# NOTAT

| | | | |
|---|---|---|---|
| Fra: | Anette Olsen og Øyvind Renslo | Dato: | 28.10.2026 |
| Til: | Mari Trommald | Dokument nr.: | 26/03307-1 |
| Kopi til: | Tor Allstrin | | |

# Adgangen til å kreve egenandel for trygghetsalarm

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Helsedirektoratet (Hdir) publiserte 23. september 2026 en lovfortolkning av hjemmelsgrunnlaget for adgangen til å ta egenandel for trygghetsalarm[1]. Flere statsforvalterembeter har også publisert veiledning om hvordan reglene om egenandel for trygghetsalarm skal forstås og praktiseres. Mange kommuner har kontaktet KS og bedt om KS' syn på hvordan reglene om egenandel for trygghetsalarm skal forstås, og om det foreligger plikt til tilbakebetaling i tilfeller der egenandel er krevd urettmessig. KS avdeling for Helse og velferd (HEV) har bedt KS Advokatene om en juridisk vurdering av spørsmålene, som presenteres her.

### 1.2 Problemstilling og avgrensning

Spørsmålet er om forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester (egenandelsforskriften)[2] gir grunnlag for å kreve egenandel ved tildeling av trygghetsalarm etter helse- og omsorgstjenesteloven (hol), og hvilken betydning Hdirs lovfortolkning har ved vurderingen.

Hol § 11-2 gir kommunen adgang til å kreve vederlag av pasient og bruker «*[f]or hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste*», når dette følger av lov eller forskrift. Egenandelsforskriften gir en slik hjemmel for å kreve vederlag for «*praktisk bistand*», med mindre den praktiske bistanden er å regne som «*personlig stell og egenomsorg*». Den første problemstillingen er dermed om trygghetsalarm inngår i begrepet «*praktisk bistand*», hvor forskriften tillater en egenandel. Den andre problemstillingen er når eller i hvilke tilfeller trygghetsalarmen må regnes som en integrert del av «*nødvendig tilsyn*», hvor forskriften ikke gir adgang til å kreve egenandel.

Hdir har uttalt at egenandel er utelukket når brukeren har behov for alarmen for å kunne tilkalle hjelp på en rask og enkel måte på grunn av sykdom, funksjonsnedsettelse, alderssvekkelse eller økt fallfare.

### 1.3 Konklusjon

Etter vår oppfatning tilsier en samlet gjennomgang av rettskildene at trygghetsalarm ytt etter helse- og omsorgstjenesteloven i de fleste tilfeller kan regnes som «*praktisk bistand*», som det normalt er anledning til å kreve egenandel for. Der hvor trygghetsalarmen inngår som en integrert og nødvendig del av den grunnleggende helsehjelpen som regulert i forskriften § 8 andre ledd, vil det sannsynligvis *ikke* være adgang til å kreve egenandel.

Vi har ved vår vurdering lagt stor vekt på lovens ordlyd, lovhistorikken og de ordinære rettskildene. Det samsvarer best med både ordlyden og sammenhengen i forskriften at trygghetsalarm regnes som «*praktisk*

[1] «Presisering av regelverk om egenbetaling for trygghetsalarm
[2] FOR-2011-12-16-1349

*bistand*», som kommunen kan kreve egenandel for. Lovens historikk og sammenhengen med hvordan begrepet forstås i andre lovsammenhenger taler for det samme.

Det er derfor vår vurdering at gjeldende regelverk i mange tilfeller gir grunnlag for å kreve egenandel for levering av trygghetsalarm, og at Hdir legger en for snever tolkning til grunn for når det kan kreves egenandel. Der Hdir mener det kun unntaksvis kan kreves egenandel, mener vi motsatt at hovedregelen er at det er anledning til å kreve egenandel. Ellers er vi enige med Hdir om at det alltid må gjøres en konkret individuell vurdering, og at det for tilfeller som faller inn under unntaket «nødvendig tilsyn», ikke er anledning til å kreve egenandel.

