



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-19

**Erhvervsmæssige
forhold og produkt-
tilgængelighed ved
bevilling af hjælpe-
midler efter
servicelovens § 112**

Resumé

5. juli 2021

En diabetiker havde fået afslag på bevilling af glukosemålesystemet Free-Style Libre som et hjælpemiddel efter servicelovens § 112.

Forvaltningsret

Efter servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, kan et hjælpemiddel bevilges, hvis det "er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv". Ombudsmanden mente på baggrund af bl.a. bestemmelsens ordlyd ikke at have grundlag for at kritisere Ankestyrelsens praksis, hvorefter der ved vurderingen heraf ikke tages udgangspunkt i, om ansøgeren kan bevare sit aktuelle job, men om det er muligt for ansøgeren i det hele taget at være i job og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

12.2

2511.2

Ombudsmanden noterede sig i den forbindelse, at det forhold, at en ansøger ved afslag på et hjælpemiddel ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde, efter styrelsens praksis vil indgå i den samlede vurdering af ansøgerens livssituation efter lovens § 112, stk. 1, nr. 1 og 2.

Ombudsmanden tog også stilling til et spørgsmål vedrørende reglerne om frit leverandørvalg. Kommunen skal bevilge det "bedste og billigste" hjælpemiddel. Reglerne om frit leverandørvalg giver borgeren mulighed for – mod egenbetaling af prisforskellen – selv at indkøbe et dyrere produkt. Reglerne om frit leverandørvalg foreskriver til gengæld ikke, at kommunen i situationer, hvor borgeren ønsker et produkt, som ikke kan erhverves af privatpersoner, skal bevilge et dyrere produkt end det "bedste og billigste" og afregne prisforskellen (mellem det konkret bevilgede produkt og det produkt, som er "bedst og billigst") med borgeren. Ombudsmanden havde derfor ikke bemærkninger til Ankestyrelsens vurdering af, at spørgsmålet om et produkts tilgængelighed på det private marked (dvs., om produktet kan købes af private) ikke har betydning for vurderingen af, hvilket hjælpemiddel der konkret skal bevilges.

(Sag nr. 20/06024)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til A), efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

X Kommune traf den 2. marts 2020 afgørelse om afslag på bevilling af glukosemålingsystemet FreeStyle Libre som et hjælpemiddel efter servicelovens § 112. Du havde i din tidligere bopælskommune fået bevilget FreeStyle Libre som et hjælpemiddel, men X Kommune vurderede, at dit daværende blod-sukkerapparat (teststrimler) opfyldte dit behov for en præcis blodsukkermåling, og at du derved var kompenseret med et hjælpemiddel, der kunne afhjælpe dine gener fra din diabetes.

Der var til brug for ansøgningen blevet udarbejdet en statusattest, LÆ 125, fra Steno Diabetes Center (dateret den 18. februar 2020). Det fremgår af statusattesten, at du har haft type 1-diabetes siden 2018, og:

”Den seneste HbA1c er 53 mmol/l, hvilket i denne patients situation opfylder målet for en velreguleret diabetes.

Patienten anbefales blodsukkermåling før og efter måltider, før sengetid, ved bilkørsel, motion samt ved sygdom, ubehag og risiko for hypoglykæmi/hyperglykæmi.”

Herudover fremgår det af statusattesten, at det vurderes, at en fortsat brug af FreeStyle Libre i væsentlig grad vil hjælpe til at fastholde reguleringen af din diabetes. Tilsvarende fremgår af en senere udtalelse af 2. september 2020 fra Steno Diabetes Center.

Du klagede efterfølgende over afslaget. Du henviste bl.a. til, at du i forbindelse med dit arbejde havde omkring 70-100 rejsedage om året, og at arbejdet i visse situationer fandt sted på uhygiejniske fabriksanlæg (...), hvor der ikke var mulighed for at måle blodsukker ved måltider eller ved den fysiske aktivitet, som arbejdet medførte.

Ved sin afgørelse af 20. maj 2020 stadfæstede Ankestyrelsen X Kommunes afgørelse af 2. marts 2020. Ankestyrelsen vurderede, at FreeStyle Libre ikke i væsentlig grad yderligere kunne afhjælpe de varige følger af din nedsatte funktionsevne eller i væsentlig grad kunne lette din daglige tilværelse i hjem-

met, og at du derfor ikke opfyldte betingelserne for bevilling af FreeStyle Libre som et hjælpemiddel. Ankestyrelsen vurderede desuden, at kommunen havde bevilget det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende i afgørelsen:

”Vi lægger vægt på de lægelige oplysninger i sagen, særligt at din diabetes er stabilt reguleret. Lægen på Steno Diabetes Center anbefaler, at du måler dit blodsukker forud for måltider, og ellers efter behov eksempelvis ved fysisk aktivitet. Der er ikke beskrevet behov for blodsukkermålinger ud over, hvad der er almindeligt, og der er ingen oplysninger om komplikationer eller ubehag ved brug af sædvanligt udstyr til blodsukkermåling.”

For så vidt angår din erhvervsaktivitet bemærkede Ankestyrelsen følgende:

”Du skriver i klagen, at det er dine arbejdsforhold, som er årsag til, at FreeStyle Libre er det bedst egnede blodsukkermålingsudstyr for dig. Du har årligt mellem 70-100 rejsedage, og du besøger mange produktionsvirksomheder i udlandet, hvilket gør blodsukkermåling med traditionelt udstyr yderst vanskeligt for dig. Du oplyser, at du har måttet stoppe din rejseaktivitet, fordi du ikke længere har FreeStyle Libre.

Det ændrer ikke ved resultatet, fordi det forhold, at det vil være mere hensigtsmæssigt for dig at anvende FreeStyle Libre ikke er tilstrækkeligt til at opfylde lovens krav om yderligere væsentlig afhjælpning. Skiftende arbejdssteder grundet tjenesterejser betragtes ikke som tilstrækkeligt grundlag til at fastslå, at FreeStyle Libre yderligere afhjælper følgerne af din nedsatte funktionsevne.

Du har mulighed for at måle blodsukker om morgenen og før sengetid, og øvrige blodsukkermålinger kan foretages i pauser, eksempelvis ved toiletbesøg, hvor der kan foretages grundig håndvask før måling.”

Ved brev af 23. oktober 2020 afslog Ankestyrelsen at genoptage sagen.

Du klagede efterfølgende til mig over Ankestyrelsens afgørelser i sagen.

Den 25. februar 2021 bad jeg Ankestyrelsen og X Kommune om en udtalelse, som jeg modtog den 22. april 2021. Herudover har jeg modtaget dine bemærkninger til udtalelserne den 21. maj 2021.

Jeg henviser i øvrigt om sagens nærmere omstændigheder til sagsfremstillingen sidst i denne udtalelse.

2. Retsgrundlag og praksis

2.1. Serviceloven

Servicelovens § 112, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

”§ 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. 2. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at et hjælpemiddel skal leveres af bestemte leverandører. I forbindelse med kommunalbestyrelsens indgåelse af leverandøraftaler inddrages repræsentanter for brugerne ved udarbejdelse af kravspecifikationerne.

Stk. 3. Ansøgeren kan vælge leverandør af hjælpemidler, jf. dog stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen har indgået en leverandøraftale og ansøgeren ønsker at benytte en anden leverandør end den, som kommunalbestyrelsen har indgået leverandøraftale med, indkøber ansøgeren selv hjælpemidlet og får udgifterne hertil refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør. Har kommunalbestyrelsen ikke indgået leverandøraftale, kan ansøgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.”

