrag ska kunna beviljas för när det gäller expertundersökningar.

4.2.3 Svårt att bedöma vad som är rimliga kostnader för expertundersökningar

Försäkringskassans försäkringsutredare ska ta ställning till om kostnaden för bidraget som ansökan gäller totalt sett är rimlig. Det gäller oavsett om ansökan gäller kostnader för arbetshjälpmedel, anordning, expertundersökning eller reparation.¹⁰⁸

Av våra intervjuer framkommer att det är svårt att bedöma vad som är en rimlig kostnad, särskilt när det gäller expertundersökningar. Det kan till exempel handla om reskostnader där både avståndet och den begärda milersättningen kan ifrågasättas. Ofta finns ingenting att jämföra den begärda kostnaden med på samma sätt som när det gäller att jämföra kostnaden för en specifik produkt. Då kan försäkringsutredaren jämföra mellan olika produkter och leverantörer genom att söka på internet. När det gäller hörselhjälpmedel finns det en riktpislista som försäkringsutredarna kan jämföra med.

4.2.4 Bidrag kan beviljas för reparationer

Våra intervjupersoner lyfter fram att det även kan vara svårt att bedöma vad som ska räknas som en reparation. Försäkringskassan kan bevilja bidrag för reparation av ett hjälpmedel, men inte för till exempel underhåll, service eller byte av batterier.¹⁰⁹

I våra intervjuer beskriver tjänstepersoner hos Försäkringskassan att de även kan bevilja bidrag till reparation av hjälpmedel som inte har

¹⁰⁶ Försäkringskassans statistik, mottagen den 1 februari 2024. ISF:s bearbetning.

¹⁰⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan, S2023/03257 (delvis) m.fl., s. 9.

¹⁰⁸ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 20–21 och 25.

¹⁰⁹ Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2009:2) om arbetshjälpmedel.

köpts in med bidrag från Försäkringskassan. Det kan gälla hjälpmedel som Arbetsförmedlingen har gett bidrag för att köpa in. Men även i andra fall kan det bli aktuellt: om det gäller ett hjälpmedel som Försäkringskassan bedömer att en person hade kunnat få bidrag för att köpa in, om personen hade ansökt om det.

Det är vanligt att personer som hör av sig och vill ha bidrag för reparation av ett arbetshjälpmedel inte har använt hjälpmedlet under lång tid. Särskilt hörselprodukterna kan vara känsliga och behöva laddas regelbundet. Om de blir liggande länge utan att laddas upp fungerar inte batterierna. Men då kan Försäkringskassan inte bevilja något bidrag för att byta ut dem. Sådana frågor var vanliga under covid 19-pandemin, men kan också vara aktuella när personen har varit på föräldraledighet eller en lång sjukskrivning.

4.3 Tunna medicinska underlag i ärenden om hörselnedsättning

Det är den som ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan som i princip ska visa att hen har rätt till bidraget.¹¹⁰ Försäkringskassan ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaftenhet kräver, men den som ansöker ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av om hen har rätt till bidraget.¹¹¹

Det finns inga bestämmelser om vilken typ av underlag som personen behöver presentera i utredningen på samma sätt som det finns för en del socialförsäkringsförmåner, exempelvis sjukpenning.¹¹² Men Försäkringskassan behöver som regel få in en offert som visar vad hjälpmedlet, anordningen, expertundersökningen, reparationen, uppdateringen, uppgraderingen eller utbildningen kostar.¹¹³ Myndigheten behöver också någon form av medicinskt underlag för att kunna bedöma funktionsnedsättningen.¹¹⁴ Men de som vi har intervjuat anser att de inte har stöd i bestämmelser eller riktlinjer för att kräva

¹¹⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 20 och s. 35–36.

¹¹¹ 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken (SFB).

¹¹² 27 kap. 25 § första stycket SFB.

¹¹³ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 20.

¹¹⁴ Försäkringskassan, Vägledning 2009:1, version 12, s. 11.

att det ska finnas ett läkarutlåtande eller någon annan särskild typ av underlag.

Intervjupersoner som arbetar med stöd till den handläggande verksamheten på Försäkringskassan anser att bedömningsutrymmet blir stort när lagen och förordningen ger så pass lite stöd för bedömningarna som när det gäller bidrag till arbetshjälpmedel.

I ärenden som rör hörselhjälpmedel lämnar den som har ansökt om bidraget ofta in ett tonaudiogram, som regel utfärdat av en audionom. I dessa ärenden finns normalt inte något läkarintyg eller läkarutlåtande. De som vi har intervjuat berättar att ett tonaudiogram inte säger något om en persons möjligheter att uppfatta tal och de önskar därför att de hade haft bättre och mer utförliga medicinska underlag till stöd för sin bedömning.

Ärendena kan kräva mycket utredning eftersom försäkringsutredarna behöver efterforska vilka underlag som finns i varje ärende och i vissa fall försöka komplettera uppgifterna. I slutänden får försäkringsutredaren göra en sammanvägd bedömning och vid behov konsultera en försäkringsmedicinsk rådgivare (FMR). En FMR är en person med läkarutbildning som bland annat kan hjälpa försäkringsutredare att tolka medicinska begrepp och formulera frågor till hälso- och sjukvården.

En av de som vi har intervjuat beskriver utmaningen med de tunna underlagen i ärenden som gäller hörselnedsättning så här:

Och ett vanligt läkarintyg är också väldigt omfattande. Det har man inte när det gäller hörsel, utan då är det det här [audiogrammet]. Och det är få personer som egentligen i sitt arbete har ett jobb att lyssna på toner utan hörapparater. Bara det faktum att man mäter utan hörapparater. För det är som att fråga ”vilken funktionsnedsättning har ni utan glasögon?” Det är lite irrelevant, för jag går inte till jobbet utan glasögon om jag behöver det. Jag går inte till jobbet utan mina hörapparater. Jag sitter inte och lyssnar på toner. Utan det är relevant hur man uppfattar tal.

De underlag som finns i form av mätningar av synnedsättning, eller underlag från till exempel logoped för personer med dyslexi, är enligt våra intervjuer som regel mycket mer omfattande.

Svårigheterna att värdera de medicinska underlagen framkommer även i Försäkringskassans kvalitetsanalyser av bidraget under flera

år.¹¹⁵ Försäkringskassan beskriver under senare år att de medicinska underlagen inte innehåller tillräckligt med information och att det saknas formkrav för vad de behöver innehålla. Detta kan leda till att det är svårt att bedöma om underlagen är tillräckliga.¹¹⁶

Myndigheten bedömer att risken att fatta ett felaktigt beslut på grund av brister i analys och värdering av det medicinska underlaget också utgör en av de största riskerna för felaktiga utbetalningar inom bidraget.¹¹⁷

4.3.1 Lång väntetid till försäkringsmedicinsk rådgivare

Försäkringskassan har arbetat för att försäkringsutredarna i högre utsträckning ska ta stöd av en försäkringsmedicinsk rådgivare (FMR) i ärendena. Syftet är att förbättra arbetet med att värdera de medicinska underlagen i ärendena.¹¹⁸

Intervjupersonerna uppger att de allt oftare behöver ta ett ärende till FMR och att väntetiderna till att få konsultera FMR har ökat till sex eller sju veckor.

Intervjupersonerna beskriver att anledningen till detta är ett ökat antal ansökningar där personerna har en lindrig hörselnedsättning (se avsnitt 4.5), utifrån vad försäkringsutredaren kan utläsa av det medicinska underlaget, oftast ett audiogram som visar hörselkurvan. Men personerna beskriver behov och aktivitetsbegränsningar som är mycket stora och som påminner om behov hos personer med grav

¹¹⁵ Se Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, Dnr. 014234–2019 FV, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2019-09-01–2020-08-31*, Dnr. 2020/003341, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2020-09-01–2021-08-31*, Dnr. FK 2021/018336, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, Dnr. FK 2022/020776, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*.