## 2. Hva er en trygghetsalarm?

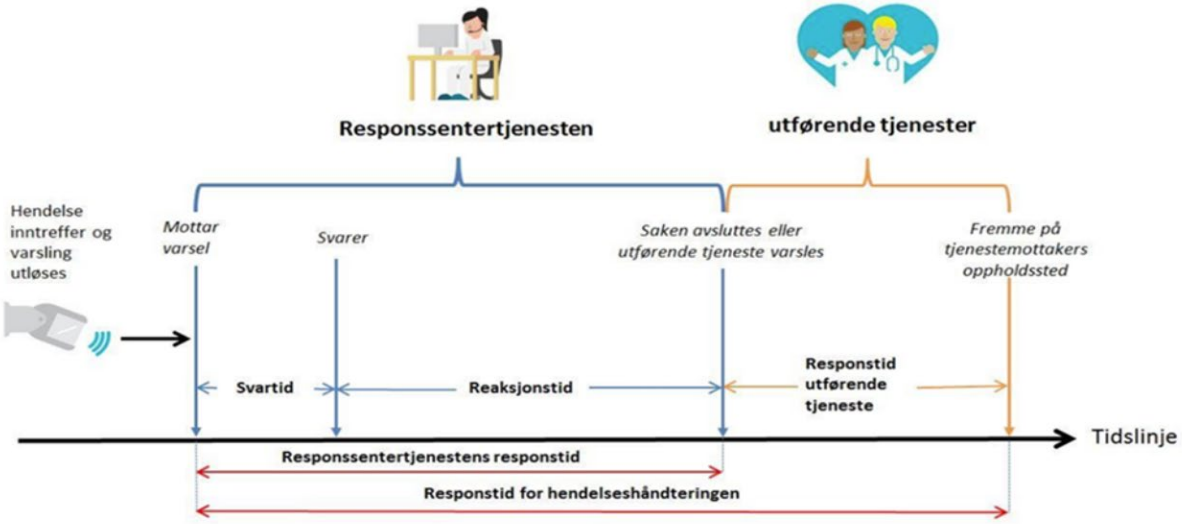
### 2.1 Teknisk løsning og grunnleggende virkemåte

På Helsenorge.no[3] er trygghetsalarm beskrevet som en sensor som for eksempel kan bæres i et smykke rundt halsen eller håndleddet. Trygghetsalarmen er knyttet til en responstjeneste som kan formidle kontakt videre til hjemmetjenesten. Hvis alarmen går vil responstjenesten eller kommunens personell kunne rykke ut, uansett når på døgnet det er, dersom det er nødvendig.

Helsetilsynet har i tilsynsmelding 2025[4] uttrykt at trygghetsalarm er;

> *«En responstjeneste som tar imot, vurderer, dokumenterer og responderer på varsler fra velferdsteknologiske løsninger.»*

I samme melding opplyser Helsetilsynet at det i 2024 var 124 742 brukere av trygghetsalarm. Helsetilsynets illustrasjon av hvordan trygghetsalarmen fungerer viser at henvendelser responderes av responstjeneste som ikke nødvendigvis videreformidler kontakt med helsepersonell eller kommunens utførende tjenester. En god del henvendelser avsluttes i responssentralen.




Hdir har en noe snevrere definisjon av trygghetsalarm i sin lovtolking 23. september i år:

[3] Helsenorge 23.10.2026

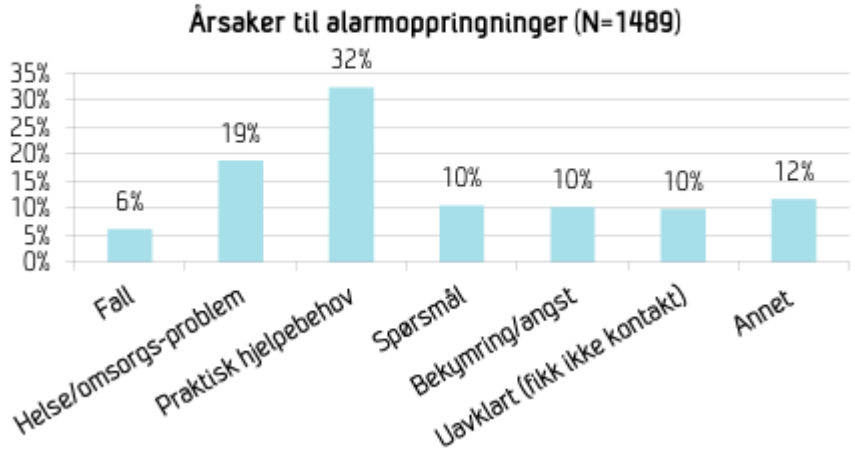
[4] https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2025/velferdsteknologi-kan-gjoere-tjenestene-bedre-men-kan-ogsaa-gi-falsk-trygghet/

*«En trygghetsalarm er en bærbar alarmknapp som kan brukes til å tilkalle hjelp i helserelaterte situasjoner i hjemmet eller utendørs.»* (vår understreking).