Bestemmelsen i § 112 blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service. Af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. LF 38 af 24. februar 2005, Folketingstidende 2004-05 (2. samling)) fremgår det, at bestemmelsen er en videreførelse med redaktionelle ændringer af den dagældende bestemmelse i § 97 i lov om social service.

Bestemmelsen i § 97 blev indført ved vedtagelsen af den første servicelov (lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service). Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. LF 229 af 16. april 1997, Folketingstidende 1996-97), at forslaget afløser bistandslovens § 58 og bygger på anbefalingerne fra Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser (Kompensationsudvalget), jf. udvalgets rapport om hjælpemidler afgivet i januar 1996.

Det fremgår af udvalgets rapport (s. 32), at reglerne i bistandsloven bygger på bl.a. kompensationsprincippet, og at dette princip foreslås videreført. Jeg har i [FOB 2021-2](#) om merudgifter efter servicelovens § 100 beskrevet kompensationsprincippet nærmere. Kompensationsprincippet indebærer, at en person med handicap ikke selv skal dække nødvendige merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

2.2. Hjælpemiddelbekendtgørelsen og hjælpemiddevejledningen

I bekendtgørelse nr. 1247 af 13. november 2017 om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven (hjælpemiddelbekendtgørelsen) fremgår følgende af § 3, stk. 1, 1. pkt.:

”§ 3. Hjælp ydes til anskaffelse af det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.”

Af samme bekendtgørelse fremgår følgende af § 6 om frit leverandørvalg:

”§ 6. Efter § 112, stk. 3, i lov om social service kan ansøgeren vælge leverandør af hjælpemidler, jf. dog stk. 2. Hvis kommunalbestyrelsen har indgået en leverandøraftale, og ansøgeren ønsker at benytte en anden leverandør end den, som kommunalbestyrelsen har indgået leverandøraftale med, indkøber ansøgeren selv hjælpemidlet og får udgifterne her til refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør. Har kommunalbestyrelsen ikke indgået leverandøraftale, kan ansøgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Stk. 2. Ansøgerens ret til at vælge leverandør af hjælpemidler efter stk. 1 gælder ikke, hvis kommunalbestyrelsen kan stille et hjælpemiddel til rådighed, som er fuldstændig identisk med det hjælpemiddel, som ansøgeren ønsker at anskaffe fra en anden leverandør.

Stk. 3. Ved indkøb af hjælpemidler efter reglerne i § 112, stk. 3, i lov om social service skal fakturaen fra den leverandør, som ansøgeren vælger, sendes og afregnes direkte med kommunen. Ansøgeren hæfter selv for egenandelen, der betales direkte til leverandøren. Det skal fremgå af fakturaen, om ansøgerens evt. egenandel er fratrukket.

Stk. 4. Det er en betingelse for, at kommunalbestyrelsen kan yde støtte til hjælpemidler indkøbt efter reglerne i § 112, stk. 3, i lov om social service, at det hjælpemiddel, som ansøgeren har valgt, opfylder de faglige specifikationer og krav til egnethed, som kommunalbestyrelsen har opstillet. Det er ansøgerens ansvar at sikre dette.”

Der er i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder (hjælpemiddelvejledningen) fastsat nærmere retningslinjer for behandlingen af ansøgninger om hjælpemidler efter servicelovens § 112.

For så vidt angår spørgsmålet om borgerens muligheder for udøvelse af erhverv fremgår det af vejledningens pkt. 9:

”9. Der skal ved vurderingen lægges vægt på, om hjælpemidlet eller forbrugsgodet er nødvendigt for, at borgeren kan være i erhverv. Hjælpemidlet eller forbrugsgodet skal således være en forudsætning for, at borgeren overhovedet kan være i erhverv og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.”

Herudover fremgår der om fritvalgsordningen samt ”bedste og billigste” hjælpemiddel følgende af vejledningens pkt. 41:

”41. Efter hjælpemiddelbekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan borgeren vælge leverandør af hjælpemidler. Borgeren kan endvidere mod betaling af prisdifferencen vælge et dyrere hjælpemiddel end det, som er omfattet af kommunalbestyrelsens bevilling. Adgangen til frit valg gælder således alle typer af hjælpemidler.

Hvis borgeren, når den pågældende er blevet bevilget et hjælpemiddel, ønsker at benytte adgangen til frit valg, er det borgeren selv, der indkøber hjælpemidlet, hvorefter udgifterne refunderes af kommunalbestyrelsen. Hvis der er tale om et hjælpemiddel, der er omfattet af en af kommunalbestyrelsen indgået leverandøraftale, kan der højst refunderes udgifter med et beløb svarende til den pris, som kommunalbestyrelsen kunne have erhvervet hjælpemidlet for hos sin leverandør. Hvis der er tale om et hjælpemiddel, der ikke er omfattet af en leverandøraftale, kan borgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel. Om den praktiske afregning mellem borgeren, leverandøren og kommunalbestyrelsen henvises til punkt 48 nedenfor.

Borgerens ret til frit valg ændrer ikke på reglen om, at kommunalbestyrelsen skal yde støtte til det bedst egnede og billigste hjælpemiddel. Det er kommunalbestyrelsen, der ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede funktionsnedsættelse og de deraf affødte behov for kompensation i hver enkelt sag afgør, hvilket hjælpemiddel der er bedst egnede og billigste. Kommunalbestyrelsens afgørelse herom kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne herom i retssikkerhedsloven.”

2.3. Principmeddelelse 30-17

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 30-17 taget stilling til tre sager om bevilling af glukosemåleapparat som hjælpemiddel efter servicelovens § 112. I principmeddelelsen anfører Ankestyrelsen bl.a. følgende:

”Kommunen bevilger i medfør af hjælpemiddelbekendtgørelsen injektions- og testmateriale til diabetikere. Kommunen yder ligeledes i medfør af hjælpemiddelbekendtgørelsen hjælp til anskaffelse af det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Vurderer kommunen, at glukosemålingssystemet er et hjælpemiddel for borger, vil det bero på en konkret og individuel vurdering, om produktet i væsentlig grad yderligere end det allerede bevilgede injektions- og testmateriale kan afhjælpe borgerens varige følger af den nedsatte funktionsevne.

Kommunen kan i væsentlighedsvurderingen inddrage lægelige oplysninger om eventuelle bivirkninger af det allerede bevilgede injektions- og testmateriale. Dette kan fx være særlige fysiske gener, herunder nedsat følelse i fingerspidserne eller et særligt behov for mange daglige blodsuktermålinger, enten på grund af meget svingende blodsukker, eller hvis borgers erhverv kræver dette.

Det forhold, at borger oplyser fx at glukosemålingssystemet er mere hensigtsmæssigt og nemmere at bruge eller skaber mere tryghed for borger, kan ikke i sig selv føre til, at borger er væsentligt yderligere afhjulpnet med glukosemålingssystemet. Det samme gør sig gældende i forhold til, at borger ikke bryder sig om at skulle stikke sig offentligt eller at borger har skiftende arbejdssteder.”