¹¹⁶ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 14 och 17, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, s. 14.

¹¹⁷ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 14, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, s. 14.

¹¹⁸ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 17, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, s. 16.

hörselnedsättning. Sådana ärenden tar försäkringsutredarna ofta till FMR för rådgivning. Problemen kan ibland bottna i någonting annat, till exempel stress eller utmattning hos personerna.

När det gäller personer med grav hörselnedsättning behöver försäkringsutredarna ofta stöd från FMR för att kunna dra gränsen mot hälso- och sjukvårdens ansvar. Det kan också handla om ärenden där försäkringsutredarna undrar om det verkligen är hörseln som är orsaken till besvären, eller om det kan vara en tumör eller någon annan sjukdom.

Av intervjuerna framgår att längre tillbaka i tiden hade de som arbetade med bidraget inte någon FMR att vända sig. Så småningom fick utredarna tillgång till en FMR som också är audiolog, det vill säga en läkare som är specialist inom hörsel. Av intervjuerna framkommer att Försäkringskassan därefter gör tydligare gränsdragningar för vad som är hjälpmedel för daglig livsföring, som hälso- och sjukvården ansvarar för, och vad som är arbetshjälpmedel som Försäkringskassan kan bevilja bidrag för. Vid tidpunkten för vår granskning har de som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel tillgång bland annat till två FMR med specialistkompetens inom audiologi respektive öron-, näs- och halskirurgi.

4.4 Hörselvårdens organisering är en utmaning i handläggningen

Av våra intervjuer framgår att det finns regioner, bland annat Region Stockholm, som har lagt ut hörselvården på privata aktörer, till den del som gäller hörselrehabilitering och utprovning av hörapparater. Det kan leda till att väntetiderna blir kortare. Men det fria vårdvalet innebär att en privat aktör som personen själv väljer gör en medicinsk undersökning och kanske konstaterar att det finns en hörselnedsättning. Därefter provar personen ut hörselhjälpmedel, med den privata aktörens hjälp. Det finns olika privata aktörer i form av hörselmottagningar i landet. Men de produkter som dessa mottagningar tillhandahåller eller rekommenderar kommer enligt våra intervjuer främst från en stor leverantör. Den leverantören ägs av en bolagskoncern som också äger en stor hörselkedja med många hörselmottagningar runt om i landet. Det innebär att en enda privat

aktör kan vara både diagnosställare, vårdgivare och försäljare av hjälpmedlen.

En intervjuperson beskriver att frånvaron av krav på det medicinska underlaget (avsnitt 4.3) innebär en utmaning när vårdgivaren också är försäljare av hörselhjälpmedel:

Det finns ju inga krav på det medicinska underlaget. [...] Vi kan fråga om de finns och i så fall hämta in dem. Men då är vi tillbaka till att ... vem är vårdgivaren? Ja, det är ju den som säljer produkten som också skriver underlaget. Så, ja, men vi vill ju kanske prata med regionen då i stället. Ja, men de har ju outsourcat detta till den här aktören. Så, det blir lite rundgång i hela frågan.

Det brukar finnas ett sortiment av hörselhjälpmedel som regionen har upphandlat. Men enligt de som vi har intervjuat är det eller de hjälpmedel som personen har provat ut hos den privata aktören ofta av ett annat fabrikat, som aktören själv är återförsäljare för.

Våra intervjupersoner beskriver att det förekommer att personer som har fått en hörselnedsättning knappt har hunnit prova ut hörapparater innan den privata aktören erbjuder dem ytterligare hjälpmedel. De intervjuade anser att det i de här situationerna alltså skapas ett behov som har sitt ursprung i ett alltmer tekniskt avancerat utbud snarare än i upplevda svårigheter att utföra ett arbete.

Många gånger upplever de som vi har intervjuat att det är svårt att förklara för enskilda personer att normalhörande inte heller hör i alla situationer. De anser också att det är svårt att förklara att det hade varit tillräckligt med en hörapparat om personen hade fått rätt förutsättningar att prova ut den och lära sig apparatens alla tekniska funktioner. Enligt de försäkringsmedicinska rådgivare (FMR) som försäkringsutredarna nu har möjlighet att rådfråga i handläggningen behöver en person vänja sig vid en hörapparat i flera steg. Enligt försäkringsutredarna bedömer FMR dessutom ibland att just den modell av hjälpmedel som en ansökan gäller inte är den bästa för den typen av hörselnedsättning som den sökande har. Försäkringsutredarna anser att den enskilda personen riskerar att komma i kläm när hen får en teknisk produkt presenterad för sig utan att kunna avgöra om produkten är den som kommer bidra till mest nytta i arbetet.

Det finns fler utmaningar i handläggningen

Tendensen att ansökningarna gäller produkter från en eller några få stora leverantörer finns även inom synhjälpmedel och hjälpmedel för rörelsehindrade, men det är mest uttalat inom området hörselhjälpmedel. Olika intervjupersoner beskriver situationen så här:

Jag tänker att leverantörernas vinstintresse är en stor utmaning, att de kanske skapar ett behov som inte finns.

Ja, där har vi nästa problem, att det i princip är monopol på marknaden.

Skulle du köpa ett hörseltekniskt hjälpmedel från England, så kanske det hade kostat 10 000 till 15 000. Här kostar de 55 000 till 60 000, för att de vet att de får bidrag från Försäkringskassan.

De som vi har intervjuat anser att denna situation, när vissa aktörer har en dominerande ställning på hörselmarknaden i kombination med privatiseringen av hörselvården, är en stor utmaning i handläggningen av ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel.

Enligt information i vårdgivarguiden under våren 2024 kommer det fria vårdvalet inom hörselområdet att upphöra i Region Stockholm från och med den 1 januari 2025. En anledning till detta sägs vara att det fria valet av hörselhjälpmedel har visat sig vara problematiskt, eftersom audionomerna har fått dubbla roller som vårdgivare och försäljare.¹¹⁹

4.5 Antalet ansökningar från personer med lindrig hörselnedsättning ökar

En typ av ärenden som enligt våra intervjuer har ökat den senaste tiden är ansökningar från personer som har en så lindrig hörselnedsättning att Försäkringskassan bedömer att den rimligen inte borde innebära ett hinder i arbetet. En anledning till avslag på en ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan kan då vara att personens funktionsnedsättning inte motiverar behovet av arbetshjälpmedel.

Situationen kan enligt våra intervjuer vara sådan att personen ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel utan att ens ha besökt hälso- och sjukvården för att få behovet av hjälpmedel i det dagliga livet utrett.

¹¹⁹ Vårdgivarguiden, webbplats: www.vardgivarguiden.se, hämtat den 28 mars 2024.

Det kan också vara så att en person trots en relativt lindrig hörselnedsättning har fått hörapparat, efter kontakt med en privat vårdgivare som regionen har lagt ut hörselvården på. Därefter har den privata vårdgivaren erbjudit personen att prova ytterligare hörselhjälpmedel, som hen sedan ansöker om bidrag från Försäkringskassan för. En intervjuperson berättar så här:

Om de hade gått till regionen så som regionerna fungerade innan de här privata vårdgivarna, då hade de kanske inte ens fått några hörapparater.

