

Karup Kommune
Aarestrupvej 19
7470 Karup J

Dato: 4. juni 2003
Kontor: Stabsenheden
J.nr.: 2003-2115/769-1

Sagsbeh.: dsi
Fil-navn: udt. fodpleje - ny standard

Ved brev af 20. juni 2002 har Karup Kommune rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af, at Tilsynsrådet for Viborg Amt i breve af 18. december 2001 og 16. april 2002 har udtalt, at kommunens tilskud til fodpleje til alle pensionister ikke er lovligt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Karup Kommunes generelle ordning, hvorefter der gives tilskud til fodpleje til den gruppe af pensionister, der ikke kan bevilges fodpleje som personligt tillæg eller som helbredstillæg efter reglerne i lov om social pension, er ulovlig, idet ordningen er i strid med lov om social pension.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

På baggrund af en borgerhenvendelse anmodede Tilsynsrådet for Viborg Amt ved brev af 15. februar 2001 Karup Byråd om en udtalelse vedrørende kommunens fodplejeordning.

Ved brev af 23. maj 2001 til Tilsynsrådet for Viborg Amt meddelte Karup Byråd blandt andet, at fodplejeordningen var vedtaget som et tilbud med forebyggende sigte til alle pensionister i kommunen efter servicelovens § 65, stk. 1. Byrådet oplyste endvidere, at kommunen tilbød alle kommunes pensionister seks behandlinger årligt gældende for 2001, og at egenbetalingen var på 40 kr. pr. behandling. Byrådet oplyste yderligere, at der pr. 1. marts 2001 ville blive ydet tilskud som helbredstillæg for de personer, der er henvist af egen læge. Byrådet oplyste tillige, at tilskuddet kun kunne ydes, hvis der var tale om behandling udført af en statsautoriseret fodterapeut, idet kommunen havde valgt samme principper for tilskud til fodbehandlingen, som er gældende vedrørende tilskud fra den offentlige sygesikring.

Ved brev af 23. juli 2001 til Tilsynsrådet for Viborg Amt oplyste Karup Byråd efter anmodning fra tilsynsrådet, at tilbuddet med en egenbetaling på 40 kr. pr. behandling kun gjaldt de tre fodterapeuter, kommunen havde aftale med.

Tilsynsrådet for Viborg Amt anmodede ved brev af 18. oktober 2001 Socialministeriet om at oplyse, om servicelovens § 65 gav hjemmel til at etablere en fodplejeordning som den, Karup Kommune havde vedtaget.

Ved brev af 4. december 2001 til Tilsynsrådet for Viborg Amt oplyste Socialministeriet blandt andet følgende:

"... Det kan indledningsvis oplyses, at der ikke – udover en enkelt bestemmelse i pensionsloven, som det vil blive redegjort for i det følgende – i den sociale lovgivning findes særlige regler om fodplejeordninger/fodterapibehandling.

...

Serviceovens § 65 giver hjemmel til, at kommunen kan iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte, idet kommunen fastsætter retningslinier for hvilke persongrupper, der kan benytte tilbudene.

Indholdsmæssigt omfatter § 65 aktivitetsprægede tilbud, som kan styrke den enkeltes ressourcer og dermed brugernes muligheder for at klare sig selv. Som eksempler på generelle aktiverende og forebyggende tilbud kan nævnes klubarbejde, undervisning, foredrag, gymnastik og anden form for motion til bestemte målgrupper. Aktiviteterne skal have et betydeligt element af selvaktivitet og omfatter, som det fremgår, ikke behovsbestemt hjælp, som tildeles efter en konkret individuel vurdering.

I det omfang støtte til en aktivitet er dækket af en speciallovgivning, skal denne anvendes og må i givet fald betragtes som udtømmende. Serviceovens § 65 vil i sådanne tilfælde ikke kunne bruges sideløbende eller supplerende.

Med fodpleje/-terapi findes der ikke at være tale om en aktivitet men snarere om en form for behandling af en individuel fysisk tilstand. Efter Socialministeriets opfattelse kan fodbehandling således ikke – uanset under hvilken form og betegnelse – betragtes som et sådant forebyggende og aktiverende tilbud, som omhandlet i servicelovens § 65. Hjemlen til at yde tilskud til fodbehandling må derfor findes andetsteds i lovgivningen – evt. efter pensionslovens regler om personligt tillæg eller efter sygesikringsreglerne i Sundhedsministeriets regi.

