



Ankestyrelsens brev til
Guldborgsund Kommune

**Tilsynsudtalelse om Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard
for kropsbårne hjælpemidler - ortopædisk fodtøj**

11. november 2021

J.nr. 19-27094

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard for kropsbårne hjælpemidler i forhold til ortopædisk fodtøj.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard om kropsbårne hjælpemidler – ortopædisk fodtøj - er i overensstemmelse med serviceloven og hjælpemiddelbekendtgørelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Guldborgsund Kommune handler i strid med serviceloven og hjælpemiddelbekendtgørelsen ved at oplyse i sin kvalitetsstandard, at der kan ske udskiftning af ortopædisk fodtøj hver 18. måned.

Vi beder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev i forbindelse med behandlingen af en konkret klagesag om udskiftning af bevilget ortopædisk fodtøj opmærksom på Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard for kropsbårne hjælpemidler, hvoraf følgende fremgik:

”Ved første bevilling bevilges et par og et par skifte. Herefter et par hver 18. måned”

Ankestyrelsen bad på den baggrund den 8. august 2019 Guldborgsund Kommune om en udtalelse til brug for Ankestyrelsens overvejelser om, hvorvidt der var anledning til at rejse en tilsynssag efter kommunestyrelseslovens § 47.

Vi modtog kommunens udtalelse den 27. august 2019. Af udtalelsen fremgik blandt andet følgende:

”På baggrund af Ankestyrelsens henvendelse er kommunen særlig opmærksom på, at enhver sag skal afgøres på baggrund af en individuel og konkret vurdering.

I Kvalitetsstandarden for kropsbårne hjælpemidler fra 2015, hvoraf teksten som Ankestyrelsen beder os kommenterer på er taget fra, fremgår det indledningsvist under afsnittet "Tildelingen" på side 5, at enhver afgørelse bygger på en samlet vurdering af den enkelte borgers behov samt en konkret og individuel helhedsvurdering. (Se side 5 i den vedlagte Kvalitetsstandard, som fremgår i sin helhed).

Guldborgsund Kommune er i skrivende stund i gang med at revidere kvalitetsstandarder for kropsbårne hjælpemidler, hvor opmærksomheden blandt andet er på, at der i den enkelte kvalitetsstandard står, at hver sag vurderes individuelt og konkret, så det er i overensstemmelse med servicelovens § 112 stk. 1 . Såfremt Ankestyrelsen ønsker det fremsendes der gerne en kopi af de reviderede kvalitetsstandarder, når de ligger klar. Det forventes de at gøre ultimo november 2019.

Afdelingen for kropsbårne hjælpemidler henviser i sine afgørelsesbreve bl.a. til punkt 94 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder for at beskrive forholdene i forbindelse med udskiftning af ortopædisk fodtøj.

Det er beklageligt hvis den verserende klagesag, som har ledt til denne udtalelse, har skabt tvivl om de gældende retningslinjer for, hvornår en borger kan søge om udskiftning af ortopædisk fodtøj bevilget efter servicelovens § 112. Der må ikke herske tvivl om, at kommunale tilbud skal gives på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov. Serviceniveauet,

som fremgår af kvalitetsstandarderne kan og må ikke erstatte den individuelle vurdering.”

Ankestyrelsen bad den 2. december 2020 Guldborgsund Kommune om at sende kommunens reviderede kvalitetsstandard for kropsbårne hjælpemidler.

Vi modtog kvalitetsstanden den 11. december 2020. Heraf fremgår blandt andet følgende om bevilling af ortopædisk fodtøj:

”Ved første bevilling bevilges et par og et par skifte efter 3 måneder, herefter udskiftning hver 18. måned. De 18 måneder tæller fra første bevillingsdato.

Der vil normalt kunne ydes hjælp til udskiftning hver 18. måned efter en konkret og individuel vurdering.”

Ankestyrelsen bad den 2. december 2020 det daværende Social- og Indenrigsministerium om en udtalelse vedrørende udskiftning af ortopædisk fodtøj. Vi bad ministeriet om en uddybning af sammenhængen mellem hjælpemiddelbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og hjælpemiddelvejledningens pkt. 94.

Vi modtog ministeriets udtalelse den 25. august 2021. Følgende fremgik blandt andet af udtalelsen:

”Bestemmelsen i hjælpemiddelbekendtgørelsens § 4, stk. 1, er beskrevet i punkt 33 i hjælpemiddelvejledningen. Det fremgår bl.a. heraf, at Hjælpemidler udskiftes, når der er behov for det. Der kan ikke opstilles generelle retningslinjer for, hvor længe et hjælpemiddel skal holde. Der skal derfor altid foretages en individuel bedømmelse af ansøgninger om udskiftning.

