
Sammanfattning

Sammanfattning av VTI rapport 1149: Regeringsuppdrag synfält. Utredning om förutsättningar för undantag från de medicinska kraven för individer med synfältsbortfall

Författare: Jan Andersson (VTI), Jeanette Andersson (VTI), Jonna Nyberg (VTI), Jan-Erik Swärdh (VTI), Anders Bondemark (VTI), Per Henriksson (VTI), Gunilla Sörensen (VTI), Björn Peters (Linköpings universitet), Johan Ekblad (Jpe Konsult AB)

I regeringsuppdraget (I2021/ 02412) framgår att VTI, i samarbete med Trafikverket och Transportstyrelsen, ska utreda förutsättningarna för undantagshandling från de medicinska föreskrifterna med avseende på synfältsbortfall. Vidare ska tre aspekter beaktas: exempel från andra länder, konsekvenser för den enskilde samt samhällsekonomiska konsekvenser. Slutrapporten påvisar att Sverige med gällande rättsligt ramverk inte kan genomföra de förslag som slutrapporten föreslår. Det innebär att det kommer att krävas juridiska förändringar. Givet att dessa förändringar genomförs och att ett nytt förfaringsätt införs visar slutrapporten på att a) positiva effekter för den enskilde individen uppstår, b) samhällsekonomiska vinster uppstår och c) en rättssäker och rättvis prövning är möjlig.

I omvärldsanalysen i kapitel 2 redovisas hur ett urval av andra länder (Finland, Storbritannien, Nederländerna och Danmark) har valt att reglera handläggningen av individer med synfältsbortfall, givet EU-direktivet, särskilt med avseende på aspekter som inblandade aktörer, anmälningsskyldighet, särskilda förutsättningar för att överväga körkort i undantagsfall, samt krav på praktiskt körprov. Det framgår att de olika länderna hanterar detta på olika sätt utifrån respektive nationell kontext. Det framgår också att samtliga länder, som en förutsättning för att överväga körkort i undantagsfall när synfältskravet inte uppfylls, tillämpar krav eller rekommendationer om att ett praktiskt körprov ska utgöra del i underlaget för bedömning av körförmågan. Vidare framgår av forskningslitteraturen att bedömningen av individer med synfältsbortfall på individnivå, med hjälp av perimetrin (hur det faktiska binokulära synfältsbortfallet gestaltar sig) inte är lämpligt. Perimetrin saknar validitet att utifrån synfältsbortfallets placering och storlek predicera om en individ kan framföra en bil på ett trafiksäkert sätt. De flesta studier visar också att det finns individer med synfältsbortfall som är olämpliga förare, men det framkommer också att det finns individer som är lämpliga förare, trots konstaterat synfältsbortfall. Det innebär att resultat för en grupp generellt (gruppnivå) kan vara olämpligt för att bedöma enskilda individer (individnivå).

I kapitel 3 presenteras fyra olika processer där en körförmågebedömning ingår med avseende på undantagshandling av individer med synfältsbortfall, som inte uppfyller de medicinska kraven i körkortsdirektivet. Dessa processer benämns som alternativ i slutrapporten. De fyra alternativen har utvecklats utifrån forskningslitteraturen samt utifrån hur man i Sverige hanterar dels förarprov med normalseende individer, dels körförmågebedömning och av individer med andra funktionsvariationer än synfältsbortfall. Transportstyrelsen har utifrån dessa fyra alternativ, som VTI tagit fram, analyserat om de är möjliga att genomföra inom gällande rättsligt ramverk. Resultatet visar att inget av de fyra alternativen är möjligt att genomföra. Transportstyrelsen har identifierat vilka juridiska förändringar som bör genomföras för varje alternativ om regeringen väljer att utveckla ett förfaringsätt som inkluderar ett förarprov. I kapitel 4 redovisas Transportstyrelsens slutsatser (i bilaga 1 presenteras den kompletta utredningen).