3. Ankestyrelsens udtalelse

3.1. Af Ankestyrelsens udtalelse i sagen fremgår bl.a. følgende om styrelsens praksis ved bevilling af testudstyr til diabetespatienter, herunder om betydningen af erhvervsmæssige forhold:

- Hvis der er bevilget et hjælpemiddel, som vil kunne dække behovet for afhjælpning, og der herefter ansøges om et andet hjælpemiddel, skal der – for så vidt angår vurderingen efter servicelovens § 112, stk. 1, nr. 1 og 2 – efter fast praksis foretages en konkret og individuel vurdering af, om det ansøgte produkt giver en yderligere væsentlig afhjælpning af den nedsatte funktionsevne end det allerede bevilgede produkt.

- For så vidt angår erhvervsmæssige forhold foretages der efter § 112, stk. 1, nr. 3, ikke en vurdering af, om det er muligt for ansøgeren at bevare sit aktuelle job, hvis ikke et konkret hjælpemiddel bevilges, men det vurderes, om det er muligt for ansøgeren i det hele taget at være i et job og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

3.2. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt det har betydning for bevillingen af et hjælpemiddel, at ansøgeren ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde, oplyser Ankestyrelsen, at det er styrelsens opfattelse, at servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, finder anvendelse, hvis det efter en konkret og individuel vurdering ikke er muligt for en ansøger at være i erhverv og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet uden at få bevilget et bestemt hjælpemiddel.

Herudover oplyser Ankestyrelsen, at:

”Der foretages efter § 112, stk. 1, nr. 3, således ikke en vurdering af, om det er muligt for ansøgeren at bevare sit aktuelle job, hvis ikke et konkret hjælpemiddel bevilges, men om det er muligt i det hele taget at være i et job og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.”

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at det forhold, at en ansøger ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde, vil indgå i den samlede vurdering efter § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, hvor borgerens samlede livssituation – herunder erhvervsmæssige forhold – inddrages.

Ankestyrelsen har i dit tilfælde, som led i den samlede vurdering efter servicelovens § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, inddraget, at et afslag på FreeStyle Libre efter Ankestyrelsens opfattelse ikke konkret indebærer, at du ikke vil kunne varetage dit aktuelle arbejde.

Herudover har Ankestyrelsen vurderet, at glukosemålingssystemet FreeStyle Libre ikke er nødvendigt for, at du overhovedet kan være i et erhverv og bevare din tilknytning til arbejdsmarkedet.

3.3. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det har betydning for sagen, at FreeStyle Libre ikke kan erhverves af privatpersoner, men alene er tilgængeligt via bevilling fra region eller kommune, er det Ankestyrelsens opfattelse, at den omstændighed, at en udbyder af et produkt har besluttet, at produktet ikke skal være tilgængeligt på det private marked, ikke kan føre til, at kommunen skal bevilge et dyrere produkt end det bedst egnede og billigste hjælpemiddel, som borgeren er berettiget til efter servicelovens § 112 og hjælpemiddelbekendtgørelsens § 3.

Det modsatte synspunkt vil ifølge Ankestyrelsen føre til, at udbyderne gennem deres markedsadfærd kan diktere, hvilke produkter kommunerne skal bevilge.

Ankestyrelsens udtalelse er gengivet i sin helhed i sagsfremstillingen, der findes sidst i denne udtalelse.

4. Min vurdering

4.1. Din konkrete sag

Ankestyrelsen har ved sin afgørelse i sagen foretaget en vurdering af, i hvilket omfang et hjælpemiddel (FreeStyle Libre) vil kunne afhjælpe de varige følger af din nedsatte funktionsevne eller lette din daglige tilværelse i hjemmet.

Ankestyrelsen har herved bl.a. foretaget en konkret vurdering af, om antallet af daglige blodsuktermålinger sammenholdt med øvrige særlige forhold i sagen, f.eks. særlige fysiske gener, medfører, at FreeStyle Libre i væsentlig grad yderligere end det allerede bevilgede injektions- og testmateriale kan afhjælpe dine varige følger af den nedsatte funktionsevne.

En kvalificeret bedømmelse heraf forudsætter i vid udstrækning fagkundskab af lægefaglig art.

Jeg har som ombudsmand ikke en sådan fagkundskab, og jeg kan derfor kun kritisere myndighedernes generelle vurderinger af denne karakter, hvis der er særlige omstændigheder i sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Ombudsmandens prøvelsesbegrænsninger, s. 167 (175 ff.), i Peter Blume mfl., Liv, Arbejde og Forvaltning (1995), Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 272, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige Emner, 6. udgave (2016), s. 511, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 1006 (Kirsten Talevski).

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at dette er tilfældet, og jeg har således ikke grundlag for at tilsidesætte Ankestyrelsens afgørelse om, at du ikke opfylder betingelserne for bevilling af FreeStyle Libre som et hjælpemiddel efter serviceloven.

4.2. Erhvervsmæssige forhold

Bestemmelsen i servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, omfatter efter sin ordlyd støtte til hjælpemidler, der er nødvendige for, at en person kan "udøve et erhverv". Forarbejderne til servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, ses ikke at indeholde nærmere angivelser om betydningen af ansøgerens erhvervsmæssige forhold i forbindelse med bevillingen af et hjælpemiddel. Lovtekstens ordlyd,

"et erhverv", peger imidlertid i retning af, at det afgørende ikke er, om vedkommende kan bibeholde netop vedkommendes nuværende erhverv. Af hjælpemiddelvejledningen følger det i overensstemmelse hermed, at hjælpemidlet skal være en forudsætning for, at borgeren overhovedet kan være i erhverv og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Jeg mener på den baggrund ikke, at jeg har grundlag for at kritisere Ankestyrelsens praksis, hvorefter der ved vurderingen af, om et hjælpemiddel kan bevilges med henvisning til, at det er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv, jf. servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, ikke tages udgangspunkt i, om ansøgeren kan bevare sit aktuelle job, hvis ikke et konkret hjælpemiddel bevilges, men om det er muligt for ansøgeren i det hele taget at være i job og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Jeg har i den forbindelse noteret mig Ankestyrelsens oplysninger om, at det forhold, at en ansøger ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde, efter styrelsens praksis vil indgå i den samlede vurdering af borgerens livssituation efter § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, og at dette også gælder, selv om det i den konkrete sag vurderes, at et hjælpemiddel ikke er nødvendigt for, at borgeren kan udøve et erhverv, jf. servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3.

4.3. Manglende mulighed for frit leverandørvalg

Hvis en borger ønsker et hjælpemiddel, der er dyrere end det hjælpemiddel, som kommunen har bevilget, har borgeren efter servicelovens § 112, stk. 3, ret til selv at indkøbe det ønskede hjælpemiddel. Borgeren skal i så fald selv betale prisdifferencen mellem det produkt, som kommunen har bevilget (det bedste og billigste), og det produkt, som borgeren selv erhverver.

I Danmark sælges FreeStyle Libre imidlertid ikke til privatpersoner, men kan alene erhverves via bevilling fra kommunen eller via ordination fra sundhedsvesnet. Derfor har du ikke mulighed for – mod egenbetaling af prisdifferencen – selv at indkøbe hjælpemidlet.

Ankestyrelsen har som nævnt anført, at det er styrelsens opfattelse, at den omstændighed, at udbyderen af et produkt har besluttet, at produktet ikke skal være tilgængeligt på det private marked, ikke kan føre til, at kommunen skal bevilge et dyrere produkt end det bedst egnede og billigste hjælpemiddel, som borgeren er berettiget til efter servicelovens § 112 og hjælpemiddelbekendtgørelsens § 3.

Også jeg forstår reglerne om frit leverandørvalg og muligheden for mod egenbetaling af prisdifference at indkøbe et dyrere produkt således, at disse regler alene finder anvendelse, hvis borgeren selv indkøber produktet.