## 2.2 Hva trygghetsalarmen gjør

Vår erfaring fra kommunene er at trygghetsalarmen har et videre anvendelsesområde enn det Hdir angir, mer i overensstemmelse med Helsetilsynets beskrivelse. Alarmens faktiske anvendelsesområde favner for det første langt flere typer henvendelser enn utelukkende helserelaterte henvendelser. Dernest er prosessen i forbindelse med alarm mer i samsvar med praksis der langt fra alle alarmer utløser tilkalling av kommunens personell.

Statistikk og forskning på kommunale trygghetsalarmer[5] viste i en gitt periode at over halvparten av alle anrop skyldtes praktiske omsorgsbehov, uhell eller informasjonsbehov, snarere enn akutte medisinske kriser. Mange av de som utløser alarmen har informasjonsbehov eller etterlyser planlagte besøk, dvs. helt andre behov enn helserelaterte situasjoner.




## 2.3 Hva trygghetsalarmen ikke gjør

Vi mener trygghetsalarm som forankres i hol, mest nærliggende er *«praktisk bistand»* som i utgangspunktet ikke omfattes av unntaket for «*personlig stell og egenomsorg*». Alarmen i seg selv kan ikke hjelpe personen til å stå opp, toalettbesøk, personlig hygiene, kle av og på seg eller til å spise. I utgangspunktet vil trygghetsalarmen heller ikke kunne gi tilsyn, det er det helsepersonellet eller omsorgsarbeideren som gir.

Slik vi ser det, er en naturlig forståelse av begrepet "*nødvendig tilsyn*" i helse- og omsorgstjenestelovens forstand, den kontakten med personell som er nødvendig for at personen skal leve trygt. Under enhver omstendighet må levering av trygghetsalarm kunne likestilles med grunnleggende tjenester som nevnt i forskriftens § 8 andre ledd, dersom tjenesten skal omfattes av unntaket, noe vi antar det normalt ikke vil – hensett til trygghetsalarmens tekniske innretning og funksjon. En klassisk trygghetsalarm gir ikke nødvendig tilsyn, da den er en passiv knapp som krever en bevisst handling fra brukeren; brukeren må trykke på knappen for å få kontakt med

[5] Forskningsrapport 2016 Studie av utløste trygghetsalarmer i syv kommuner. Når og hvorfor utløses trygghetsalarmene? Sintef 2016. Periode januar – april 2016

utenforstående. Dette i motsetning til ulike moderne velferdsteknologiske løsninger som fungerer uten at brukeren trenger å gjøre noe. Trygghetsalarmen kan i det perspektivet ikke erstatte personell tilstedeværelse. Alarmen er et teknisk hjelpemiddel som kan sette personen i kontakt med personell som kan sørge for at det gis nødvendig tilsyn.

### 2.4 Avgrensning mot teknologi som utfører digitalt tilsyn

Den digitale «*Nattugla*» er derimot et eksempel på velferdsteknologi som gir faktisk tilsyn. Nattugla er en kamerasensor som brukes i eldreomsorgen og helsevesenet for digitalt tilsyn. Den overvåker rommet anonymt ved hjelp av teknologi og KI for å oppdage fall, uro eller om en person forlater sengen, uten å bruke bærbare enheter. Den vil slik kunne erstatte personell tilstedeværelse eksempelvis gjennom nattlige tilsyn av personell hos brukeren.

## 3. Rettslige utgangspunkter

### 3.1 Kommunens adgang til å kreve egenandel

Dagens hjemmelsgrunnlag lyder slik i *hol:*

> *§ 11-2.Vederlag for helse- og omsorgstjeneste:*
>
> *For hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste, herunder privat virksomhet som driver etter avtale med kommunen, kan kommunen kreve vederlag av pasient og bruker når dette følger av lov eller forskrift.*
>
> *Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om vederlag for helse- og omsorgstjenester og stille krav om at det utstedes spesifisert regning til pasienten.*

Bestemmelsen er en hjemmelsbestemmelse, loven regulerer ikke selv spørsmålet om trygghetsalarm, spørsmålet må derfor vurderes i lys av forskriften. Trygghetsalarm er ikke en lovpålagt tjeneste etter helse- og omsorgstjenesteloven. Alarmen tildeles likevel vanligvis gjennom enkeltvedtak etter hol § 3-2 nr. 6 bokstav b.