I kapitel fyra redovisas en samhällsekonomisk analys av ett nytt förfaringsätt med avseende på undantagshandling av individer med synfältsbortfall. Analysen tyder på att ett införande av en körförmågebedömning är samhällsekonomiskt lönsamt. De initiala kostnaderna för det arbete som krävs för ett införande är inte utredda i detalj eftersom flera uppgifter inte är möjliga att med exakthet uppskatta inom given tidsram samt påverkas av de beslut som regeringen tar med avseende på det

utvecklingsarbete slutrapporten redovisar. Ett exempel är utbildningen av den aktör som ska genomföra bedömningar. Den initiala kostnaden för utbildning av TME (Trafikmedicinsk Enhet) eller förarprövare vid Trafikverket, med syfte att säkerställa likvärdiga bedömningar i hela landet, varierar troligtvis. Dessa initiala kostnader för utveckling och utformning är osäkra och kostnaderna för juridiska regelförändringar är inte heller inkluderade i denna slutrapport. Slutsatsen är dock att ett införande av bedömningar sannolikt är samhällsekonomiskt lönsamt, oaktat att oklarheter av initiala kostnader föreligger.

Slutrapporten påvisar och replikerar tidigare studier där det framkommit att den enskilde har önskemål om ett införande av körförmågebedömningar i den svenska undantagshanteringen, det vill säga att personer med synfältsbortfall och som inte uppfyller de medicinska kraven får möjlighet att få sin sak prövad, på ett rättvist sätt (Nyberg, 2019). Tidigare forskning (Nyberg, 2020; Nyberg, Andersson, och Strandberg, 2022) har dessutom påvisat att det ger dem en förhöjd livskvalité med ett körkort och att den återkallelseprocess som nyttjas idag är förknippad med en reduktion av tilltro till berörda myndigheter, men också till svenska myndigheter i stort (Nyberg, Andersson och Strandberg, 2022). Konsekvenserna för den enskilde är således uppenbart positiva om en valid körförmågebedömning nyttjas.

I kapitel 5 presenteras två empiriska delstudier som genomförts inom regeringsuppdraget. Syftet med dessa delstudier var att belysa och utveckla en förståelse för vad olika metoder för bedömning av körförmågan resulterar i. I delstudie 1 redovisas hur normaleende presterar med en simulatorbaserad metod. Det framgår av resultaten att de normaleende hade blivit godkända på detta förarprov i simulatorm i 50 procent av fallen, det vill säga en signifikant lägre andel än för gruppen med konstaterade synfältsbortfall. I slutrapporten tolkas detta som ett resultat av vilken betydelse körprovet hade för de medverkande. Individer med synfältsbortfall var medvetna om att deras eventuella körkortsinnehav påverkades av detta resultat. Så var inte fallet för de åldersmatchade normaleende individerna som genomförde förarprovet i simulatorm utan risk att bli av med körkortet. Detta indikerar att det simulatorbaserade förarprovet ändock inte var för enkelt (69 % godkändes), vilket skulle kunna ha varit en tolkning om flertalet normaleende hade blivit godkända.

I delstudie 2 genomfördes en fältstudie där individer med synfältsbortfall, som erhållit ett undantag från de medicinska kraven efter ett genomfört simulatorbaserat förarprov, jämfördes med matchade normaleende i ett förarprov på väg. Trafikverkets förarprövare, på olika trafikkontor över hela landet, genomförde 212 förarprov med 72 individer med konstaterade synfältsbortfall, 70 individer (utan synfältsbortfall) som var matchade på kön, ålder, geografisk hemvist och körefarenhet. Dessutom medverkade ytterligare 70 individer, vilka var matchade på samma variabler men som relativt nyligen hade tagit ett B-körkort. Alla dessa 212 individer genomförde ett reguljärt förarprov på väg med en förarprövare. Resultaten påvisade att andelen godkända för varje grupp inte var signifikant skilda från varandra. Det innebär att en lika stor andel från varje grupp klarade ett körprov. De individer med konstaterade synfältsbortfall klarade förarprovet i cirka 68 procent av fallen (den åldersmatchade kontrollgruppens andel var cirka 66 %). Detta resultat påvisar att existerande rättsligt ramverk för undantagshanteringen inte är rättvist: Utan den möjlighet som en körförmågebedömning vid ett förarprov skulle innebära kan dessa individer inte få något undantag från de medicinska kraven, trots att de klarar ett förarprov.