Reglerne ses derimod ikke at indeholde mulighed for, at kommunen i de situationer, hvor borgeren ønsker et produkt, som ikke kan erhverves af privatpersoner, bevilger et dyrere produkt end det "bedste og billigste", og borgeren derefter afregner prisdifferencen (mellem det konkret bevilgede produkt og det produkt, som er "bedst og billigst") direkte med kommunen.

Jeg har på den baggrund ikke bemærkninger til Ankestyrelsens vurdering af, at spørgsmålet om et produkts tilgængelighed på det private marked (dvs., om produktet kan købes af private) ikke har betydning for vurderingen af, hvilket hjælpemiddel der konkret skal bevilges.

...

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

1. Den 2. marts 2020 traf X Kommune afgørelse om afslag på bevilling af glukosemåleapparatet FreeStyle Libre som hjælpemiddel efter servicelovens § 112.

Der blev til brug for din ansøgning udarbejdet en statusattest, LÆ 125, fra Steno Diabetes Center (dateret den 18. februar 2020 og sendt fra centret til X Kommune den 25. s.m.). Det fremgår af statusattesten, at du har haft type 1-diabetes siden 2018, og:

”Den seneste HbA1c er 53 mmol/l, hvilket i denne patients situation opfylder målet for en velreguleret diabetes.

Patienten anbefales blodsukkermåling før og efter måltider, før sengetid, ved bilkørsel, motion samt ved sygdom, ubehag og risiko for hypoglykæmi/hyperglykæmi.”

Herudover fremgår det af statusattesten, at det vurderes, at en fortsat brug af FreeStyle Libre i væsentlig grad vil hjælpe til at fastholde reguleringen af din diabetes. Tilsvarende fremgår af en senere udtalelse af 2. september 2020 fra Steno Diabetes Center.

X Kommune skriver i afslaget bl.a.:

”Lægen oplyser, at din diabetes er stabilt reguleret. Lægen anbefaler, at du skal tage blodsukker værdier i forbindelse med måltider samt ved behov f.eks. ved bilkørsel og fysisk aktivitet, hvilket er et helt normalt antal blodsukkermålinger, når man har diabetes. Dvs. ikke blodsukker målinger udover det sædvanlige.”

Kommunen fandt herefter, at dit daværende blodsukkerapparat (teststrimler) opfyldte dit behov for en præcis blodsukkermåling, og at du derved allerede var kompenseret ved et hjælpemiddel.

Du klagede samme dato over afgørelsen, og du begrundede klagen med bl.a., at du i forbindelse med dit arbejde har omkring 70-100 rejsedage om året, og at arbejdet i visse situationer finder sted på uhygiejniske fabriksanlæg (...), hvor der ikke er mulighed for at måle blodsukker ved måltider eller ved den fysiske aktivitet, som arbejdet medfører. I klagen henviste du også til, at du af din tidligere bopælskommune havde fået bevilget FreeStyle Libre på baggrund af dine erhvervsmæssige forhold. Det fremgår af Y Kommunes bevilling dateret 20. juni 2019, at kommunen bl.a. vurderede, at dit arbejde ikke var foreneligt med de sår, som du fik på fingrene af traditionelle blodsukkermålinger.

X Kommune genvurderede sagen den 6. marts 2020 og skrev bl.a. følgende:

”Ifølge Jan Erik Henriksen, centerdirektør, klinisk lektor, ph.d., speciallæge i medicinske hormonsygdomme bør borgere med type 1 diabetes optimalt måle blodsukker fire gange daglig, det vil sige før måltiderne og til sengetid.

Det er således muligt at lægge to blodsuktermålinger udenfor almindelig arbejdstid dvs. om morgenen før morgenmad og om aftenen inden sengetid.”

Kommunen henviste i den forbindelse til et link fra hjemmesiden www.netdoktor.dk.

I genvurderingen skrev kommunen også:

”Det vurderes som forsvarligt og foreneligt med erhverv, arbejdsrelateret rejseaktivitet og helbred at måle blodsukker, idet der er tale om en velreguleret diabetes uden komplikationer, som ikke kræver ekstraordinær mange målinger eller andre specifikke hensyn for [at] kunne overvåge blodsukkerniveauet.”

2. Ankestyrelsen stadfæstede den 20. maj 2020 X Kommunes afgørelse, idet styrelsen ikke vurderede, at FreeStyle Libre i væsentlig grad yderligere kunne afhjælpe de varige følger af din nedsatte funktionsevne eller i væsentlig grad kunne lette din daglige tilværelse i hjemmet. Ankestyrelsen vurderede desuden, at kommunen havde bevilget det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende i afgørelsen:

”Vi lægger vægt på de lægelige oplysninger i sagen, særligt at din diabetes er stabilt reguleret. Lægen på Steno Diabetes Center anbefaler, at du måler dit blodsukker forud for måltider, og ellers efter behov eksempelvis ved fysisk aktivitet. Der er ikke beskrevet behov for blodsuktermålinger ud over, hvad der er almindeligt, og der er ingen oplysninger om komplikationer eller ubehag ved brug af sædvanligt udstyr til blodsuktermåling.”

For så vidt angår din erhvervsaktivitet bemærkede Ankestyrelsen følgende:

”Du skriver i klagen, at det er dine arbejdsforhold, som er årsag til, at FreeStyle Libre er det bedst egnede blodsuktermålingsudstyr for dig. Du

har årligt mellem 70-100 rejsedage, og du besøger mange produktionsvirksomheder i udlandet, hvilket gør blodsuktermåling med traditionelt udstyr yderst vanskeligt for dig. Du oplyser, at du har måttet stoppe din rejseaktivitet, fordi du ikke længere har FreeStyle Libre.

Det ændrer ikke ved resultatet, fordi det forhold, at det vil være mere hensigtsmæssigt for dig at anvende FreeStyle Libre ikke er tilstrækkeligt til at opfylde lovens krav om yderligere væsentlig afhjælpning. Skiftende arbejdssteder grundet tjenesterejser betragtes ikke som tilstrækkeligt grundlag til at fastslå, at FreeStyle Libre yderligere afhjælper følgerne af din nedsatte funktionsevne.

Du har mulighed for at måle blodsukker om morgenen og før sengetid, og øvrige blodsuktermålinger kan foretages i pauser, eksempelvis ved toiletbesøg, hvor der kan foretages grundig håndvask før måling.”

3. Du rettede ved mail af 16. juni 2020 og brev af 28. juni 2020 efterfølgende henvendelse til X Kommune med en række bemærkninger og spørgsmål til myndighedernes beskrivelse af det antal daglige målinger, som fremgår af anbefalingen i LÆ 125, og det antal målinger, som ifølge oplysningerne i kommunens genvurdering af 6. marts 2020 er optimalt for type 1-diabetikere. Du henviste i den forbindelse til, at anbefalingerne i LÆ 125 medførte, at du skulle måle sit blodsukker 8-10 gange dagligt.

Du stillede også spørgsmål til beregningen af de årlige omkostninger til forbrug af teststrimler, herunder hvor mange daglige målinger myndighederne havde lagt til grund ved denne beregning.

Ved brev af 7. juli 2020 oplyste X Kommune, at de oplysninger, som kommunen havde inddraget vedrørende det optimale antal daglige målinger for personer med diabetes 1, ikke stammede fra en konkret udtalelse fra den navngivne læge, men derimod var hentet fra hjemmesiden www.netdokter.dk. Kommunen beklagede, at dette ikke fremgik af afgørelsen.