De som ska utreda rätten till bidrag till arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan upplever också att det finns en aktiv och uppsökande marknadsföring inom hörselmarknaden. De beskriver att personer som fått en hörselnedsättning ibland får hemskickat både hörapparat, andra hjälpmedel och blankett för ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel. Det riskerar att skapa ett behov som personen egentligen inte har upplevt. Försäkringskassan beskriver i sin kvalitetsanalys att leverantörer nu i större omfattning än tidigare också använder sig av riktad reklam på sociala medier som kan skapa onödiga efterfrågan. Myndigheten bedömer att det utgör en högt värderad risk för felaktiga utbetalningar att behovet av hjälpmedlet överskattas av leverantörerna.¹²⁰

4.6 Försäkringsutredarna önskar fler impulser från förmånen sjukpenning

Ett syfte med bidrag till arbetshjälpmedel är att det ska vara ett led i en persons rehabilitering.¹²¹ Om försäkringsutredarna för bidrag till arbetshjälpmedel får in en ansökan och de ser att personen har en pågående sjukskrivning skickar de information om ansökan till sjukpenningärendet. På samma sätt skickar de information till sjukpenningärendet när de har fattat ett beslut om att bevilja eller avslå ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel, så att försäkringsutredaren inom sjukpenning får kännedom om det.

Av intervjuerna framgår att försäkringsutredarna som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel hade önskat mer kontakt med de som

¹²⁰ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, s. 15.

¹²¹ 30 kap. 5 § SFB.

utreder sjukpenning, och att få fler impulser från sjukpenningärenden. Intervjupersonerna uppger att många av utredarna inom sjukpenning sannolikt inte känner till bidrag till arbetshjälpmedel och vilken funktion det skulle kunna fylla i ett sjukpenningärende. De uppger att bidrag till arbetshjälpmedel blir borttappat i den samverkan som finns mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren när det gäller personer som är sjukskrivna. Vår bild från intervjuerna är att försäkringsutredarna hade önskat att de blev inkopplade i sådana ärenden för att se vad bidrag till arbetshjälpmedel hade kunnat bidra med.

Försäkringskassan har en skyldighet att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för sjukskrivna personers rehabilitering.¹²² Myndigheten ska arbeta för att de olika aktörerna som har ansvar för olika rehabiliteringsinsatser vidtar de åtgärder som behövs för att rehabilitera personen.¹²³ Försäkringskassans vägledning för sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning hänvisar till förarbeten som beskriver att arbetshjälpmedel kan vara viktiga för att förebygga sjukskrivning och göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att fortsätta arbeta.¹²⁴ Vägledningens metodstöd om olika rehabiliteringsåtgärder beskriver arbetshjälpmedel som ett exempel på en åtgärd som kan vara aktuell för att personer ska få tillbaka sin arbetsförmåga.¹²⁵

I metodstödet står:

Det är lämpligt att ta reda på om någon form av arbetshjälpmedel skulle kunna underlätta en återgång i arbete när behov och möjligheter diskuteras vid ett avstämningsmöte. Du kan få hjälp av företagshälsovården, om det finns en sådan kopplad till arbetsplatsen. De har kunskap om vilka arbetshjälpmedel som finns för olika situationer och besvär.

Om du behöver stöd med att tolka arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter att vidta åtgärder för arbetsanpassning, inklusive anskaffning av arbetshjälpmedel, kan du kontakta Arbetsmiljöverket. Läs mer i vägledning (2009:1) Arbetshjälpmedel.

¹²² 30 kap. 8 § SFB.

¹²³ 30 kap. 10 § SFB.

¹²⁴ Försäkringskassan, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, Vägledning, 2015:1, version 19, s. 177. Se även prop. 1990/91:141, *om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*, s. 69–70.

¹²⁵ Försäkringskassan, Vägledning 2015:1, version 19, s. 296

Vägledningens metodstöd för utredning med arbetsgivaren nämner också att handläggaren kan undersöka om det kan vara aktuellt med ett arbetshjälpmedel.¹²⁶

4.6.1 Vid sjukskrivning kan det finnas en hörselnedsättning som inte är uppmärksammas

Intervjupersonerna som arbetar i den handläggande verksamheten berättar att de ser att det är vanligt att de personer med hörselnedsättning som de möter också har haft en utmattningsdepression. De beskriver att dessa personer får lägga mycket tid och kraft på att höra på sitt arbete och att det kan leda till sjukskrivning. En intervju-person beskriver det så här:

De lägger all kraft på arbetet för att kunna höra, sen när de kommer hem så är de helt slutkörda.

Intervjupersonerna uppger att de önskar att de hade kunnat komma in tidigare i dessa fall och utreda behovet av arbetshjälpmedel. Intervjupersonerna upplever att de i sjukpenningärenden som handlar om utmattningsdepression ser att det kan gömma sig en hörselnedsättning som inte riktigt är uppmärksammas. Hörselnedsättningen kan vara konstaterad utan att hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan har gått vidare med just den problematiken. Ibland har personerna hörapparat men inte några andra hjälpmedel som skulle kunna göra det möjligt för dem att återgå i arbete. Här säger intervjupersonerna att det skulle kunna göra större skillnad om det fanns mer samarbete mellan försäkringsutredarna inom sjukpenning och de försäkringsutredare som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel.

Av intervjuerna framgår att bidragets specialist har varit ute och informerat om bidrag till arbetshjälpmedel för försäkringsutredare inom sjukpenning. Men förmånen sjukpenning är stor och har många utredare och det är också ganska stor omsättning på försäkringsutredare inom sjukpenning. Därför är det lätt att informationen ändå faller bort. Av intervjuerna framgår också att eftersom försäkringsutredarna inom arbetshjälpmedel är så specialiserade har de också ingången att det kan finnas en hörselnedsättning inom diagnoser som utmattningsdepression. Men försäkringsutredare inom sjukpenning

¹²⁶ Försäkringskassan, Vägledning, 2015:1, version 19, s. 334.

Det finns fler utmaningar i handläggningen

generellt kanske inte reflekterar så mycket över just den problematiken eftersom de hanterar så många olika diagnoser. Det finns heller ingen kunskap om hur vanlig den här situationen är i sjukpenningärendena.

5 Efterkontroller och återbetalningsskyldighet

Det här kapitlet beskriver Försäkringskassans arbete med efterkontroller och reglerna om återbetalningsskyldighet. Det finns särskilda regler för återkrav av Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel. De innebär att bidraget ska betalas tillbaka om hjälpmedlet eller anordningen inte längre används för det avsedda ändamålet. Men en person som har blivit arbetsoförmögen, eller har andra liknande skäl, behöver bara betala tillbaka bidraget om hjälpmedlet inte alls har använts. Detta är en ändring i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel som gäller sedan den 1 juli 2024.

Granskningen visar följande:

- Försäkringskassan utgår från indikationer om förändringar när myndigheten genomför efterkontroller, till exempel att en person har flyttat eller blivit beviljad sjukersättning.
- Det saknas vägledning i vad som ska anses kunna utgöra liknande skäl till att bli arbetsoförmögen. Det gör att det är oklart för Försäkringskassan i vilka situationer som det gäller.
- Det kan vara svårt för Försäkringskassan att avgöra om ett hjälpmedel är helt oanvänt. Ändringen av återbetalningsreglerna gör att det från den 1 juli 2024 är viktigare än tidigare att utreda detta, eftersom det kan avgöra om personen blir återbetalningsskyldig eller inte.

5.1 Efterkontroller genomförs utifrån impulser från en urvalsprofil

Inom bidrag för arbetshjälpmedel genomför försäkringsutredarna efterkontroller om det finns en indikation på att förhållandena för

personen har förändrats. Indikationerna kommer framför allt från it-stödet RaKuR. RaKuR står för ramverk för bedömning av kundbehov och risk, och är till för att motverka felaktiga utbetalningar. Genom RaKuR väljer en urvalsprofil ut vilka ärenden som ska granskas manuellt. Försäkringskassan använder RaKuR i bidrag för arbets-hjälpmedel sedan december 2021.¹²⁷ Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan får impulser genom RaKuR till exempel när en persons inkomst minskar, om hen får beviljat studiemedel eller om en person flyttar en längre sträcka. Allt detta kan tyda på att personen inte längre arbetar kvar på sin arbetsplats. Indikationer om att en persons förhållande har förändrats kan också komma från till exempel andra förmåner, exempelvis sjukpenning eller sjuk- och aktivitets-ersättning.