Slutligen redogörs i kapitel 6 de problem som kvarstår för att skapa en rättvis och kvalitetssäkrad process, och där bland annat utformningen av förarprovet och vidareutbildningen av körförmågebedömare lyfts fram. I kapitel 6 presenteras den kronologiska ordningen på aktiviteter som behöver genomföras. Kronologin krävs eftersom val av metod och aktör påverkar det vidare arbetet med avseende på utformning av körprov och rättsligt ramverk. Slutrapporten är dock inte entydig vad gäller vilken metod eller aktör som ska nyttjas vid en eventuell bedömning av körförmågan. Sammantaget har uppdraget skapat dels ett mycket gott samarbete med berörda aktörer, dels en förståelse för vilka hinder och barriärer som existerar givet de rättsliga förutsättningar som Sverige har. Delstudierna har

påvisat att de metoder och aktörer som bedöms vara aktuella för körförmågebedömning är lämpliga (men behöver utvecklas).

Det som fortfarande inte är säkerställt är vilka skillnader en simulatorbaserad metod och ett körprov på väg resulterar i. För att få ett evidensbaserat svar på denna fråga behövs en studie som kräver ett undantag från befintlig lagstiftning. Vidare ger slutrapporten inget entydigt svar på vilken processväg som är mest lämplig. Arbetet med regeringsuppdraget visar också att Sverige har ett behov av en process som gör att uppföljning av dessa ärenden kan hanteras i framtiden. Om regeringen väljer att utveckla ett förfaringsätt bör således uppföljning vara intressant och innehålla en myndighet med detta uppföljningsansvar. Sverige har denna myndighet idag – Transportstyrelsen – och samtliga alternativ (med tillägg) förordar att Transportstyrelsen hanterar dessa ärenden, det vill säga vid alla konstaterade fall av synfälsbortfall, även i framtiden. Detta kan relateras till resultaten från intervjuerna i kapitel 4, där det framkom en önskan om enhetlighet och tillgänglighet, utifrån ett individperspektiv.

I kapitel 6 presenteras VTI:s rekommendationer till regering och riksdag, men de återges även i det följande:

VTI:s rekommendationer till regering och riksdag är att gå vidare med detta utvecklingsarbete (att utveckla ett nytt förfaringsätt för hantering av individer med konstaterade synfälsbortfall).

Rekommendationerna nedan beskriver en rad uppgifter som består i att tilldela VTI, Trafikverket och Transportstyrelsen uppdraget att utreda ärendet vidare. Dessa rekommendationer bygger på analys av konsekvenser för den enskilde, samhällsekonomisk analys samt de juridiska ramverk Sverige har att förhålla sig till, allt för att utveckla en funktionell hantering av dessa ärenden i framtiden. Dessutom ligger detta i linje med vad forskningslitteraturen lyfter fram som det bästa sättet att hantera fall med individer med synfälsbortfall, relaterat till körförmåga och körkortsinnehav.

Aktiviteter att genomföra i kronologisk ordning

1. VTI bör tilldelas uppgiften att genomföra en studie där individer med synfälsbortfall och normalseende individer genomför ett simulatorbaserat test och ett körprov på väg. Dessa körprov i en simulator och på väg ska utvecklas (tillsammans med förarprov experter vid TRV) för att testa körförmågan generellt men även innehålla specifika köruppgifter som belyser och testar de problem som ett synfälsbortfall kan leda till. Förarproven på väg ska spelas in för vidare analys (som det alltid sker i en simulator baserad bedömning). Vidare ska olika aktörer medverka i körförmågebedömningar. Det innebär att bedömningar på väg och i simulatorm kommer att innehålla en förarprovare från Trafikverket och en personal från ett TME (som medverkar vid bedömningar av körförmåga för grupper med andra funktionsvariationer). Samtliga bedömare ska utbildas i den unika svårighet som gäller för gruppen med synfälsbortfall. För att möjliggöra körning på väg för individer med synfälsbortfall) måste regeringen genom en förordning ge ett undantag från körkortslagen.
2. VTI rekommenderas att tilldelas en uppgift att beräkna de samhällsekonomiska effekterna för implementeringen av en vald metod och processaktör och förfaringsätt. Det gäller i synnerhet de aspekter med initiala kostnader som fortfarande är oklara (utformning, utbildning, handläggning och regelförändring).