Herudover oplyste kommunen, at resultatet af kommunens beregning vedrørende billigste hjælpemiddel ikke var journaliseret, men at der var lavet et overslag på en regnemaskine.

4. Du klagede efterfølgende til mig over Ankestyrelsens afgørelse af 20. maj 2020. Ved brev af 31. august 2020 sendte jeg klagen med bilag til Ankestyrelsen, således at Ankestyrelsen fik mulighed for at tage stilling til det, som du havde anført i klagen til mig.

Ved brev af 23. oktober 2020 meddelte Ankestyrelsen dig, at oplysningerne ikke gav styrelsen grundlag for at genoptage sagen. I afslaget på genoptagelse skrev Ankestyrelsen for så vidt angår beregningen af ”bedste og billigste” hjælpemiddel, at:

”Vi er opmærksomme på, at kommunen ikke har foretaget en præcis beregning af dit forbrug af testmateriale og sammenlignet dette med udgiften til FreeStyle Libre. Det har dog ikke kunnet føre til, at sagen blev hjemvist, da det afgørende er, at FreeStyle Libre generelt set er et dyrere produkt, og da omfanget af dine blodsuktermålinger ikke overstiger det sædvanlige antal, der anbefales fra lægelig side.”

5. Den 17. november 2020 klagede du på ny til mig. Den 25. februar 2021 bad jeg Ankestyrelsen og X Kommune om en udtalelse i sagen.

Jeg skrev bl.a. følgende:

”**a.** Med henvisning til de oplysninger om den anbefalede målehyppighed, der fremgår af statusattest LÆ 125, oplysningerne om det optimale antal daglige målinger, der fremgår af X Kommunes genvurdering af 6. marts 2020, samt det, som Ankestyrelsen har anført i afgørelsen af 20. maj 2020 om den for A anbefalede målehyppighed, beder jeg X Kommune og Ankestyrelsen redegøre for, hvordan de har oplyst sagen.

Jeg beder samtidig X Kommune og Ankestyrelsen redegøre for, hvor mange daglige målinger der betragtes som et ’sædvanligt antal’ for type 1-diabetikere.

b. Derudover beder jeg X Kommune og Ankestyrelsen redegøre for, hvilken betydning A’s erhvervsmæssige forhold har haft for sagen. Jeg henviser i den forbindelse til oplysningerne om, at A har måttet indstille sin rejseaktivitet, der efter det oplyste hidtil har udgjort 70-100 dage om året, samt oplysningerne om de hygiejnemæssige forhold på de fabrikker, han besøger, herunder i relation til de sår på fingrene, som almindelige teststrimmelmålinger medfører.

Samtidig beder jeg myndighederne redegøre for, om det har betydning for spørgsmålet om bevilling af et hjælpemiddel, at ansøgeren ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 9 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder.

Jeg bemærker, at jeg har forstået sagen således, at det pågældende glukosemålingssystem ikke kan erhverves af privatpersoner, men alene er tilgængeligt via bevilling fra region eller kommune. Jeg henviser i den

forbindelse til oplysninger på producenten af FreeStyle Libres hjemmeside, hvoraf det fremgår, at 'FreeStyle Libre kun fås på bevilling' (<https://www.freestyle.abbott/dk-da/freestyle-selvstudier/freestyle-ofte-stillede-sporgsmal.html>).

Jeg beder myndighederne om at forholde sig til betydningen heraf.

c. Endelig bedes myndighederne redegøre for, hvordan der i den konkrete sag er foretaget en beregning efter § 3, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 1247 af 13. november 2017 om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven om 'det bedst egnede og billigste hjælpemiddel'. Myndighederne bedes i den forbindelse oplyse, hvor mange daglige målinger beregningen har taget udgangspunkt i.

Ankestyrelsen bedes samtidig redegøre for, hvilke krav der stilles til myndighedernes beregninger. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 41 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen 'ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede funktionsnedsættelse og de deraf affødte behov for kompensation i hver enkelt sag afgør, hvilket hjælpemiddel, der er bedst egnet og billigst'."

6. Den 22. april 2021 modtog jeg Ankestyrelsens og X Kommunes udtalelser. Bl.a. følgende fremgår af Ankestyrelsens udtalelse:

"1. Retsgrundlag og Ankestyrelsens praksis om FreeStyle Libre

Der ydes efter servicelovens § 112 støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne, i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.

Hvis der er bevilget et hjælpemiddel, som vil kunne dække behovet for afhjælpning, og der herefter ansøges om et andet hjælpemiddel, skal der – for vidt angår vurderingen efter nr. 1 og nr. 2 – efter fast praksis foretages en konkret og individuel vurdering af, om det ansøgte produkt giver en yderligere væsentlig afhjælpning af den nedsatte funktionsevne end det allerede bevilgede produkt.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 30-17 behandlet spørgsmålet om betingelserne for at bevilge FreeStyle Libre som et hjælpemiddel. Det følgende fremgår af meddelelsen:

'Vurderer kommunen, at glukosemålingssystemet er et hjælpemiddel for borger, vil det bero på en konkret og individuel vurdering, om produktet i væsentlig grad yderligere end det allerede bevilgede injektions- og testmateriale kan afhjælpe borgerens varige følger af den nedsatte funktionsevne.

Kommunen kan i væsentlighedsvurderingen inddrage lægelige oplysninger om eventuelle bivirkninger af det allerede bevilgede injektions- og testmateriale. Dette kan fx være særlige fysiske gener, herunder nedsat følelse i fingerspidserne eller et særligt behov for mange daglige blod-suktermålinger, enten på grund af meget svingende blodsukker, eller hvis borgers erhverv kræver dette.

Det forhold, at borger oplyser fx at glukosemålingssystemet er mere hensigtsmæssigt og nemmere at bruge eller skaber mere tryghed for borger, kan ikke i sig selv føre til, at borger er væsentligt yderligere afhjulpnet med glukosemålingssystemet. Det samme gør sig gældende i forhold til, at borger ikke bryder sig om at skulle stikke sig offentligt eller at borger har skiftende arbejdssteder.'

I forhold til valget af det konkrete hjælpemiddel er det fastsat i bekendtgørelse nr. 1247 af 13. november 2017 om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven § 3, stk. 1, 1. pkt., at hjælpen ydes til det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

I vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder, punkt 30, er det uddybende beskrevet, at:

'Der skal ydes det bedst egnede og billigste hjælpemiddel ud fra en samlet vurdering af borgerens situation. Ved denne vurdering kan der bl.a. indgå oplysninger om borgerens behov og helbredsmæssige tilstand. Desuden indgår oplysninger om hjælpemidlets kvalitet, driftssikkerhed, betjeningsmulighed, driftsudgifter, holdbarhed, krav til service, garanti, service- og reparationsmuligheder.'

2. Sagens oplysning og 'sædvanligt antal' målinger

Ombudsmanden beder i henvendelsens pkt. 2.a. Ankestyrelsen om at redegøre for, hvordan styrelsen har oplyst sagen.

Ombudsmanden beder samtidig Ankestyrelsen om at redegøre for, hvor mange daglige målinger, der betragtes som et 'sædvanligt antal' for type 1-diabetikere.