Den som har fått ett bidrag till arbetshjälpmedel är skyldig att anmäla till Försäkringskassan om något förhållande som påverkar rätten till bidraget ändras.¹²⁸ Ibland kommer uppgifter om förändrade förhållanden från den försäkrade själv, men försäkringsutredarna genomförde tidigare även en uppföljning efter sex månader för alla som hade fått bidraget. Men numera utgår försäkringsutredarna enbart från specifika impulser om förändringar, och utreder sedan om de påverkar rätten till bidraget.¹²⁹

Intervjupersonerna upplever att RaKuR fångar upp mer än vad de skulle kunna göra manuellt, samt att det är mindre tidskrävande än att följa upp alla som har beviljats bidraget efter sex månader. Myndigheten beskriver att en högt värderad risk för felaktiga utbetalningar är att personer inte anmäler ändrade förhållanden som påverkar behovet av hjälpmedel.¹³⁰ RaKuR-profilen som infördes i slutet av 2021 har minskat den risken. Däremot fångar profilen inte upp alla impulser som kan påverka rätten till bidraget och därför bedömer myndigheten

¹²⁷ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, Dnr. FK 2022/020776, s. 8.

¹²⁸ 110 kap. 13 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB). Se även Försäkringskassan, *Bidrag till arbetshjälpmedel*. Vägledning 2009:1, version 12, s. 18–19.

¹²⁹ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*, s. 8.

¹³⁰ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2017-09-01–2018-08-31*, Dnr. 018244–2018, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, Dnr. 014234–2019 FV, s. 12, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2019-09-01–2020-08-31*, Dnr. FK 2022/020776, s. 13, Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*. Dnr. FK 2023/033514, s. 14.

att det fortfarande utgör en hög risk för felaktiga utbetalningar att personer inte anmäler förändrade förhållanden som kan påverka rätten till bidraget.¹³¹ Det står i besluten att de som beviljas bidraget ska höra av sig om några omständigheter förändras som kan påverka rätten till bidraget. Men av intervjuerna framgår att det har varit ovanligt att personer hör av sig och informerar om att de inte längre använder hjälpmedlet, eftersom de riskerar att bli återbetalningsskyldiga.

Vid våra intervjuer, som genomfördes innan ändringen av återbetalningsreglerna hade beslutats, uppger intervjupersonerna att om en person blev arbetslös så ville de inte ha in arbetshjälpmedlet direkt, utan de ville att personerna skulle få ett nytt arbete där hjälpmedlet kunde användas. En intervjuperson förklarar det på följande vis:

För annars kanske det blir att vi tar tillbaka produkterna, sen efter ett halvår så söker de bidrag på nytt.

De berättar att de brukar göra en uppföljning efter några månader för att se om personen har fått ett nytt arbete.

5.2 Särskilda regler gäller för återbetalningsskyldighet av bidrag till arbetshjälpmedel

Särskilda regler gäller för återkrav av Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel. Bidraget ska betalas tillbaka om hjälpmedlet eller anordningen inte längre används för det avsedda ändamålet.¹³² För att en person ska bli återbetalningsskyldig krävs det alltså *inte* att ersättningen blivit felaktig på grund av att personen har lämnat oriktiga uppgifter eller inte fullgjort en uppgifts- eller anmälningskyldighet eller annars insett eller skäligen borde ha insett att ersättning betalats ut felaktigt. Det är annars huvudregeln för förmåner inom socialförsäkringen.¹³³ Även den som har tagit emot ett bidrag till arbetshjälpmedel kan bli återbetalningsskyldig i sådana fall.

¹³¹ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*, s. 14.

¹³² 5 § förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹³³ 108 kap. 2 § SFB.

Bidraget ska alltså betalas tillbaka om hjälpmedlet inte längre används för avsett ändamål, men en person som har blivit *arbetsoförmögen*, eller har andra *liknande skäl*, behöver bara betala tillbaka bidraget om hjälpmedlet inte alls har använts.¹³⁴ Detta är en ändring i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel som gäller sedan den 1 juli 2024.

De särskilda återbetalningsreglerna för bidrag till arbetshjälpmedel innebar *före* ändringen att personen blev återbetalningsskyldig oavsett vad orsaken var till att hen inte längre använde hjälpmedlet. Det kunde till exempel handla om att hen förlorade sitt arbete, blev omplacerad eller gick i pension. Men om personen hade blivit arbetsoförmögen, eller om det fanns andra liknande skäl, kunde hen fullgöra sin återbetalningsskyldighet genom att överlåta själva hjälpmedlet till Försäkringskassan, i stället för att betala tillbaka pengar.¹³⁵

Skillnaden före och efter den 1 juli 2024 är alltså att den som blev arbetsoförmögen, eller hade liknande skäl, tidigare kunde fullgöra återbetalningsskyldigheten genom att överlåta hjälpmedlet till Försäkringskassan i stället för att betala tillbaka bidraget. *Efter* förordningsändringen gäller att en person som blir arbetsoförmögen, eller har liknande skäl, inte alls blir återbetalningsskyldig. Hen får i stället behålla det hjälpmedel som hen har fått bidrag för. Men det gäller bara om personen har använt hjälpmedlet på det sätt som var avsett. Om personen inte alls har använt hjälpmedlet så blir hen fortfarande skyldig att betala tillbaka bidraget.

Om en person är återbetalningsskyldig för bidraget ska det belopp som ska betalas tillbaka minskas med högst en femtedel för varje helt år som har gått sedan bidraget beviljades. Arbetshjälpmedel har alltså normalt en avskrivningstid på fem år. Men om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan besluta att helt eller delvis avstå från att kräva återbetalning.¹³⁶ Enligt Försäkringskassans allmänna råd till bestämmelsen kan ett särskilt skäl vara att värdeminskningen på arbetshjälpmedlet har varit större än en femtedel per år. Ett annat särskilt skäl kan vara att den enskilde har en besvärlig ekonomisk situation.¹³⁷

¹³⁴ 5 § andra stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹³⁵ 5 § andra stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, i dess lydelse till och med den 30 juni 2024.

¹³⁶ 5 § första stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹³⁷ Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2009:2) om arbetshjälpmedel.

5.2.1 Oklart vad som menas med liknande skäl

Trots att reglerna för återbetalningsskyldighet i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel ändrades den 1 juli 2024 är det alltså fortfarande viktigt att ta reda på om en person har blivit arbetsoförmögen eller har liknande skäl. De som vi har intervjuat anser att det inte brukar vara så svårt att bedöma när en person kan anses vara arbetsoförmögen. Om en heltidssjukskrivning är långvarig eller om personen beviljas sjukersättning så bedömer Försäkringskassan till exempel att hen är arbetsoförmögen.

Det finns däremot ingen närmare vägledning i förarbeten när det gäller vad som ska anses utgöra *liknande skäl* till att bli arbetsoförmögen. Om en person har liknande skäl blir hen alltså inte återbetalningsskyldig, under förutsättning att hen har använt arbetshjälpmedlet för avsett ändamål.¹³⁸

Försäkringskassan har tillämpat bestämmelsen när en person har slutat arbeta och tagit ut ålderspension.¹³⁹ Intervjupersonerna anser att det kan vara svårt att bedöma vad som är liknande skäl till att bli arbetsoförmögen. De resonerar exempelvis om att en person som har blivit uppsagd från sitt arbete kan anses ha liknande skäl. Det kan också vara fallet för den som har varit tvungen att byta ut sitt hjälpmedel och därför inte själv har orsakat att hjälpmedlet inte längre används som avsett.