Det fremgår videre af hjælpemiddelvejledningens punkt 33, at der i vejledningens kapitel 10 om de enkelte typer af hjælpemidler, hvori punkt 94 om ortopædisk fodtøj bl.a. indgår, er nævnt vejledende udskiftningsintervaller. Dette indebærer ikke, at hjælpemidlet skal udskiftes på dette tidspunkt, eller at behov for hyppigere udskiftning ikke kan forekomme. Individuel brug, legemlige forandringer og slitage kan selv efter kort tid gøre det umuligt at anvende hjælpemidlet. Et hjælpemiddel kan blive uanvendeligt af andre årsager eller gå tabt, f.eks. ved tyveri eller brand. I sidstnævnte situationer bør borgeren forsynes med et erstatningshjælpemiddel uden unødigt forsinkelse. Herudover kan

borgerens behov, f.eks. ved progredierende lidelser, have ændret sig.

Endelig fremgår det bl.a. af hjælpemiddelvejledningens punkt 94 om ortopædisk fodtøj, at der til borgere over 18 år normalt vil kunne ydes hjælp til udskiftning hver 18. måned efter individuel konkret vurdering. Særlige forhold (f.eks. erhvervsarbejde, vejrlig, særlige lidelser) kan bevirke større eller særlig slitage, der gør hyppigere udskiftninger nødvendige.

Ministeriet kan omkring sammenhængen mellem hjælpemiddelbekendtgørelsens § 4, stk. 1, om hjælp til udskiftning af hjælpemidler efter behov og hjælpemiddelvejledningens punkt 94, hvorefter der normalt vil kunne ydes hjælp til udskiftning af ortopædisk fodtøj hver 18. måned, oplyse, at det i punkt 94 angivne udskiftningsinterval alene er vejledende.

Dette betyder, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret og individuel vurdering af, hvornår der kan ydes hjælp til udskiftning. Der er således intet til hinder for at yde hjælp til udskiftning af ortopædisk fodtøj med et andet interval end 18 måneder – det være sig kortere eller længere, hvis borgerens behov ud fra en konkret og individuel vurdering tilsiger det.

Det i hjælpemiddelvejledningens punkt 94 angivne udskiftningsinterval er dermed heller ikke tænkt som et udgangspunkt for, hvornår der kan ske udskiftning af ortopædisk fodtøj, som kun kan fraviges i særlige tilfælde. Udskiftningsintervallet er derimod udtryk for, hvornår ortopædisk fodtøj sædvanligvis må forventes at være slidt ned, således at der vil være behov for udskiftning.

Det skal i forlængelse heraf understreges, at der altid skal foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov, når det gælder sager om hjælp til udskiftning af hjælpemidler.”

Reglerne

Betingelserne for bevilling af hjælpemidler følger af serviceloven § 112. Følgende fremgår af bestemmelsen:

”§ 112. Kommunalbestyrelsen skal yde støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet

- 1) i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne,
 - 2) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller
 - 3) er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.
- [...]

Stk. 5. Social- og ældreministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler om

- 1) afgrænsningen af de hjælpemidler, hvortil der kan ydes støtte, og adgangen til genanskaffelse,
- 2) i hvilket omfang modtageren selv betaler en del af udgiften til anskaffelse, reparation og drift af et hjælpemiddel,
- 3) hvornår støtte til et hjælpemiddel kan ydes som udlån eller udleveres som naturalydelse,
- 4) hvorvidt der skal gælde særlige betingelser for støtte til visse hjælpemidler, herunder muligheden for udlevering af visse hjælpemidler fra en offentlig institution, og
- 5) hvorvidt visse hjælpemidler kan stilles til rådighed som led i et botilbud.

Om udskiftning af hjælpemidler fremgår følgende af hjælpemiddelbekendtgørelsens § 4, stk. 1:

”§ 4. Hjælp til reparation og udskiftning af bevilgede hjælpemidler samt reservehjælpemidler ydes efter behov. Hvis ansøgeren fortsat har behov for det pågældende hjælpemiddel, og ansøgerens funktionsnedsættelse i alt væsentlighed er uændret siden kommunalbestyrelsens seneste afgørelse, og ansøgeren afgiver en erklæring herom på tro og love, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om udskiftning af bevilgede hjælpemidler uden at indhente yderligere oplysninger. Kommunalbestyrelsen kan desuden træffe afgørelse om reparation af et hjælpemiddel på baggrund af en erklæring på tro og love fra ansøgeren om behovet for reparation. Kommunalbestyrelsen kan i sammenhæng hermed opstille faste kriterier for reparation af visse hjælpemidler, f.eks. kriterier for prisen på reparation, hvor reparationen skal foretages, og hvor længe efter modtagelsen af hjælpemidlet reparation kan ske.”