2.1. Sagens oplysning

Ankestyrelsen har afgjort sagen ud fra de oplysninger, styrelsen har modtaget fra X Kommune den 6. marts 2020. Ud over kommunens afgørelse af 2. marts 2020, A's klage af 2. marts 2020 og kommunens genvurdering af 6. marts 2020, omfattede oplysningerne blandt andet også statusattest LÆ 125 fra Steno Diabetes Center dateret den 18. februar 2020.

Ankestyrelsen vurderede, at sagen var tilstrækkeligt oplyst til, at det kunne afgøres, om A opfyldte betingelserne for bevilling af FreeStyle Libre som et hjælpemiddel. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at indhente yderligere oplysninger.

Det følgende fremgår af statusattesten fra Steno Diabetes Center af 18. februar 2020:

'Patienten anbefales blodsuktermåling før og efter måltider, før sengetid, ved bilkørsel, motion samt ved sygdom, ubehag og risiko for hypoglykæmi/hyperglykæmi. Han har fået bevilget fra den tidligere kommune pga. arbejde, da patienten har haft problemer med at måle på arbejde, hvor der er en del rejseaktivitet, patient skal besøge forskellige anlæg (...). pga. det lægeligt skønneste at det er nødvendigt for patient at fortsæt med at brug FreeStyle Libre og den vil i væsentlig grad afhjælpe patienten væsentligt for at fastholde sin diabetes regulation'

Det samme fremgår af en senere udtalelse fra Steno Diabetes Center af 2. september 2020, som er modtaget i Ankestyrelsen den 25. februar 2021.

Ankestyrelsen har i afgørelse af 20. maj 2020 anført følgende:

'Vi lægger vægt på de lægelige oplysninger i sagen, særligt at din diabetes er stabilt reguleret. Lægen på Steno Diabetes Center anbefaler, at du måler dit blodsukker forud for måltider, og ellers efter behov eksempelvis ved fysisk aktivitet. Der er ikke beskrevet behov for blodsuktermålinger ud over, hvad der er almindeligt, og der er ingen oplysninger om komplikationer eller ubehag ved brug af sædvanligt udstyr til blodsuktermåling.'

Ankestyrelsen er opmærksom på, at A – ud over målinger forud for måltider – også er anbefalet at måle sit blodsukker efter måltider. Det beror på en beklagelig fejl, at dette forhold ikke er adresseret i afgørelsen. Det ændrer dog efter styrelsens opfattelse ikke på resultatet i sagen.

2.2. Sædvanligt antal

Ankestyrelsen har på baggrund af ombudsmandens anmodning om udtalelse indhentet en skriftlig lægeudtalelse fra en af Ankestyrelsens lægekonsulenter med medicinsk speciale. Styrelsen har bedt lægekonsulenten oplyse, hvor mange daglige målinger der betragtes som et 'sædvanligt antal' for type 1-diabetikere.

Lægekonsulenten har svaret følgende:

'I henhold til dansk endokrinologisk selskabs behandlingsvejledning om diabetes 1 anbefales for patienter, der er i behandling med multiple insulin injektioner eller insulinpumpe generelt måling af BG mindst 4 gange dagligt. Der kan være særlige omstændigheder der medfører en anden frekvens af måling.'

Ankestyrelsen har dernæst bedt lægekonsulenten forholde sig til, om det antal målinger, som A er anbefalet, kan anses som et 'sædvanligt antal'. Lægekonsulenten har svaret følgende:

'Ansøger er af Steno Diabetes Center anbefalet blodsukkermåling før og efter måltider, før sengetid, ved bilkørsel, motion samt ved sygdom, ubehag og risiko for hypoglykæmi/hyperglykæmi.

Der er ikke dokumenteret hvorfor ansøger har behov for måling af blodsukker efter måltider idet blodsukkerregulationen ligger indenfor det normale, men ellers ligger målingerne indenfor det rekommanderede.'

Ankestyrelsen er opmærksom på, at antallet af daglige målinger i A's tilfælde ligger i den højere ende i forhold til, hvad der kan betragtes som sædvanligt. Ankestyrelsen finder dog ikke, at dette i sig selv er afgørende ved vurderingen af, om FreeStyle Libre i væsentlig grad yderligere end det allerede bevilgede injektions- og testmateriale kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne. Dette uddybes i udtalelsens afsnit 5.

3. Erhvervsmæssige forhold og frit valg

Ombudsmanden beder i henvendelsens pkt. 2.b. Ankestyrelsen om at redegøre for, hvilken betydning A's erhvervsmæssige forhold har haft, herunder oplysningerne om de hygiejnemæssige forhold på de fabrikker, han besøger, i relation til oplysningerne om de sår på fingrene, som almindelige test-strimmel målinger medfører.

Samtidig beder ombudsmanden Ankestyrelsen redegøre for, om det har betydning for spørgsmålet om bevilling af et hjælpemiddel, at ansøgeren

ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde.

Desuden beder ombudsmanden Ankestyrelsen om at forholde sig til betydningen af, at glukosesystemet FreeStyle Libre ikke kan erhverves af privatpersoner, men alene er tilgængeligt via bevilling fra region eller kommune.

3.1. Erhvervsmæssige forhold

Der skal ydes tilskud til et hjælpemiddel til en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når dette er nødvendigt for, at borgeren kan udøve et erhverv, jf. servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3.

Det følgende fremgår af pkt. 9 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder:

'Der skal ved vurderingen lægges vægt på, om hjælpemidlet eller forbrugsgodet er nødvendigt for, at borgeren kan være i erhverv. Hjælpemidlet eller forbrugsgodet skal således være en forudsætning for, at borgeren overhovedet kan være i erhverv og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.'

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3, finder anvendelse, hvis det efter en konkret og individuel vurdering ikke er muligt for en ansøger at være i erhverv og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet uden at få bevilget et bestemt hjælpemiddel.

Der foretages efter § 112, stk. 1, nr. 3, således ikke en vurdering af, om det er muligt for ansøgeren at bevare sit aktuelle job, hvis ikke et konkret hjælpemiddel bevilges, men om det er muligt i det hele taget at være i et job og bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Efter servicelovens § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, ydes der støtte til et hjælpemiddel, når det i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne eller i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet. Ved vurderingen efter § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, indgår borgeres samlede livssituation, herunder borgers erhvervsmæssige forhold.

Det forhold, at en ansøger ved et afslag ikke længere vil være i stand til at varetage sit aktuelle arbejde, vil således indgå i den samlede vurdering efter § 112, stk. 1, nr. 1 og 2. Dette også selvom det i den konkrete sag vurderes, at et hjælpemiddel ikke er nødvendigt for, at borgeren kan udøve et erhverv, jf. servicelovens § 112, stk. 1, nr. 3.

Ankestyrelsen har i A's tilfælde, som led i den samlede vurdering efter servicelovens § 112, stk. 1, nr. 1 og 2, inddraget det forhold, at et afslag på FreeStyle Libre i det konkrete tilfælde efter Ankestyrelsens opfattelse ikke indebærer, at A ikke vil kunne varetage sit aktuelle arbejde, selvom arbejdet med support af internationale kunder og salgsselskaber indebærer omkring 70-100 rejsedage og arbejde på uhygiejniske fabriksanlæg, hvor der blandt andet bliver produceret (...).