### 3.2 Egenandelsforskriften § 8

Egenandelsforskriften § 8 gir kommunen adgang til å fastsette egenandel og betalingssatser for praktisk bistand og opplæring, med unntak for til «*personlig stell og egenomsorg».* Bestemmelsen fastslår selv hva som menes med «*personlig stell og egenomsorg*»; nemlig «*hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov».*

### 3.3 Legalitetsprinsippet og kravene til lovtolkingen

Legalitetsprinsippet er relevant i flere henseende. For det første følger det av legalitetsprinsippet at hverken Hdirs eller statsforvalterens lovtolking i seg selv er rettslig bindende for kommunen. Det er *loven* som binder kommunen og statsforvaltningens lovfortolkning har ikke autoritet overfor kommunen ut over det som følger av loven. For det andre følger det av legalitetsprinsippet at kommunen må ha hjemmel i lov for å kunne kreve

egenandel fra innbyggerne for tjenester på helse- og omsorgsområdet der individet har lovfestede rettigheter[6]. For det tredje er en bestemmelses *ordlyd* særlig sentral i lovtolkingen på legalitetsprinsippets område.

Høyesterett har i en avgjørelse som gjelder egenandelsforskriftens[7] kapittel 1 slått fast at legalitetsprinsippet må tas i betraktning ved fortolkningen av reglene om beregningen av egenandel i forskriften. I dommen er det vist til at tolkningsnormen etter Grunnloven § 113 er at ordlyden står sentralt og at tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer, og som sikrer en tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne[8]. Høyesterett sluttet seg i dommen til Agder lagmannsretts[9] vurdering knyttet til tolkningen av forskriftsbestemmelsen. Lagmannsretten uttalte der:

> *«Egenandelsbestemmelsene bør være enkle å forstå og praktisere. Den forståelsen staten tar til orde for vil kunne medføre ulik praktisering avhengig av vurderingen av den enkelte beboer og hvilken kommune vedkommende bor i. Det er uheldig. Det må være en oppgave for forskriftsgiver å klargjøre rettstilstanden dersom forskriften og tilknyttede tolkningsuttalelser gir utilsiktede konsekvenser.»*[10]

Avgjørelsen gjaldt egenandel etter forskriftens kapittel 1, men vi mener de samme hensynene gjør seg gjeldende for vurdering av egenandel etter kapittel 2. Vi mener derfor dette er relevante utgangspunkter for forståelsen av egenandelsforskriftens § 8.

### 3.4 Betydningen av Hdirs og statsforvalternes uttalelser

Hdirs uttalelser kan gi god veiledning om regelverket, men denne problemstillingen må avgjøres på grunnlag av ordinær rettskildebruk. Vi har tatt utgangspunkt i rettskildelæren der lov, forskrift, forarbeider, og rettspraksis er de sentrale ordinære rettskildene som belyser forståelsen av regelverket. Vi mener at lovhistorikken på området også kaster lys over hvordan reglene skal forstås.

Det er domstolene som avgjør med bindende virkning hvordan en rettsregel er å forstå. Rundskriv, informasjonsmateriell, veiledere og statsforvaltningens lovfortolkninger er ikke ordinære rettskilder. De kan likevel være nyttige innfallsvinkler for å forstå loven for rettsanvenderne i det daglige.

Både Hdir og statsforvalterembetene er underordnet Helse- og omsorgsdepartementet. Kommunene er imidlertid selvstendige rettssubjekter. De inngår ikke i det statlige forvaltningshierarkiet og kan følgelig ikke instrueres av statsforvaltningen.

Det ligger til Hdirs mandat å fortolke lover og regelverk på området for helse- og omsorgssektoren. Helse- og omsorgstjenesteloven gir imidlertid ikke Hdir hjemmel til å avgi bindende lovfortolkninger. Kommunene er dermed ikke rettslig bundet av Hdirs lovfortolkninger. Kommunene er derimot bundet av loven, jf. Grunnloven § 49 andre ledd.

## 4. Den rettslige klassifiseringen av trygghetsalarm

### 4.1 Det konkrete vurderingstemaet

[6] Pbrl. § 2-1, jf. NOU 2019: 5 punkt 13.8
[7] HR-2026-1002-A
[8] HR-2026-1002-A avsnitt 39 med henvisning til HR-2018-1907-A
[9] LA-2025-031293
[10] I dommen vises det også til HR-2022-2404-¤ avsnitt 45

Vi mener det er for snevert å omtale trygghetsalarmen hovedsakelig i forbindelse med å tilkalle helsehjelp eller for helserelaterte spørsmål og at rettskildene ikke gir støtte til en slik innskrenkende tolkning.