Frågan om vad som ska anses vara liknande skäl till att bli arbetsoförmögen har inte prövats i högsta instans, Högsta förvaltningsdomstolen. Den har vid olika tillfällen prövats i kammarrätt, men det medför inte att det är helt klarlagt när en person kan bedömas ha liknande skäl som att bli arbetsoförmögen. Nedan redogör vi för vad några kammarrättsdomar säger.

I en sådan dom har Kammarrätten i Göteborg instämt i förvaltningsrättens bedömning. Förvaltningsrätten hade bedömt att varken den som lider av arbetsoförmåga eller den som väljer att pensionera sig längre tillhör gruppen förvärvsarbetande på arbetsmarknaden. Den person som målet gällde hade valt att gå i pension, men hade inte blivit arbetsoförmögen till följd av skada eller sjukdom.

¹³⁸ 5 § andra stycket förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

¹³⁹ Försäkringskassan, *Framställning om ändringar i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel*. Skrivelse till regeringen, 2021-07-02, s. 3.

Försäkringskassan hade gett hen möjlighet att betala tillbaka bidraget genom att överlåta arbetshjälpmedlet till myndigheten. Försäkringskassan hade alltså ansett att pensioneringen var ett liknande skäl till att ha blivit arbetsförmögen. Rätten ansåg att det höll sig inom Försäkringskassans bedömningsutrymme att behandla personen på samma sätt som den som lider av arbetsförmåga. Det hade enligt rätten inte kommit fram något särskilt skäl till varför just denna person skulle tvingas att betala tillbaka det bidrag som hen hade fått i pengar i stället för att lämna över hjälpmedlet som hen inte längre hade någon nytta av.¹⁴⁰

Kammarrätten i Sundsvall har i ett mål inledningsvis konstaterat att det saknas närmare vägledning i frågan om vad som ska anses vara liknande skäl. Rätten uttalade att bedömningen bör utgå från att sådana liknande skäl är jämförliga med att personen blir arbetsförmögen och därmed inte kan använda arbetshjälpmedlet. Rätten ansåg inte att den som fortsätter arbeta och parallellt tar ut ålderspension kan jämföras med den som har blivit arbetsförmögen. Personen kan däremot anses ha liknande skäl om hen på grund av oförutsedd sjukdom visserligen behåller sin arbetsförmåga, men sjukdomen förhindrar att hen använder det specifika arbetshjälpmedlet.¹⁴¹

Kammarrätten i Jönköping bedömde i ett mål att en omorganisation på arbetsplatsen inte kan jämföras med att en person blir arbetsförmögen. Det är enligt rätten alltså inte ett skäl som liknar eller kan jämföras med arbetsförmåga.¹⁴²

5.2.2 Det har varit ovanligt att Försäkringskassan kräver tillbaka pengar

Av våra intervjuer framgår att det inte har varit vanligt att Försäkringskassan kräver tillbaka själva bidraget i pengar. När en person har blivit återbetalningsskyldig har det i de allra flesta fall funnits möjlighet att i stället för att betala tillbaka pengar överlåta själva hjälpmedlet till Försäkringskassan. Så har till exempel varit fallet när den som har fått bidraget har gått i pension. Som vi

¹⁴⁰ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5851–20.

¹⁴¹ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 417–21.

¹⁴² Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2999–22.

beskriver ovan har Försäkringskassan alltså bedömt att en pensionsavgång kan likställas med att personen blir arbetsoförmögen.

Om det är aktuellt att kräva tillbaka ett belopp i pengar beskriver intervjupersonerna att beloppet ofta skrivs av helt genom den minskning av beloppet som ska göras med en femtedel per år. Om beloppet som personen skulle behöva betala tillbaka understiger 2 000 kronor kräver Försäkringskassan inte tillbaka det.¹⁴³

Att återbetalningsskyldigheten inte har fått ske genom att överlåta hjälpmedlet utan behöver fullgöras genom att betala tillbaka pengar har i praktiken främst varit aktuellt när det handlar om hjälpmedel som inte har blivit använda. Men det är enligt de som vi har intervjuat ofta svårt att avgöra om ett hjälpmedel är helt oanvänt. Som regel vet Försäkringskassan det enbart om personen talar om att det är så.

En reflektion som kommer fram i våra intervjuer är att det med ändringen av återbetalningsreglerna den 1 juli 2024 blir viktigare än tidigare att utreda om arbetstagaren har använt hjälpmedlet på arbetet eller inte, eftersom det kan avgöra om personen blir återbetalningsskyldig eller inte. Troligen behöver Försäkringskassan ta kontakt med arbetsgivaren i större utsträckning än tidigare för att utreda den saken.

Våra intervjupersoner beskriver att när någon har tvingats avsluta sin anställning har Försäkringskassan inte krävt tillbaka hjälpmedlet direkt. Då har personen fått behålla hjälpmedlet en tid för att kunna använda det om hen får ett nytt, liknande arbete. Men det har förekommit att Försäkringskassan övertagit ett hjälpmedel och att personen som hade fått bidrag till det och använt det har fått ansöka om bidrag på nytt efter en tid. Det har personen gjort när hen har fått ett nytt arbete och behövt en likadan produkt igen.

Försäkringskassan har även låtit personer som är sjukskrivna, har sjukersättning eller tar ut pension behålla sina arbetshjälpmedel om de har fortsatt arbeta i någon utsträckning och har behövt hjälpmedlen i arbetet. Det som då har krävts är enligt intervjuerna att arbetet har utförts regelbundet.

Det har enligt våra intervjuer förekommit att även personer som har bytt ut sitt hjälpmedel och blivit återbetalningsskyldiga för att de inte längre använder det gamla hjälpmedlet har fått överlåta det gamla

¹⁴³ Försäkringskassans beslut om beloppsgräns, med diarienummer 001940–2015.

hjälpmedlet till Försäkringskassan i stället för att betala tillbaka bidraget. Av intervjuerna framgår att det är sällan som personer nekas att överlåta hjälpmedlen, men det har inte alltid varit helt tydligt på vilken grund som överlåtelsen har skett.

Vi har frågat intervjupersonerna om Försäkringskassan någon gång gjort bedömningen att en person inte är arbetsförmögen eller har liknande skäl, utan har blivit skyldig att betala tillbaka ett kontantbelopp. De säger att det har hänt när någon har sålt vidare sitt hjälpmedel eller inte alls har använt det.

5.2.3 Överlämnade arbetshjälpmedel har sällan kommit till användning igen

Av våra intervjuer framgår att de hjälpmedel som har skickats in till Försäkringskassan förvaras i ett förråd. Som regel kan hjälpmedlen inte användas igen när de väl har överlåtits på myndigheten. Det beror delvis på att hjälpmedlen kan vara anpassade för en viss person, men det finns också andra omständigheter som försvårar att låta andra överta dem. Förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel reglerar bara kontantbidrag till arbetshjälpmedel. Det innebär att Försäkringskassan inte kan lämna ut ett faktiskt arbetshjälpmedel till en annan person som ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan.¹⁴⁴

Av intervjuerna framgår att Försäkringskassan har försökt skänka hjälpmedel till olika hjälporganisationer. Men även det är förenat med problem, bland annat för att Försäkringskassan inte kan garantera att hjälpmedlen fungerar som de ska. Många hjälpmedel innehåller batterier som lätt förstörs när en apparat inte används. Administrationen kring att hantera dessa begagnade hjälpmedel skulle också bli alltför stor och det kan även vara dyrt att transportera hjälpmedlen.

De intervjuade beskriver att det kan vara mycket frustrerande att sakerna inte kan komma till användning. Vid våra intervjuer, som genomfördes innan ändringen av återbetalningsreglerna hade beslutats, uttrycker de att det vore bättre om de personer som har fått

¹⁴⁴ Försäkringskassan, *Framställning om ändringar i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel*, s. 2.

bidrag för att köpa in hjälpmedlen kunde få behålla dem. Så här resonerar några av intervjupersonerna:

Nej, men det bästa är att pensionärer kan fortsätta att använda produkten när de går i pension, och att den fortfarande kommer till nytta, för bidraget har som sagt redan betalats.