Efter pensionsloven kan pensionister, der er i en særligt vanskelig økonomisk situation, søge om et personligt tillæg til dækning af nødvendige enkeltudgifter. Afgørelsen beror på en nærmere konkret, individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold – dvs. en samlet vurdering af indtægtsforholdene, herunder størrelsen af den sociale pension og alle andre indtægter og formue – sammenholdt med størrelsen af de rimelige og nødvendige udgifter.

Med virkning fra 1. marts 2001 har man yderligere indført et helbrestillæg målrettet de dårligst stillede pensionister. Helbrestillægget ydes efter faste regler til dækning af pensionisternes egne udgifter til bl.a. medicin, tandlæge, fysioterapi, kiropraktorbehandling og fodterapi. De udgiftstyper, der kan dækkes med et helbrestillæg, er de udgifter, som sygesikringen også yder tilskud til.

Det er kommunen, der træffer afgørelse om personligt tillæg og helbrestillæg. Kommunens afgørelser kan påklages til det sociale nævn. ..."

Af Tilsynsrådet for Viborg Amts udtalelse af 18. december 2001 fremgår blandt andet følgende:

"... Tilsynsrådet kan henholde sig til Socialministeriets udtalelse, hvorefter der ikke er hjemmel i § 65 i loven om social service til at indføre en generel fodplejeordning omfattende alle pensionister i kommunen.

Tilskud til fodpleje vil dog som anført af Socialministeriet kunne ydes til enkelte pensionister efter ... loven om social pension, såfremt de pågældende opfylder betingelserne i de nævnte bestemmelser.

...

Medmindre at Karup Byråd kan anvise en anden hjemmel for at yde tilskud til fodpleje for alle pensionister i kommunen, må byrådet bringe ordningen til ophør snarest muligt. ..."

Ved brev af 28. januar 2002 til Tilsynsrådet for Viborg Amt oplyste Karup Byråd, at byrådet var enig med tilsynsrådet i, at servicelovens § 65 ikke indeholdt hjemmel for ydelse af tilskud til en fodplejeordning i kommunen, og at kommunen derfor med virkning fra 1. januar 2002 stoppede med at bevilge fodpleje efter servicelovens § 65. Byrådet oplyste endvidere, at byrådet på et møde den 22. januar 2002 havde besluttet, at kommunen fremover ville bevilge fodpleje som en serviceydelse til den gruppe af pensionister, der ikke kunne få bevilget fodpleje som personligt tillæg eller som helbredstillæg. Som baggrund herfor oplyste byrådet, at fodpleje havde en så væsentlig profylaktisk værdi for kommunens pensionister, at kommunen fortsat bør tilbyde fodpleje som en generel ordning.

Ved breve af 16. og 22. april 2002 til Karup Kommune har Tilsynsrådet for Viborg Amt meddelt, at tilsynsrådet fortsat kan henholde sig til sin udtalelse af 18. december 2001. Tilsynsrådet har samtidig meddelt, at Karup Kommune ikke må iværksætte eller fortsætte ordningen, idet kommunen ikke har peget på nogen anden hjemmel for ordningen.

Ved brev af 20. juni 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har Karup Kommune anført, at fodpleje har en så væsentlig profylaktisk værdi for kommunens pensionister, at kommunen fortsat vil tilbyde tilskud til fodpleje som en generel ordning for kommunens pensionister på linie med haveordning og snerydningshjælp. Det er tillige oplyst, at kommunen vil bevilge fodplejen som en kommunal serviceydelse til den gruppe af pensionister, der ikke kan bevilges fodpleje som personligt tillæg eller som helbredstillæg efter reglerne i lov om social pension. Det er endvidere oplyst, at der vil være en egenbetaling for pensionisten, samt at 490 pensionister, svarende til godt 1/3 af kommunens pensionister, i 2002 har tilmeldt sig ordningen. Det er endelig oplyst, at byrådet på sit møde den 19. marts 2002 har besluttet, at pensionisterne får frihed til selv at vælge terapeut.

Ved brev af 3. oktober 2002 har Tilsynsrådet for Viborg Amt efter anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet henholdt sig til sine udtalelser af 18. december 2001 og 16. april 2002.