Ankestyrelsen har desuden i A's tilfælde vurderet, at glukosemålingssystemet FreeStyle Libre ikke er nødvendigt for, at han overhovedet kan være i et erhverv og bevare sin tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ankestyrelsen har, som nævnt under punkt 2.2, indhentet en skriftlig lægeudtalelse. Vi har i den forbindelse bedt lægekonsulenten uddybe nærmere, hvilken betydning de hygiejnemæssige forhold har i forhold til muligheden for at foretage en blodsuktermåling forsvarligt, og om arbejde i et urent fabriksmiljø er foreneligt med blodsuktermålinger, herunder i relation til de sår på fingrene, som almindelige test-strimmel målinger medfører.

Lægekonsulenten har svaret følgende:

'Der er ikke dokumentation for at der ikke ved almindelig god håndhygiene skulle være muligt at anvende blodsuktermåling med sædvanligt fingerprik. I øvrigt forstår jeg at meget af ansøgers arbejde er af konsulterende art og rejseaktivitet. Der er efter mit skøn ikke noget i vejen for at ansøger kan anvende almindelig blodsuktermåling. Jeg har forståelse for at det på mange måder er nemmere at anvende andre typer af måling men det er noget andet.'

Det forhold, at A med det traditionelle injektions- og testmateriale får sår på fingrene, fører således ikke til en ændret vurdering. Vi vurderer, at der ikke i hverken A's egne eller hans arbejdsgivers beskrivelser af arbejdet, er beskrevet forhold, som begrundet, at han ikke vil kunne varetage sit arbejde ved anvendelse af traditionelt injektions- og testmateriale.

Den omstændighed, at det vil være mere hensigtsmæssigt for A at anvende FreeStyle Libre i forbindelse med sit arbejde, er ikke tilstrækkeligt til at opfylde kravet om yderligere væsentlig afhjælpning.

3.2. *Frit valg*

Det er fastsat i servicelovens § 112, stk. 3, jf. dog stk. 4, at en borger frit kan vælge leverandør af hjælpemidler. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

Stk. 3. Ansøgeren kan vælge leverandør af hjælpemidler, jf. dog stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen har indgået en leverandøraftale og ansøgeren ønsker at benytte en anden leverandør end den, som kommunalbestyrelsen har indgået leverandøraftale med, indkøber ansøgeren selv hjælpemidlet og får udgifterne hertil refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør. Har kommunalbestyrelsen ikke indgået leverandøraftale, kan ansøgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Stk. 4. Ansøgerens ret til at vælge leverandør af hjælpemidler efter stk. 3 gælder ikke, hvis kommunalbestyrelsen kan stille et hjælpemiddel til rådighed, som er fuldstændig identisk med det hjælpemiddel, som ansøgeren ønsker at anskaffe fra en anden leverandør.'

Frit valgs-ordningen er samtidig fastsat i hjælpemiddelbekendtgørelsens § 6, der har følgende ordlyd:

§ 6. Efter § 112, stk. 3, i lov om social service kan ansøgeren vælge leverandør af hjælpemidler, jf. dog stk. 2. Hvis kommunalbestyrelsen har indgået en leverandøraftale, og ansøgeren ønsker at benytte en anden leverandør end den, som kommunalbestyrelsen har indgået leverandøraftale med, indkøber ansøgeren selv hjælpemidlet og får udgifterne hertil refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør. Har kommunalbestyrelsen ikke indgået leverandøraftale, kan ansøgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Stk. 2. Ansøgerens ret til at vælge leverandør af hjælpemidler efter stk. 1 gælder ikke, hvis kommunalbestyrelsen kan stille et hjælpemiddel til rådighed, som er fuldstændig identisk med det hjælpemiddel, som ansøgeren ønsker at anskaffe fra en anden leverandør.

Stk. 3. Ved indkøb af hjælpemidler efter reglerne i § 112, stk. 3, i lov om social service skal fakturaen fra den leverandør, som ansøgeren vælger, sendes og afregnes direkte med kommunen. Ansøgeren hæfter selv for egenandelen, der betales direkte til leverandøren. Det skal fremgå af fakturaen, om ansøgerens evt. egenandel er fratrukket.

Stk. 4. Det er en betingelse for, at kommunalbestyrelsen kan yde støtte til hjælpemidler indkøbt efter reglerne i § 112, stk. 3, i lov om social service, at det hjælpemiddel, som ansøgeren har valgt, opfylder de faglige

specifikationer og krav til egnethed, som kommunalbestyrelsen har opstillet. Det er ansøgerens ansvar at sikre dette.'

I pkt. 41 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder fremgår følgende om frit valg-ordningen:

'Efter hjælpemiddelbekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan borgeren vælge leverandør af hjælpemidler. Borgeren kan endvidere mod betaling af pris-differencen vælge et dyrere hjælpemiddel end det, som er omfattet af kommunalbestyrelsens bevilling. Adgangen til frit valg gælder således alle typer af hjælpemidler.

Hvis borgeren, når den pågældende er blevet bevilget et hjælpemiddel, ønsker at benytte adgangen til frit valg, er det borgeren selv, der indkøber hjælpemidlet, hvorefter udgifterne refunderes af kommunalbestyrelsen. Hvis der er tale om et hjælpemiddel, der er omfattet af en af kommunalbestyrelsen indgået leverandøraftale, kan der højst refunderes udgifter med et beløb svarende til den pris, som kommunalbestyrelsen kunne have erhvervet hjælpemidlet for hos sin leverandør. Hvis der er tale om et hjælpemiddel, der ikke er omfattet af en leverandøraftale, kan borgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel. Om den praktiske afregning mellem borgeren, leverandøren og kommunalbestyrelsen henvises til punkt 48 nedenfor.

Borgerens ret til frit valg ændrer ikke på reglen om, at kommunalbestyrelsen skal yde støtte til det bedst egnede og billigste hjælpemiddel. Det er kommunalbestyrelsen, der ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede funktionsnedsættelse og de deraf affødte behov for kompensation i hver enkelt sag afgør, hvilket hjælpemiddel der er bedst egnet og billigst. Kommunalbestyrelsens afgørelse herom kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne herom i retssikkerhedsloven.'

Det er kriterierne i servicelovens § 112, stk. 1, der er afgørende ved vurderingen af, om der er grundlag for at bevilge et hjælpemiddel. I forhold til valg af konkret hjælpemiddel foretages der en vurdering af, hvilket hjælpemiddel der er bedst egnet og billigst, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 3.

Servicelovens § 112, stk. 3, indebærer, at en borger, som har fået bevilget et hjælpemiddel, som udgangspunkt frit kan vælge, hvem der skal levere hjælpemidlet. Borgeren har i den forbindelse ret til at vælge at indkøbe et dyrere hjælpemiddel end det, som kommunalbestyrelsen har bevilget.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at udbyderen af glukosemålingssystemet FreeStyle Libre, Abbott, har valgt ikke at gøre produktet tilgængeligt for privatpersoner, og at produktet således i Danmark kun kan erhverves ved hjælp af en bevilling fra kommunen eller regionen. I andre lande har Abbott valgt at gøre produktet tilgængeligt for køb også direkte fra privatpersoner. Ankestyrelsen er ikke bekendt med hvorfor og har ikke indflydelse på, at produktet ikke er tilgængeligt for privatpersoner i Danmark.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at den omstændighed, at udbyderen af et produkt har besluttet, at produktet ikke skal være tilgængeligt på det private marked, ikke kan føre til, at kommunen skal bevilge et dyrere produkt end det bedst egnede og billigste hjælpemiddel, som borgeren er berettiget til efter servicelovens § 112 og hjælpemiddelbekendtgørelsens § 3. Det modsatte synspunkt ville efter Ankestyrelsens opfattelse føre til, at udbyderne gennem deres markedsadfærd kunne diktere, hvilke produkter kommunerne skal bevilge.