Om bevilling af ortopædisk fodtøj fremgår følgende af hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11:

§ 11. Der kan ydes støtte til ortopædisk fodtøj til personer med varige og svære foddeformiteter, jf. indikationer i bilag 1, hvis generne af foddeformiteten kan afhjælpes.

Stk. 2. Til dækning af udgifter ved anskaffelse af ortopædisk fodtøj afholder ansøgeren selv et beløb, der udgør 880 kr. pr. par for personer over 18 år og 490 kr. pr. par for børn og unge under 18 år.

Stk. 3. Der kan i forbindelse med bevilling af ortopædisk fodtøj gives tilsagn om forsåling eller udbedring af fodtøjet."

Om udskiftning af hjælpemidler fremgår blandt andet følgende af hjælpemiddelvejledningens pkt. 33:

33. Hjælpemidler udskiftes, når der er behov for det. Der kan ikke opstilles generelle retningslinjer for, hvor længe et hjælpemiddel skal holde. Der skal derfor altid foretages en individuel bedømmelse af ansøgninger om udskiftning.

I vejledningens kapitel 10 om de enkelte typer af hjælpemidler er der under de enkelte hjælpemidler nævnt vejledende udskiftningsintervaller. Dette indebærer ikke, at hjælpemidlet skal udskiftes på dette tidspunkt, eller at behov for hyppigere udskiftning ikke kan forekomme. Individuel brug, legemlige forandringer og slitage kan selv efter kort tid gøre det umuligt at anvende hjælpemidlet."

Om udskiftning af ortopædisk fodtøj fremgår blandt andet følgende af hjælpemiddelvejledningens pkt. 94:

"Til borgere over 18 år vil der normalt kunne ydes hjælp til udskiftning hver 18. måned efter individuel konkret vurdering. Særlige forhold (f.eks. erhvervsarbejde, vejrlig, særlige lidelser) kan bevirke større eller særlig slitage, der gør hyppigere udskiftninger nødvendige."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Guldborgsund Kommune handler i strid med serviceloven og hjælpemiddelbekendtgørelsen ved at oplyse i den nugældende kvalitetsstandard, at der kan ske udskiftning af ortopædisk fodtøj hver 18. måned.

Vi lægger vægt på, at det følger af hjælpemiddelbekendtgørelsens § 4, stk. 1, at hjælp til udskiftning af et hjælpemiddel ydes efter behov. Det gælder også ortopædisk fodtøj.

Vi lægger desuden vægt på, at hverken serviceloven eller hjælpemiddelbekendtgørelsen fastsætter et tidsinterval for, hvornår der kan ske udskiftning af et hjælpemiddel.

Endelig lægger vi vægt på ministeriets udtalelse af 25. august 2021, hvoraf det fremgår, at udskiftningsintervallet i hjælpemiddelvejledningens pkt. 94 ikke skal ses som et udgangspunkt, der kun kan fraviges i særlige tilfælde, og at der ikke er noget til hinder for at yde hjælp til udskiftning af ortopædisk fodtøj med et kortere eller længere interval end 18 måneder, hvis der efter en konkret og individuel vurdering er behov for det.

Ankestyrelsen forstår ministeriets udtalelse således, at der ikke er hjemmel til at angive et udgangspunkt om, at udskiftning af ortopædisk fodtøj kan ske hver 18. måned, selvom dette tidsinterval fremgår af hjælpemiddelvejledningen.

Det fremgår af Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard, at der normalt kan ske udskiftning af ortopædisk fodtøj hver 18. måned efter en konkret og individuel vurdering.

Ankestyrelsen forstår formuleringen i Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard således, at udskiftningsintervallet som udgangspunkt er 18 måneder - også selvom det er beskrevet, at der skal ske en konkret og individuel vurdering - og at der derfor skal noget særligt til at fravige dette udgangspunkt.

Det er på baggrund af ovenstående Ankestyrelsens vurdering, at Guldborgsund Kommunes kvalitetsstandard er i strid med serviceloven og hjælpemiddelbekendtgørelsens regler om udskiftning af ortopædisk fodtøj.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Nanna Borggaard Rasmussen

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om social service (serviceloven) nr. 1548 af 1. juli 2021

Bekendtgørelse om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven (hjælpemiddelbekendtgørelsen) nr. 1247 af 13. november 2017

Vejledning om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder (hjælpemiddelvejledningen) nr. 10324 af 14. december 2017