### 4.2 Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven

Etter dagens hol § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b plikter kommunen å tilby «*personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt*». I praksis forankres vedtak om trygghetsalarm etter dette alternativet.

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a og c.[11]. Ifølge forarbeidene[12] omfatter dette hjelp til egenomsorg, personlig stell, hjemmehjelp og annen hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og husholdningen, men forarbeidene nevner ikke trygghetsalarm eksplisitt under denne definisjonen. Når vedtak om trygghetsalarm forankres i denne bestemmelsen, faller det inn under det som var sosiale tjenester i sosialtjenesteloven.

Forarbeidene til sosialtjenesteloven uttrykte at egenbetaling for sosiale tjenester var vanlig[13]; og at det fortsatt skulle være adgang til å kreve egenandel for tjenestene[14].

*«Departementet deler utvalgets syn på at det fortsatt bør være adgang til å kreve egenbetaling for sosiale tjenester. Dette er et innarbeidet prinsipp i sosialtjenesten. Med det omfang og servicepreg som de kommunale tjenester har fått synes det rimelig at kommunene gis adgang til å ta betaling for tjenestene. Departementet slutter seg til utvalgets forslag i bestemmelsens første ledd og har fremmet forslag i samsvar med dette»*

Gjeldende egenandelsforskrift har tatt opp i seg både vederlag for sosiale tjenester, og tjenester etter kommunehelsetjenesteloven. Det materielle innholdet er ikke nevneverdig endret, jf. følgende uttalelse i forarbeidene til gjeldende lov[15];

> *«Departementet finner det imidlertid ikke naturlig å legge frem nye egenbetalingsordninger i proposisjonen. Forskriftshjemmelen for regulering av vederlag foreslås inntatt i § 11-2 andre ledd. Forslaget innebærer at en harmonisert felles forskrift kun vil erstatte dagens forskrifter som er gitt med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven § 2-3 og sosialtjenesteloven § 11-2. Egenbetalingsordninger vil eventuelt kunne vurderes i forskriftsarbeidet herunder praktisk bistand» i hol § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b.»*

Dette taler for at klassifiseringen av trygghetsalarm og adgangen til å kreve egenandel for alarmen, må ses i lys av denne tidligere reguleringen**.**

### 4.3 Lovhistorikken og tidligere betalingsregler

[11] Prop 91 L (2010-2011) punkt 15.5.7.3
[12] Prop.91 L (2010-2011) kapittel 11
[13] Ot. Prp. Nr 29 (1990-1991) punkt 11.3
[14] ibid
[15] ibid

Trygghetsalarm er benyttet gjennom flere tiår. I NOU 1997:17 Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester beskrives følgende[16]:

> *«Før 1. oktober 1991 sto kommunene fritt med hensyn til prisfastsettelse og praktisering av brukerbetaling for hjemmehjelp og husmorvikar. Det forelå anbefalte timesatser fra Kommunenes Sentralforbund, men få kommuner fulgte dem fullt ut. Hjemmesykepleie var gratis.*

I forskriften av 27. september 1991 ble det gitt adgang til å ta betaling for hjemmesykepleie, men det ble satt begrensninger gjennom betalingstak. Forskriften om betalingstak avgrenset imidlertid mot tjenester som falt utenfor, herunder trygghetsalarm.

Kommunen kunne f.eks ta betaling utover utgiftstaket for tjenester som gressklipping, matombringing, vedlikehold av bolig og trygghetsalarm. Trygghetsalarm ble av utvalget omtalt som en ikke lovpålagt tjeneste[17];

> *Kommunene har en rekke tilbud for eldre og funksjonshemmede som ikke er pålagt dem. Disse tilbudene er av stor betydning for den enkelte bruker. Av slike tilbud kan nevnes:*
> - *matombringing*
> - *rengjøringspatruljer*
> - *vaktmestertjeneste*
> - *trygghetsalarm*
> - *frisørtjeneste*
> - *fotpleie*
> - *en rekke fritidsaktiviteter*
> - *eldresenter»*

Vi ser at trygghetsalarm historisk ikke ble ansett som en ordinær lovpålagt omsorgstjeneste på linje med personlig stell og egenomsorg, og dernest at trygghetsalarm ble behandlet særskilt i betalingsregimet. Begge deler trekker i retning av at tjenesten ble betraktet som praktisk bistand snarere enn en «egentlig» helse- eller omsorgstjeneste.