Ved e-post af 29. april 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har Socialministeriet oplyst, at det er Socialministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan yde tilskud til fodpleje til pensionister, er udtømmende reguleret i lov om social pension. Pensionister, der ikke er omfattet af reglerne i lov om social pension om personligt tillæg eller om helbredstillæg, har dermed ikke mulighed for at få tilskud til fodpleje.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. De for hvert amt nedsatte tilsynsråd fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene. Ministeriet fører imidlertid tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

2. § 65, stk. 1, i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002 som senest ændret ved lov nr. 1071 af 17. december 2002, har følgende ordlyd:

"§ 65. Kommunen kan iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte. Kommunen fastsætter retningslinier for, hvilke persongrupper der kan benytte tilbuddene."

I det tilgrundliggende lovforslags bemærkninger anføres bl.a. følgende (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4974):

"Det er vedkommende kommune, der ud fra lokale forhold beslutter, om i hvilket omfang den vil udnytte muligheden for sådanne ikke-visiterede tilbud.

I stedet for at videreføre omsorgstilbud specielt til pensionister, foreslås indført en generel hjemmel for kommunen til at kunne iværksætte eller yde tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte. Det er derfor kommunen, der fastsætter målgruppen for tilbuddene. Dette betyder, at kommunen kan forbeholde tilbuddene til fx en bestemt aldersgruppe. ...

Tilbuddene omfatter aktivitetsprægede tilbud. Som eksempler kan nævnes besøgsordninger, aktiviteter i form af klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredse, ergoterapi og gymnastik eller eventuelt blot udlåne lokaler."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ligesom Socialministeriet og Tilsynsrådet for Viborg Amt, at der ikke er hjemmel i § 65, stk. 1, i lov om social service til at indføre en generel fodplejeordning omfattende alle pensionister i kommunen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal henvise til Socialministeriets udtalelse af 4. december 2001. Ministeriet finder endvidere ikke, at der er hjemmel i § 65, stk. 1, i lov om social service

til at indføre en generel fodplejeordning, hvorefter der gives tilskud til fodpleje til den gruppe af pensionister, der ikke kan bevilges fodpleje som personligt tillæg eller som helbredstillæg efter reglerne i lov om social pension.

3. Lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 697 af 21. august 2002 som senest ændret ved lov nr. 1073 af 17. december 2002, indeholder følgende bestemmelser vedrørende personligt tillæg og helbredstillæg:

"§ 14. Personligt tillæg kan udbetales til folkepensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige. Kommunen træffer afgørelse herom efter en nærmere konkret og individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold.

...

§ 14 a. Der ydes helbredstillæg til betaling af pensionistens egne udgifter til ydelser, som den offentlige sygesikring yder tilskud til efter lov om offentlig sygesikring, ... Tillægget beregnes i forhold til 85 pct. af pensionistens egen andel af udgiften.

...

Stk. 4. Der ydes desuden helbredstillæg til betaling af pensionistens egne udgifter til tandproteser, briller og fodbehandling, såfremt kommunen vurderer, at udgiften er nødvendig. Tillægget beregnes i forhold til 85 pct. af pensionistens egen andel af udgiften.

§ 14 b. Helbredstillæg efter § 14 a udbetales ikke, hvis pensionistens og en eventuel ægtefælles eller samlevers samlede likvide formue overstiger formuegrænsen, ..."

Om bestemmelsen i § 14, stk. 1, vedrørende personligt tillæg er der i Socialministeriets vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension anført bl.a. følgende:

"... 90. Kommunalbestyrelsen kan efter ansøgning yde personligt tillæg til pensionister, der modtager pension efter loven. Der kan ikke ydes personligt tillæg til modtagere af invaliditetsydelse og til personer, der alene modtager udenlandsk pension, og som ikke modtager pension efter loven.

Personligt tillæg ...

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om personligt tillæg til pensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige, ... Afgørelsen skal træffes efter en nærmere konkret, individuel vurdering af pensionistens samlede økonomiske forhold, ... Tillægget udbetales således afhængigt af den personlige tillægsprocent. ..."

Om bestemmelsen i § 14 a, stk. 1, vedrørende helbredstillæg er der i det tilgrundliggende lovforslags bemærkninger anført bl.a. følgende (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, side 1484 ff.):

"Det foreslås, at der ydes et helbredstillæg efter faste regler til dækning af folke- og førtidspensionisternes udgifter til fx medicin, tandlægebehandling, fysioterapi, kiropraktorbehandling og fodterapi. Forslaget betyder, at der afhængigt af indtægtsforholdene ydes et tillæg til dækning af 85 pct. af pensionistens egen andel af den helbedsrelaterede udgift, såfremt udgiften vedrører en ydelse, som den offentlige sygesikring yder tilskud til efter sygesikringsloven. Helbredstillæg kan dog ikke udbetales til pensionister, hvor den likvide formue udgør 50.100 kr. i 2001-

prisniveau (2001-pl) eller mere. Tillægget er således målrettet mod de pensionister, der har helbredsrelaterede udgifter men begrænsede indtægter og begrænset likvid formue ved siden af pensionen.