4. Bedst egnet og billigst

Ombudsmanden beder i henvendelsens pkt. 2.c. Ankestyrelsen om at redegøre for, hvordan der i den konkrete sag er foretaget en beregning efter § 3, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 1247 af 13. november 2017 om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven, om 'det bedst egnede og billigste hjælpemiddel'.

Ombudsmanden beder i den forbindelse Ankestyrelsen om at oplyse, hvor mange daglige målinger beregningen har taget udgangspunkt i.

Samtidig beder ombudsmanden om, at Ankestyrelsen redegør for, hvilke krav der stilles til myndighedernes beregninger.

4.1. Den konkrete beregning

Ankestyrelsen har i den konkrete sag ikke foretaget en beregning af prisen på henholdsvis de traditionelle testmaterialer og glukosemålingssystemet FreeStyle Libre.

Det er Ankestyrelsens erfaring gennem behandlingen af et stort antal sager, at FreeStyle Libre er et dyrere produkt end traditionelle testmaterialer, medmindre der konkret er tale om et dagligt antal målinger væsentligt over gennemsnittet (mere end 15-20 målinger). Ankestyrelsen lægger derfor i praksis som udgangspunkt til grund, at traditionelt testmateriale er billigere, medmindre der er oplysninger i den enkelte sag, der taler for, at FreeStyle Libre konkret er billigst.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at A i sin nye og uddybende klage af 17. november 2020 til Folketingets Ombudsmand over X Kommunes behandling af ansøgningen om FreeStyle Libre som hjælpemiddel og den efterfølgende behandling i Ankestyrelsen har angivet, at prisen for teststrimler er ca. 1.300 kr. dyrere end en FreeStyle Libre løsning.

X Kommune har i sin udtalelse af 17. februar 2021 oplyst, at kommunen har lavet en beregning af den samlede udgift til FreeStyle Libre og på den baggrund fundet, at de traditionelle testmaterialer er billigst.

X Kommune har i udtalelsen oplyst, at A's faktiske forbrug af traditionelle testmaterialer de seneste ca. 10 måneder maksimalt har ligget på gennemsnitligt 7-8 målinger dagligt.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at det faktiske forbrug på 7-8 målinger dagligt vedrører en periode, hvor A efter det oplyste ikke har haft rejseaktivitet.

X Kommune har imidlertid oplyst, at kommunen ved beregningen af den samlede udgift til FreeStyle Libre for A har taget udgangspunkt i 12 daglige målinger. Dette harmonerer med de lægelige oplysninger om anbefalet antal målinger fra Steno Diabetes Center af 18. februar 2020 og 2. september 2020 samt oplysningerne fra A selv, om at han har brug for mindst 10-12 daglige målinger.

Ankestyrelsen finder på denne baggrund, at der ikke er anledning til at hjemvise sagen eller i øvrigt ændre styrelsens vurdering heraf.

4.2. Krav til myndighedernes beregninger

Det fremgår af pkt. 41 i vejledning nr. 10324 af 14. december 2017 om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder, at:

'Det er kommunalbestyrelsen, der ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede funktionsnedsættelse og de deraf affødte behov for kompensation i hver enkelt sag afgør, hvilket hjælpemiddel der er bedst egnet og billigst.'

Der er ikke herudover beskrevet konkrete krav til kommunens eller Ankestyrelsens beregninger i forbindelse med vurderingen af det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Ankestyrelsen lægger – som der er redegjort for under punkt 4.1 – som udgangspunkt til grund, at traditionelt testmateriale er billigere, medmindre der er oplysninger i den enkelte sag, der taler for, at FreeStyle Libre konkret er den billigste løsning for borger. I tilfælde, hvor der opstår tvivl

om, hvilket produkt der er bedst egnet og billigst, påser Ankestyrelsen, om kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering af, hvilket hjælpemiddel der er bedst egnet og billigst ud fra borgerens samlede hjælpebehov som følge af funktionsnedsættelsen.

5. Øvrige overvejelser i forhold til den konkrete sag

A har i sin nye og uddybende klage til Folketingets Ombudsmand af 17. november 2020 oplyst, at han får sår ved at skulle måle sig 12 gange dagligt.

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at der i væsentlighedsvurderingen kan inddrages lægelige oplysninger om eventuelle bivirkninger af det allerede bevilgede injektions- og testmateriale i form af fx særlige fysiske gener, herunder nedsat følelse i fingerspidserne.

Der er imidlertid ikke lægelige oplysninger om, at A ved brug af det traditionelle testmateriale har problemer med fx sår og smerter i fingrene, som kan anses for at være udover, hvad der må forventes ved anvendelse af de traditionelle testmaterialer.

Det fremgår således hverken af statusattesten fra Steno Diabetes Center af 18. februar 2020 eller den senere udtalelse fra Steno Diabetes Center af 2. september 2020, at A har særlige fysiske gener ved brug af det allerede bevilgede injektions- og testmateriale. I statusattesten af 18. februar 2020 er det direkte anført, at A ikke har nervebetændelse i sine fingerspidser.

Ankestyrelsen finder derfor, at oplysningen ikke ændrer den tidligere vurdering af sagen.

Ankestyrelsen er desuden opmærksom på, at A – ud over målinger forud for måltider – også er anbefalet at måle sit blodsukker efter måltider, og at A har oplyst, at han har brug for mindst 10-12 daglige målinger.

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at det forhold, at en borger har et behov for at måle sit blodsukker oftere end minimumsantallet, ikke i sig selv kan føre til, at der kan bevilges en sensorbaseret glukosemåler. Der må foretages en konkret vurdering af, om antallet af målinger sammenholdt med øvrige særlige forhold i sagen, fx særlige fysiske gener, medfører, at FreeStyle Libre i væsentlig grad yderligere end det allerede bevilgede injektions- og testmateriale kan afhjælpe borgerens varige følger af den nedsatte funktionsevne.

Ankestyrelsen vurderer på denne baggrund, at der ikke er kommet nye oplysninger frem, som ændrer ved den tidligere vurdering af sagen.”

Følgende fremgår af X Kommunes udtalelse af 17. marts 2021 for så vidt angår beregningen af ”bedst egnede og billigste hjælpemiddel”:

”Der er lavet en beregning af den samlede udgift til FreeStyle Precision med teststrimler, lancetter og apparat.

Ligeledes er der lavet en beregning af den samlede udgift til FreeStyle Libre med FreeStyle Libre sensorer og apparat.

I begge tilfælde hviler beregningen på 12 daglige målinger, men A’s faktiske forbrug har de sidste ca. 10 mdr. maksimalt ligget på gennemsnitlig 7-8 målinger dagligt, og i begge tilfælde er FreeStyle Precision billigst.”

Jeg sendte den 27. april 2021 Ankestyrelsens udtalelse (herunder udtalelsen fra X Kommune) til partshøring hos dig. Du fremsendte den 21. maj 2021 bemærkninger til udtalelserne.

I dine bemærkninger skriver du bl.a.:

”Jeg er for øjeblikket i gang med at ændre behandlingen gennem Steno Diabetes Center grundet problemer med forhøjet blodtryk og vægtforøgelse som følge af min diabetes-behandling. I den periode har Steno Diabetes Center bevilget FreeStyle Libre sensorer.”

Den 28. maj 2021 sendte jeg dine bemærkninger til Ankestyrelsen og X Kommune til orientering.