Høringsnotatet «*Brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester*»[18] fra 2004 drøftet departementet hvorvidt dagjeldende finansierings- og brukerbetalingsordninger var tilpasset utviklingen i pleie- og omsorgstjenesten og skisserte mulige alternativer til gjeldende system. Sosialdepartementet la imidlertid ikke frem en konkret modell i høringsnotatet. I notatet ble trygghetsalarm beskrevet slik[19]:

> *«Trygghetsalarm er en ytelse bestående av en teknisk alarminnretning knyttet til en uttrykningstjeneste. Trygghetsalarmtjenesten eller deler av denne er en tjeneste etter sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven vil være avhengig av formålet med tjenesten og behovet denne skal dekke i det enkelte tilfellet. Regelverket som gjelder for disse tjenestene, for eksempel saksbehandlingsregler og regler for adgangen til å kreve vederlag, kommer i så fall til anvendelse. Av merknadene til forskriften fremgår det imidlertid at beregningen av betaling for andre tjenester, slik som vaktmestertjenester,*

[16] NOU 1997:17 punkt 5.2.1
[17] NOU 1997:17 punkt 5.5.1
[18] 23. Mars 2004
[19] Høringsnotatet side 16

*matombringing eller trygghetsalarm ikke er regulert i forskriften. Det betyr at betaling for slike tjenester faller utenfor skjermingsreglene i forskriften.»*

Departementet la altså ikke til grunn at trygghetsalarm alltid måtte klassifiseres som helsehjelp eller personlig omsorg. Tvert imot understrekes det at tjenestens karakter beror på hvilket behov som skal dekkes i det enkelte tilfellet. Det må forstås slik at det ble lagt til grunn at alarmen kunne dekke en større bredde av behov. Videre uttales at tjenesten trygghetsalarm ikke var omfattet av de økonomiske skjermingsreglene på dette tidspunktet heller. Det taler for at trygghetsalarm ble klassifisert som praktisk bistand med flere formål.

## 4.4 Klassifisering etter andre lover og i rettspraksis

### 4.4.1 Folketrygdloven

Vi mener omkringliggende rettslig regulering kaster lys over trygghetsalarm som et teknisk hjelpemiddel som ikke er *«personlig stell og egenomsorg»* og at det er relevant å se hen til denne i klarleggingen av hvordan trygghetsalarm skal klassifiseres etter helse- og omsorgstjenesteloven.

I folketrygdloven (ftrl) § 6-3 som gjelder grunnstønad til personer som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, har nødvendige ekstrautgifter, inngår utgifter til drift av tekniske hjelpemidler i utgiftskategoriene. I rettspraksis fra Trygderetten[20] er trygghetsalarm omtalt som omfattet av begrepet «*tekniske hjelpemidler*».

Eidsivating lagmannsrett la i saken LE-2013-87943 til grunn at egenandel for trygghetsalarm etter daværende sosialtjenestelov – nå videreført i helse- og omsorgstjenesteloven – utgjør en nødvendig ekstrautgift som kan gi grunnlag for grunnstønad etter folketrygdloven §6-3.

Denne avgjørelsen er også omtalt[21] i Rundskriv til folketrygdloven.

### 4.4.2 Skadeserstatningsloven

Trygghetsalarm er også omtalt som et "teknisk hjelpemiddel" i en avgjørelse fra Gulating lagmannsrett som gjaldt utmåling av erstatning for lidt og fremtidig tap knyttet til sosialmedisinske utgifter, til boligtilpasning, samt utgifter til terrengrullestol, heisalarm og strøm, der lagmannsretten utmålte erstatningen etter skadeserstatningsloven § 3-1;

*«Etter § 6-3 bokstav a dekker grunnstønaden ekstrautgifter 'til drift av tekniske hjelpemidler'. Utgifter til drift av heisalarm har likhetstrekk med utgifter til trygghetsalarm som inngår i grunnstønaden, jf. LE-2013-87943 og Rundskriv R06-00 fra NAV med kommentarer til § 6-3.»*

### 4.4.3 Krigspensjonslovgivningen

I Lov om krigspensjon for militærpersoner § 3 nummer 1 og 2, inngår ikke trygghetsalarm i lovens «*sykebehandling*»-begrep, som i stor grad samsvarer med helsehjelpsbegrepet. Trygghetsalarm inngår heller ikke i lovens «*hjelpemidler*» begrep i § 8. Dette følger også av Trygderettens praksis[22], jf. følgende uttalelse:

[20] TRR-2015-3177, TRR-2013-2478
[21] R06-00 Rundskriv til ftrl kap 6: Grunnstønad og hjelpestønad Kommentarer til de enkelte paragrafene i kapittel 6
[22] TRR-2005-3569