Hensigten med forslaget er dels at give de pensionister, der har behov for hjælp, en bedre dækning af nødvendige helbredsrelaterede udgifter, dels at sikre at helbredstillæg til dækning af helbredsrelaterede udgifter tildeles ensartet efter behov, uanset hvor i landet pensionisten bor. ...”

§ 14 a, stk. 4, blev indsat ved lov nr. 1072 af 17. december 2002. Bestemmelsen har været gældende fra og med 1. januar 2003. I det tilgrundliggende lovforslags bemærkninger anføres bl.a. følgende (Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 1678 ff.):

”... Med lovforslaget udvides de gældende regler om helbredstillæg til at omfatte udgifter til tandproteser, briller og fodbehandling, som den offentlige sygesikring ikke yder tilskud til. Nogle udgifter til fx fodbehandling er omfattet af den offentlige sygesikring, og vil således skulle dækkes efter de gældende regler.

Der kan ydes helbredstillæg til vedvarende fodbehandling til pensionister, som ikke har en funktionsnedsættelse, men som alligevel har behov for fodbehandling, og til pensionister med funktionsnedsættelse som har brug for fodbehandling, der ligger ud over den behandling, der kan varetages af hjemmeplejen. Det er et krav, at det drejer sig om fodbehandling, der ikke kan ydes sygesikringstilskud og dermed helbredstillæg til efter lovens § 14 a, stk. 1, og at fodbehandlingen ikke kan dækkes efter servicelovens § 71 om personlig pleje, enten på grund af behovets særlige karakter eller fordi pensionisten ikke har nedsat funktionsevne. Der kan ikke ydes tilskud til fodbehandling, som pensionisten selv kan varetage.

Det er disse typer fodbehandling, som kommunerne kan indgå prisaftaler om som grundlag for beregningen af helbredstillæg. Ved ansøgning om helbredstillæg til dækning af udgiften til fodbehandling skal kommunen foretage en vurdering af, om udgiften er nødvendig. Afgørelsen skal træffes på et fagligt grundlag, hvor der er dokumentation for, at udgiften er nødvendig. ...”

Det er Socialministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan yde tilskud til fodpleje til pensionister, er udtømmende reguleret i lov om social pension. Pensionister, der ikke er omfattet af reglerne om personligt tillæg efter pensionslovens § 14, eller reglerne om helbredstillæg i pensionslovens § 14 a, har dermed ikke mulighed for at få tilskud til fodpleje.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Socialministeriet i, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan yde tilskud til fodpleje til pensionister, er udtømmende reguleret i lov om social pension. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal herved henvise til bestemmelsernes ordlyd og forarbejder samt Socialministeriets vejledning om social pension.

Det indebærer, at en kommune alene lovligt vil kunne give tilskud til fodbehandling til pensionister, der er omfattet af reglerne om personligt tillæg eller om helbredstillæg i lov om social pension.

En generel ordning med tilskud til fodpleje til alle pensionister i kommunen, der ikke kan bevilges fodpleje som personligt tillæg eller som helbredstillæg efter reglerne i lov om social pension, vil således være i strid med lov om social pension.

4. Under hensyn til, at Karup Kommunes generelle ordning med tilskud til fodpleje til pensionister er i strid med lov om social pension, som denne må forstås på baggrund af en sædvanlig lovfortolkning, hvori forarbejder inddrages, er det ikke relevant at tage stilling til, om de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) – i det omfang skreven ret ikke var til hinder for beslutningen – kunne udgøre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for ordningen. Det følger således af lov om social pension, at Karup Kommunes ordning er ulovlig.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Viborg Amt og Socialministeriet.

Med venlig hilsen

Dario Silic

2. Tilsynsrådet for Viborg Amt, St. Sct. Hansgade 2-4, 8800 Viborg

3. Socialministeriet, Holmens Kanal 22, 1060 København K, att.: Karina Langhoff

2. Not.

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 2001-951/192/1.

3. Not.

Hvilket hermed meddeles.