Och där kan man också säga att där har det blivit problem att de är så dyra, produkterna, att leverantörerna har så dyra priser gör att det blir väldigt svårt för pensionärer att köpa ut det. För det är orimligt dyrt.

Det kan ju vara en som börjar studera också och kanske har nytta av dem, på föreläsning eller något sådant. Så det är inte bara pensionärer utan det kan vara att man vill vidareutveckla sig eller vidareutbilda sig.

Våra intervjupersoner på Försäkringskassan uttrycker sig överlag positivt till att återbetalningsskyldigheten har begränsats och att det inte längre ska gå att överlåta arbetshjälpmedel till myndigheten. De uppfattar att det var ett stort slöseri när hjälpmedlen inte längre användes och anser att det är bättre att den som fått bidrag och köpt in ett hjälpmedel får fortsätta att använda det, även när hen inte arbetar längre. Det handlar ofta om hörselhjälpmedel som skulle kunna komma till nytta även i privata sammanhang.

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redogör vi för de slutsatser som vi drar utifrån denna granskning. Vi lämnar också våra rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

Utifrån resultaten i granskningen drar vi slutsatsen att det finns flera problem med förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, och att regeringen därför behöver se över den. Det gäller hur beloppsgränserna för olika typer av hjälpmedel är utformade, vad förordningen menar med begreppet expertundersökning samt skillnaden i förutsättningar att få kostnadstäckning för arbetsgivare och arbetstagare. Det gäller också om den enskildes behov av hjälpmedlet måste gälla uteslutande i arbetet.

Granskningen visar att enskilda personer riskerar att hamna i ett glapp mellan vad Försäkringskassan beviljar och vad hälso- och sjukvården förskriver när de behöver ett hjälpmedel i sitt arbete. Vi anser att det är ett gemensamt samhällsansvar att personer med funktionsnedsättning och långvariga sjukdomstillstånd får de hjälpmedel som de behöver, både i vardagen och i arbetet. Regeringen borde därför se över möjligheterna att täppa igen glappet.

Utifrån granskningen drar vi också slutsatsen att kontakterna mellan de delar av Försäkringskassan som arbetar med *bidrag till arbetshjälpmedel* och de delar som arbetar med *sjukpenning* skulle kunna utvecklas. I Försäkringskassans övergripande samordningsansvar för rehabiliteringen av sjukskrivna personer skulle den kompetens som finns inom bidrag till arbetshjälpmedel kunna vara en tillgång.

Granskningen visar också att det kan vara samma privata aktör som är vårdgivare, diagnosställare och försäljare av arbetshjälpmedel. Vi ser att det finns anledning för regeringen och regionerna att se över den problematik som då uppstår. Att olika intressen blandas samman kan

innebära att det inte enbart blir den enskilda personens behov som påverkar vilket arbetshjälpmedel som personen ansöker om och får bidrag för. Det kan också leda till onödigt höga kostnader för arbetshjälpmedel för staten.

6.1 Förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel behöver ses över

Den förordning som reglerar Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel är i väsentliga delar oförändrad sedan den beslutades 1991. Även om bestämmelserna om återbetalningsskyldighet ändrades under 2024, vilket vi anser är positivt, kvarstår flera problem med förordningen.

6.1.1 Regeringen bör se över förordningens regler för beloppsgränser samt förutsättningarna för arbetsgivare och arbetstagare

Utifrån vår granskning bedömer vi att regeringen behöver se över beloppsgränserna för Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel. I en sådan översyn bör regeringen överväga om det ska finnas enbart en beloppsgräns för samtliga hjälpmedelstyper. Det skulle i så fall ligga i linje med hur den förordning som gäller för Arbetsförmedlingens bidrag till arbetshjälpmedel är utformad. Vi anser också att skillnaden i förutsättningarna för arbetsgivare och arbetstagare att få kostnadstäckning genom bidraget behöver ses över.

Förordningen definierar inte i dag vad som ska räknas som ett datorbaserat hjälpmedel. Att kunna definiera vad som är ett datorbaserat hjälpmedel är viktigt eftersom dessa hjälpmedel är undantagna från beloppsgränsen för bidraget, som i övrigt är 50 000 kronor.

Granskningen visar att i princip alla hörselhjälpmedel och synhjälpmedel som Försäkringskassan beviljar utgör datorbaserade hjälpmedel. Det innebär att det inte finns någon övre gräns för bidraget för de som ansöker om bidrag för sådana hjälpmedel. De utgör i sin tur över 95 procent av alla som får bidraget.

Hjälpmedel för rörelsehinder anses i regel inte vara datorbaserade hjälpmedel. Det innebär att de som ansöker om denna typ av hjälpmedel oftare bara får bidrag för hjälpmedel upp till belopps-

gränsen 50 000 kronor. Beloppsgränsen på 50 000 kronor har inte heller förändrats sedan förordningen infördes 1991. Prisutvecklingen innebär därför att bidraget för arbetshjälpmedel sannolikt inte ger samma kostnadstäckning för den här typen av arbetshjälpmedel nu som när förordningen trädde i kraft.

Vi ifrågasätter om det är relevant att i dag skilja på vad som är datorbaserade arbetshjälpmedel och andra arbetshjälpmedel samt om det är rimligt att de datorbaserade hjälpmedlen inte har någon övre beloppsgräns. Det kanske var relevant 1991 att göra en sådan uppdelning, eftersom hjälpmedel som var datorbaserade då troligen var betydligt dyrare än många andra hjälpmedel. Men under de år som har gått sedan förordningen infördes har teknikutvecklingen varit omfattande, vilket sannolikt har påverkat prisbilden. Nuvarande regler leder till att det blir stor skillnad mellan olika grupper av personer som behöver hjälpmedel på sin arbetsplats.

Granskningen tyder på att det kan vara positivt när arbetsgivare ansöker om bidraget. Tjänstepersoner på Försäkringskassan upplever att arbetsgivaren då är mer involverad i den anställdas problem på arbetsplatsen. Men den förordning som reglerar Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel har olika regler för arbetsgivare och arbetstagare när det gäller vilka belopp som myndigheten kan bevilja. Reglernas utformning skapar mindre incitament för arbetsgivare att ansöka om bidraget, eftersom det många gånger är mer förmånligt om den anställda ansöker. Enskilda personer kan få hela beloppet, medan arbetsgivaren i stället får hälften av kostnaden för hjälpmedlet som överstiger 10 000 kronor. Bara om det finns särskilda skäl kan arbetsgivaren få bidrag med en större del av kostnaden än hälften. Granskningen visar att det kommer in få ansökningar från arbetsgivare, i genomsnitt knappt 50 per år under åren 2020 till 2023. Mot bakgrund av dessa resultat anser vi att regeringen bör se över regelverket även i denna del.

6.1.2 Det borde definieras vad som utgör en expertundersökning som bidrag kan utgå för

Utifrån resultaten i granskningen anser vi att regeringen bör se över bestämmelserna om expertundersökningar och vad de ska innehålla för att ligga till grund för att bevilja bidrag. Vi anser att regeringen bör tydliggöra vad förordningen menar med en expertundersökning.

Vem ska få kalla sig expert och ska det ska finnas några krav på vad sådana undersökningar ska innehålla?

Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel för expertundersökningar, men det saknas en definition av vad som utgör en expertundersökning. Granskningen visar att de tjänstepersoner som arbetar med att handlägga ärenden anser att det är oklart vad en sådan undersökning ska innehålla eller leda till. Förordningen ger inte något stöd i den frågan. Samtidigt utgör expertundersökningar en betydande andel av alla beviljade ansökningar, cirka 25 procent.