*«Retten anser i likhet med Rikstrygdeverket at trygghetsalarm ikke kan anses som sykebehandling, jf. militærloven § 3 og heller ikke som et hjelpemiddel etter militærloven § 8. Retten finner dessuten støtte for dette synspunkt i Trygderettens ankesak nr. 2264/90.»*

#### 4.4.4 Betydningen av praksis etter andre lover

Rettspraksis etter andre lover avgjør ikke hvordan trygghetsalarm skal klassifiseres etter egenandelsforskriften. Praksisen har likevel betydning fordi den bygger på en konkret forståelse av tjenestens art og funksjon. Når trygghetsalarm i praksis etter blant annet folketrygdloven og skadeserstatningsloven er behandlet som et teknisk hjelpemiddel, gir dette også støtte for at alarmen isolert sett ikke utfører nødvendig tilsyn, men er et redskap som gjør det mulig for brukeren å komme i kontakt med den som kan yte hjelp eller tilsyn. En annen klassifisering etter egenandelsforskriften enn dette bør derfor kunne begrunnes, noe vi ikke kan se er gjort. Hensynet til sammenheng og konsekvens i regelverket taler da imot å legge en vesentlig annen forståelse til grunn etter egenandelsforskriften uten klare holdepunkter for det.

## 5. Hdirs lovforståelse

### 5.1 Hdirs vurdering

På denne bakgrunn har Hdirs uttalelse om at egenandel er utelukket når brukeren har behov for alarmen som følge av sykdom, funksjonsnedsettelse, alderssvekkelse eller økt fallfare, etter vår vurdering ikke tilstrekkelig støtte i rettskildene. Det avgjørende må etter vår vurdering under enhver omstendighet være en konkret individuell vurdering av tjenestens funksjon og innhold for den enkelte: om alarmen bare gjør det mulig for brukeren å tilkalle hjelp, om den erstatter eller inngår som en integrert del av et nødvendig tilsynstilbud eller om den utgjør et supplement til ordinære helse- og omsorgstjenester. En generell regel om at de nevnte behovsårsakene alltid avskjærer egenandel, er vanskelig å forene med den tidligere reguleringen og den manglende materielle endringen ved overgangen til dagens regelverk.

### 5.2 Vurdering av direktoratets tolkning

Vår vurdering er derfor at Hdirs lovforståelse er for snever og ikke har god nok støtte i rettskildene. Det er uklart hvilke rettskilder Hdir bygger sin lovtolkning på. Vi ser at utviklingen i samfunnet der stadig flere tjenester tilbys i hjemmet, kan skape endringer i bruken av tjenester. Utviklingen av velferdsteknologi som sådan kan ha påvirket terminologi og klassifisering av trygghetsalarmen. Der trygghetsalarmen historisk ble omtalt som et teknisk hjelpemiddel og ansett som et praktisk bistandstiltak, ser vi i dag at den oftere *omtales* som velferdsteknologi og som en del av kommunens tjenesteyting. Det har likevel ikke skjedd noen formell omklassifisering i regelverket. Vi vil derfor understreke at det er en oppgave for lovgiver eller forskriftsgiver å fremme forslag om endringer som er tilpasset dagens situasjon dersom regelverket ikke er tilpasset dagens situasjon. Vi mener lagmannsrettens uttalelse, nevnt foran, illustrerer dette[23]:

*«Det må være en oppgave for forskriftsgiver å klargjøre rettstilstanden dersom forskriften og tilknyttede tolkningsuttalelser gir utilsiktede konsekvenser.»*

## 6. Samlet vurdering av adgangen til å kreve egenandel

[23] LA-2025-031293

Vi mener dagens regler om egenandel for praktisk bistand må forstås i lys av den tidligere reguleringen. Da helse- og omsorgstjenesteloven og den felles egenandelsforskriften ble innført, var siktemålet i hovedsak å samle og videreføre de tidligere ordningene, ikke å foreta en materiell omlegging av betalingsadgangen. Egenandel med grunnlag i denne forskriften er en viktig finansieringskilde for kommuner, og et bevisst valg fra lovgivers side. Når trygghetsalarm tidligere ble behandlet særskilt og betaling for tjenesten falt utenfor skjermingsreglene, kreves det derfor forholdsvis klare holdepunkter for å legge til grunn at rettstilstanden senere er endret. Slike holdepunkter synes ikke å fremgå av ordlyden eller forarbeidene. Lovhistorikken taler dermed for at en ordinær trygghetsalarm fortsatt kan anses som praktisk bistand som det i utgangspunktet kan kreves egenandel for.