Efter att dessa uppgifter aktiviteter avslutats bör följande uppgifter genomföras:

3. Transportstyrelsen och VTI i samarbete ska generera förslag på hur lagar och regler bör formuleras beroende på vilken metod och aktörsväl som ovan studie resulterar i. Inom detta uppdrag ska även individer som ansöker om körkortstillstånd (de som saknar körerfarenhet) och de som inte har körkort (men har haft det tidigare) beaktas för att undvika att någon grupp av individer utesluts men möjligtvis också hur progressiva synsättnings ska beaktas.

4. Om metodvalet blir att nyttja simulatorer på något sätt bör VTI tilldelas uppgiften att ta fram ett förslag på hur de simulatorer och de scenarios som ska nyttjas för bedömningar, ska bli enhetliga, utformas och underhållas. Även tillgänglighet ska beaktas.
5. Transportstyrelsen rekommenderas att tilldelas uppgiften att arbeta fram ett förslag på hur det remissförfarande ska se ut med avseende på hanteringen av dessa ärenden, för att säkerställa att en eventuell process blir rättssäker.

Efter att dessa uppgifter aktiviteter avslutats rekommenderar slutrapporten att följande uppgifter utförs:

6. Om metodvalet blir körprov på väg och Trafikverket blir vald aktör rekommenderas Trafikverket tilldelas en uppgift att utbilda förarprovare för bedömning av individer med synfältsbortfall.
7. Om metodvalet blir körprov på väg med TME som aktör rekommenderas VTI tilldelas uppgiften (tillsammans med olika TME) att utbilda TME personal för bedömning av individer med synfältsbortfall.
8. Om metodvalet blir körprov i en simulator och aktören är Trafikverket eller TME bör Trafikverket och VTI tilldelas uppgiften att utbilda berörda aktörer.
9. Slutligen rekommenderas att VTI, Transportstyrelsen och Trafikverket/TME gemensamt att utveckla den uppföljningsprocess (beroende på aktörsväl) som skapar en möjlighet till en ökad förståelse för hur individer med synfältsbortfall ska hanteras. Med uppföljningsprocess avses hur till exempel antalet individer med synfältsbortfall som erhåller ett undantag, olycksinvolvering för de som erhåller undantag, etiologi med mera.

I slutrapporten konstateras att ett nytt förfaringsätt för hanteringen av individer med synfältsbortfall med avseende på körkortsinnehav får flera positiva effekter. Det framkommer också att det fortfarande krävs ett utvecklingsarbete. Slutrapporten presenterar dessutom den kronologiska ordningen för det vidare arbetet där ett undantag från gällande regelverk krävs för att den presenterade studien ska kunna genomföras.

När denna studie har genomförts har Sverige ett evidensbaserat underlag för vidare beslut. Det föreligger inte tillräckligt starka stöd för något av metodvalen och inte heller för vilken aktör som är mest lämplig att nyttja för ett nytt förfaringsätt. Tidigare studier och dess resultat påvisar att bägge metoderna och bägge aktörerna troligen är lämpade för uppgiften men den föreslagna studien skulle ge besked på om så är fallet eller inte. När denna studie är genomförd behövs en rad uppföljningsuppgifter genomföras. Dessa uppgifter påverkas i hög grad av resultatet från studien och bör således invänta denna studies genomförande.

[Läs hela rapporten på vti.se/publikationer.](http://vti.se/publikationer)