Syftet med en expertundersökning skulle kunna vara att utreda personens behov av arbetshjälpmedel. Men som framgår av granskningen behöver Försäkringskassan utreda om det finns ett behov av arbetshjälpmedel för att kunna bevilja bidrag till en expertundersökning. Det betyder att myndigheten redan har utrett behovet av arbetshjälpmedel innan expertundersökningen genomförs.

En expertundersökning skulle också kunna syfta till att prova ut ett arbetshjälpmedel. Granskningen pekar på att det är oklart om det då bör vara någon som har en särskild roll eller kompetens som genomför undersökningen, eller om den kan genomföras av försäljaren av hjälpmedlet.

Granskningen visar också att det är svårt för Försäkringskassan att bedöma vad som är en rimlig kostnad för en expertundersökning, eftersom det inte finns liknande produkter eller riktpreslistor att jämföra med. Många gånger handlar ansökningarna om timersättning och det är ofta otydligt vad som ska utföras under dessa timmar, eller vad undersökningen ska leda till. Ansökningarna kan också handla om resekostnader där både anledningen till resan och avståndet kan ifrågasättas.

6.2 Enskilda kan stå utan hjälpmedel på grund av glappet mellan Försäkringskassans och hälso- och sjukvårdens ansvar

Granskningen visar att det kan förekomma att enskilda personer som har stora behov av hjälpmedel i arbetet varken får hjälpmedel beviljat från Försäkringskassan eller förskrivet av hälso- och sjukvården. De

hamnar i ett glapp och får stå utan hjälpmedel eller får bekosta sitt hjälpmedel själva.

När Försäkringskassan utreder rätten till bidraget bedömer myndigheten om personen behöver hjälpmedlet i sin dagliga livsföring och om det därmed borde vara hälso- och sjukvårdens ansvar, och alltså regionens ansvar. Försäkringskassan beviljar enbart bidrag till arbets-hjälpmiddel för behov som är avgränsade till personens arbete och arbetsuppgifter. Om Försäkringskassan anser att en person behöver hjälpmedlet även utanför arbetet beviljar myndigheten i regel inte ansökan. Men Sveriges 21 regioner är i hög grad självstyrande. Därför kan de fatta olika beslut och göra olika bedömningar av vad som ingår i deras kostnadsansvar när det gäller hjälpmedel vid hörselnedsättning. Det finns därmed en risk att enskilda får tillgång till hjälpmedel i olika utsträckning beroende på vilken region de bor i, även om Försäkringskassan har en tydlig avgränsning av vad som faller inom myndighetens ansvar.

Granskningen pekar på att det finns regioner som normalt enbart förskriver hjälpmedel som personer behöver för att klara vardagliga aktiviteter, och inte hjälpmedel som personen bara behöver ibland. Om en person säger att hen bara behöver använda ett hjälpmedel ibland på fritiden förskriver de regionerna i regel inte hjälpmedlet. Regionerna förskriver i regel inte heller hjälpmedel som en person inte vill använda eller inte tycker sig behöva annat än på arbetet.

Det här betyder att det kan uppstå situationer där Försäkringskassans tillämpning och regionernas tolkning av sitt ansvar leder till att enskilda personer som behöver ett hjälpmedel i sitt arbete hamnar i ett glapp mellan vad Försäkringskassan beviljar och vad hälso- och sjukvården förskriver.

Ett exempel på detta som framkommer i granskningen är närv- ståndsmikrofoner som används i sammanhang där ett fåtal personer samtalar. En person som ansöker om bidraget för en sådan mikrofon kan anse att hen enbart behöver hjälpmedlet i sitt arbete. Men Försäkringskassan anser att situationer när ett fåtal personer samtalar är en del av den dagliga livsföringen och att hälso- och sjukvården därför borde tillhandahålla hjälpmedlet, oavsett om personen själv säger att hen inte behöver hjälpmedlet utanför arbetet. Men om personen själv säger att hen inte behöver hjälpmedlet i sitt dagliga liv pekar vår granskning på att hälso- och sjukvården i en del regioner normalt inte

förskriver hjälpmedlet. Konsekvensen kan bli att personen står utan hjälpmedel, eller får bekosta det själv.

I granskningen får vi bilden av att denna tolkning av regelverket innebär att det kan vara svårare för en person med grav hörselnedsättning att få sin ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel beviljad än för en person med en mer lindrig hörselnedsättning. Det beror på att det är större sannolikhet att personen med grav hörselnedsättning behöver olika hörselhjälpmedel även i mer privata sammanhang. En person med lindrig hörselnedsättning kanske bara behöver hjälpmedlen i arbetssituationen, men klarar sig privat utan hjälpmedel. Eftersom behovet av hjälpmedel då är tydligt begränsat till arbetssituationen kan resultatet bli att Försäkringskassan beviljar den personen bidrag. Personen med grav hörselnedsättning riskerar i stället att få avslag, trots att hen har svårare att klara av sina arbetsuppgifter och har ett större behov av hjälpmedel på arbetet.

6.2.1 Regeringen bör överväga att förtydliga att behovet av hjälpmedlet inte uteslutande måste finnas i arbetet

Vi anser att det är olyckligt att enskilda personer som behöver hjälpmedel både för att klara av sitt arbete och för aktiviteter i vardagen riskerar att stå utan hjälpmedel, för att det uppstår ett glapp mellan olika offentliga aktörers ansvarsområden. Det är ett gemensamt samhällsansvar att personer med funktionsnedsättning och långvariga sjukdomstillstånd får de hjälpmedel som de behöver i vardagen och i arbetet. Vi anser därför att regeringen borde se över möjligheterna att täppa igen glappet.

Enligt förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel får bidrag lämnas för arbetshjälpmedel som behövs för att den enskilde ska kunna utföra sitt arbete. Det förekommer situationer där det är tydligt att behovet av arbetshjälpmedlet finns på arbetet, men där det kan komma till användning även utanför arbetet. Granskningen pekar på att bidrag till arbetshjälpmedel då i regel inte beviljas, eftersom behovet inte är begränsat till arbetssituationen. Men det finns ingen vägledning i förarbeten för hur Försäkringskassan ska bedöma den situationen.

Vi anser att regeringen bör se över hur arbetshjälpmedel som kan användas även utanför arbetet ska bedömas. Vi anser även att regeringen bör överväga att förtydliga att den enskildes behov av hjälpmedlet inte måste gälla uteslutande i arbetet för att hen ska kunna få bidraget.

6.3 Försäkringskassan bör se över möjligheterna att utveckla kontakterna mellan förmånerna

Vi anser att Försäkringskassan bör se över möjligheterna att utveckla kontakterna mellan de delar av organisationen som arbetar med sjukpenning och de delar som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel. Försäkringskassan har ansvar för att samordna de insatser som sjukskrivna personer behöver för att kunna rehabiliteras. Myndigheten ska arbeta för att de olika aktörerna genomför de insatser som behövs för rehabiliteringen. Vår granskning pekar på att den kompetens som finns inom förmånen bidrag till arbetshjälpmedel skulle kunna vara en tillgång i det arbetet.

Det framkommer till exempel i granskningen att det är vanligt att de personer med hörselnedsättning som den handläggande verksamheten inom bidrag till arbetshjälpmedel möter har haft en utmattningsdepression. Personer som är sjukskrivna för utmattningsdepression kan också ha en hörselnedsättning som inte är tillräckligt uppmärksamrad. Det framkommer av intervjuerna att det skulle kunna göra skillnad för en del personers möjlighet till återgång i arbete om det fanns ett ökat samarbete mellan försäkringsutredarna inom sjukpenning och försäkringsutredarna som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel.