I tråd med Høyesteretts tolkningsnorm skal tolkningstvil løses ut ifra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer en tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne. Forskriftens ordlyd og lovhistorikken tilsier at trygghetsalarm er praktisk bistand, men ikke «*personlig stell og egenomsorg*».

## 7. Betydningen for tidligere vedtak og innkrevde egenandeler

### 7.1 Utgangspunktet dersom egenandel er krevd uten hjemmel

Som nevnt ovenfor er det vår vurdering at kommuner i utgangspunktet kan kreve egenandel for trygghetsalarm. Dersom kommunen ikke har lovlig adgang til å kreve egenandel, så oppstår spørsmålet om kommuner plikter å tilbakebetale ulovlig innbetalte egenandeler.
Feil rettsanvendelse i et vedtak vil gjennomgående medføre at et vedtak er ugyldig. Det følger av Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c at ugyldige vedtak kan omgjøres.

### 7.2 Plikt til å finne frem til tidligere saker

Etter gjeldende rett vil feil rettsanvendelse ikke automatisk medføre at kommunen plikter å gjennomgå og undersøke alle tidligere vedtak, samt å omgjøre tidligere vedtak. Forarbeidene til ny forvaltningslov (Prop. 79 L (2024–2025) uttrykker følgende om undersøkelsesplikten under Punkt 23.5.1:

> «*Et eget spørsmål er hvilke aktive skritt forvaltningen selv må ta for å finne frem til ugyldige vedtak. Etter gjeldende rett er det neppe grunnlag for å konstatere at det gjelder noen slik generell plikt, men at dette vil bero på en konkret vurdering av blant annet hvor alvorlig feilen er, hvilke konsekvenser den har, og hvor enkelt det vil være for forvaltningen å finne frem til sakene som berøres av feilen*».

Hvorvidt kommuner plikter å igangsette nærmere undersøkelser for å finne frem til ugyldige vedtak, beror således på en helhetsvurdering.

### 7.3 Plikt til å omgjøre når feilen er kjent

I redegjørelsen om gjeldende rett i samme proposisjon, uttrykkes følgende om selve plikten til å omgjøre:

> «*Etter gjeldende rett kan det være uklart i hvilken grad det gjelder en generell plikt til å omgjøre ugyldige vedtak. Spørsmålet er ikke regulert i forvaltningsloven. Lovavdelingen har i JDLOV-1984-1432 uttalt at «[d]et klare, ulovfestede utgangspunkt i norsk forvaltningsrett er at forvaltningen er forpliktet til av eget initiativ å omgjøre ugyldige vedtak når man blir oppmerksom på ugyldigheten, i hvert fall når omgjøring bare er til gunst for private parter». I uttalelser fra Sivilombudet og i juridisk teori er det lagt til grunn at spørsmålet om plikt til omgjøring beror på en helhetsvurdering, se blant annet ombudets uttalelse i SOM-2014-3496, som det også er vist til i JDLOV-2017-1887*».

### 7.4 Momenter i kommunens konkrete vurdering

Det beror derfor på en nærmere konkret helhetsvurdering hvorvidt kommuner plikter å gjennomgå tidligere vedtak og omgjøre disse. Etter vår oppfatning må følgende forhold tillegges sentral vekt i en slik vurdering:

- Hvor ressurskrevende vil det være å undersøke hvorvidt kommunen har gjort feil rettsanvendelse, herunder for eksempel foreta en ny vurdering av hvorvidt levering av trygghetsalarm er praktisk bistand eller nødvendig tilsyn. Det antas at det kan kreve en god del arbeid å gjennomgå tidligere vedtak for å avklare hvor kommuner ikke har hatt adgang til å kreve egenandel.
- Hvor klart er det at kommunens lovanvendelse eller faktiske vurdering er feil.
- Vi legger videre til grunn at bruker også har hatt god nytte av trygghetsalarmen.
- Hvorvidt det gjelder forholdsvis små beløp.

### 7.5 Konklusjon om tidligere saker

Det er da vår vurdering basert på en helhetsvurdering – at kommunen avhengig av momenter som listet opp ovenfor gjennomgående ikke vil ha plikt til å undersøke og omgjøre tidligere vedtak. Dette altså selv om det opprinnelige vedtaket om å kreve en egenandel ble truffet i strid med egenandelforskriften.

Anette Olsen
Advokat

Øyvind Renslo
Advokat

*Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ingen signatur.*