6.4 Hörselvårdens organisering innebär utmaningar

I en del regioner är hörselvården utlagd på privata vårdgivare. En del av dessa privata vårdgivare ägs av en och samma bolagskoncern som också är en dominerande leverantör av hörselhjälpmedel. Det innebär att det kan vara en privat aktör som är vårdgivare och diagnosställare och samtidigt försäljare av hörselhjälpmedel.

Granskningen visar att det blir en utmaning i Försäkringskassans handläggning när vårdgivaren som skriver de medicinska underlagen är samma aktör som sedan säljer hörselhjälpmedlet som personen ansöker om bidrag för. Tjänstepersoner på Försäkringskassan uppger också att antalet ansökningar från personer med så lindrig hörselnedsättning att den inte borde innebära svårigheter i arbetet har ökat de senaste åren. Att de privata aktörerna överskattar behovet av hjälpmedel innebär enligt Försäkringskassan en hög risk för felaktiga utbetalningar inom bidraget.

Vi anser att det finns anledning att se över den problematik som uppstår när det sker en sammanblandning av enskilda personers behov av arbetshjälpmedel, möjligheten att få ett statligt bidrag för dem och privata aktörers intressen av att sälja produkter. Det kan finnas ekonomiska incitament för dessa aktörer att Försäkringskassan beviljar bidrag till enskilda för hjälpmedlen. Det kan i sin tur innebära att det inte enbart blir den enskilda personens behov som påverkar vilket arbetshjälpmedel som personen ansöker om och får bidrag för. Statens kostnader för arbetshjälpmedel riskerar också att bli högre än vad som är befogat.

Vi anser att det finns anledning för regeringen och regionerna att se över den här problematiken och att regeringen bör undersöka möjligheterna till en gemensam lösning.

6.5 Positivt att regler för återbetalning ändras, men det kvarstår utmaningar

Före den 1 juli 2024 kunde en person som blev återbetalningsskyldig för bidraget i många fall fullgöra sin skyldighet genom att överlåta själva hjälpmedlet till Försäkringskassan. Numera går det inte att göra en sådan överlåtelse, men å andra sidan blir den som inte längre använder sitt arbetshjälpmedel för det tänkta ändamålet i många fall inte alls återbetalningsskyldig. Vi anser att det är positivt på flera sätt, både för enskilda och för Försäkringskassan. Den enskilda personen kan ofta fortsätta att använda sitt hjälpmedel i andra sammanhang än i sitt arbete och Försäkringskassan behöver inte längre hantera överlämnade föremål.

Men det finns vissa oklarheter med regelverket. Det gäller personer som blivit arbetsoförmögna eller har liknande skäl, och som dessutom

har använt arbetshjälpmedlet, som slipper återbetalningsskyldighet efter förordningsändringen. Men det är inte klarlagt vad som kan anses vara liknande skäl, även om det finns viss kammarrättspraxis inom området. Samtidigt blir det med de nya reglerna än viktigare att avgöra, eftersom det påverkar om en person överhuvudtaget blir återbetalningsskyldig.

De personer som inte längre använder hjälpmedlet av andra skäl än att de har blivit arbetsoförmögna kan bli tvungna att betala tillbaka åtminstone en del av bidraget i pengar, trots att de var berättigade till bidraget när de fick det. Det skiljer sig från vad som gäller för de flesta andra socialförsäkringsförmåner. De nya reglerna innebär också att det kommer vara viktigt för Försäkringskassan att bedöma om hjälpmedlet alls har använts eller inte, eftersom det kan avgöra om en person blir återbetalningsskyldig. Hur myndigheten ska gå till väga för att avgöra det är oklart.

Vi anser därför att det är angeläget att följa utvecklingen och uppmärksamma om förändringen får några konsekvenser som inte är önskvärda.

6.6 ISF:s rekommendationer

Utifrån våra resultat och slutsatser lämnar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) följande rekommendationer till regeringen och Försäkringskassan.

ISF rekommenderar regeringen att

- se över förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel, främst när det gäller
 - beloppsgränserna för olika hjälpmedelstyper
 - skillnaden i förutsättningarna för arbetsgivare och arbetstagare att få kostnadstäckning genom bidraget
 - syftet med expertundersökningar, vad de ska omfatta och hur de ska genomföras
 - hur arbetshjälpmedel som kan användas även utanför arbetet ska bedömas och då även överväga att förtydliga

att den enskildes behov av hjälpmedlet inte måste gälla uteslutande i arbetet för att hen ska kunna få bidraget

- ta initiativ till att finna en lösning på problematiken som uppstår när samma privata aktör som bedömer den enskildes behov av hjälpmedel också säljer hjälpmedlet till den enskilde
- följa konsekvenserna av ändringen angående återbetalningsskyldigheten i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att

- se över möjligheterna att utveckla kontakterna mellan de delar av organisationen som arbetar med sjukpenning och de delar som arbetar med bidrag till arbetshjälpmedel.

7 Referenser

Arbetsförmedlingen, *Bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen*, Arbetsförmedlingens handläggarstöd, version 17.0, beslutsdatum 2023-09-25, Dnr. Af-2023/00877649.

Arbetsmiljöverket, *Arbetsplatsens utformning*, AFS 2020:1.

Fredriksson S. med flera, Working in preschool increases the risk of hearing-related symptoms: a cohort study among Swedish women. *International Archives of Occupational and Environmental Health* 2019; 92:1 179–1 190.

Försäkringskassan, *Begäran om ändring i förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel*. Skrivelse till regeringen, 2009-06-26.

Försäkringskassans beslut om beloppsgräns med diarienummer 001940-2015.

Försäkringskassan, *Bidrag till arbetshjälpmedel*. Vägledning 2009:1, version 12.

Försäkringskassan, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, Vägledning, 2015:1, version 19.

Försäkringskassan, *Framställning om ändringar i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel*. Skrivelse till regeringen, 2021-07-02.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för Bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2017-09-01–2018-08-31*. Dnr. 018244-2018.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*. Dnr. 014234-2019 FV.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2019-09-01–2020-08-31*. Dnr. 2020/003341.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2020-09-01–2021-08-31*. Dnr. FK 2021/018336.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2021-09-01–2022-08-31*. Dnr. FK 2022/020776.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för bidrag till arbetshjälpmedel avseende perioden 2022-09-01–2023-08-31*. Dnr. FK 2023/ 033514.

Försäkringskassan, *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, Vägledning, 2015:1, version 19.

Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2009:2) om arbetshjälpmedel.

Försäkringskassans webbplats, www.forsakringskassan.se, hämtat den 27 maj 2024.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2017 ref. 6.

Hörselskadades Riksförbund, *Tydliggör hörselskadades rätt till arbetshjälpmedel*, Dnr 20221123–2. Skrivelse till äldre- och socialförsäkringsministern och arbetsmarknadsministern.

Hörselskadades Riksförbund, webbplats: www.hrf.se, hämtat den 19 augusti 2024.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5851–20.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2999–22.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 671–18.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 417–21.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4028–21.

Prop. 1990/91:141, *om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*

Prop. 1991:140, *Arbetsmiljö och rehabilitering*.

Prop. 1992/93:159, *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan, S2023/03257 (delvis) m.fl.

Socialdepartementet, *Ändringar i förordningen om bidrag till arbetshjälpmedel*. Promemoria, S2024/000048.

Socialstyrelsens termbanks webbplats, www.termbank.socialstyrelsen.se, hämtat den 31 maj 2024.

SOU 2012:92, *Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor*.

SOU 2004:83, *Hjälpmedel*.

Sveriges Kommuner och Regioner, *Ekonomirapporten, maj 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

Synskadades Riksförbund, *Begäran om översyn av Försäkringskassans förordning om bidrag till arbetshjälpmedel*, Dnr. 70/2022. Skrivelse till äldre- och socialförsäkringsministern.

Vårdgivarguiden, webbplats: www.vardgivarguiden.se, hämtat den 28 mars 2024.

