



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Eldrerådet		
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne		
Utvalg Kultur og Levekår		
Formannskapet		
Kommunestyret		

Lokal forskrift om ledsagerbevis for mennesker med funksjonsnedsettelse

Kommunedirektørens forslag til vedtak/innstilling:

Forslaget til forskrift sendes på høring i 4 uker.

Vedlegg

- 1 Lokal forskrift om ledsagerbevis for mennesker med funksjonsnedsettelse Stjørdal kommune

Saksopplysninger:

Ledsagerbevis er ikke en lovfestet rettighet etter helse- og omsorgstjenesteloven. Ordningen er frivillig for kommunene, men har de siste årene utviklet seg til en landsdekkende praksis hvor de fleste kommunene tilbyr ledsagerbevis som et virkemiddel for å øke deltakelse og tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse. Dette samsvarer også med nasjonale veiledende føringer, hvor ordningen beskrives som et tiltak for å forebygge isolasjon og fremme likestilling i samfunnet.

Stjørdal kommune har over tid praktisert ordningen og fattet enkeltvedtak om ledsagerbevis uten å ha hatt egen forskrift eller retningslinjer. Per i dag har kommunen ca. 1500 aktive vedtak om ledsagerbevis, hovedsakelig tidsbegrensede vedtak med varighet på ca. 2-5 år. Denne etablerte praksisen viser både at behovet for ordningen er omfattende, og at kommunen i realiteten har forvaltet en ordning som i praksis fungerer som en rettighet, uten formell regulering.

Mangelen på forskrift eller retningslinjer gjør imidlertid saksbehandlingen utfordrende. Uten en klar hjemmel og tydelig definerte kriterier er det vanskelig for kommunen å fatte enhetlige, forsvarlige og etterprøvbare vedtak. Dette skaper risiko for ulik praksis, mangelfull dokumentasjon og ustabil rettsanvendelse, og svekker både rettsikkerheten for søkerne og kvaliteten på saksbehandlingen. Vedtak som treffes uten tilstrekkelig hjemmel, vil også kunne være ugyldige.

Vurdering:

Kommunen forvalter en ordning som har betydning for innbyggernes mulighet til deltakelse på kultur-, fritids- og transportarenaer. Når det skal fastsettes generelle vilkår for en ubestemt krets av personer, tilsier dette regulering i forskrift fremfor interne retningslinjer for å sikre likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvnbarhet. Forskriftsarbeid innebærer også høring og involvering av berørte, slik at saken blir tilstrekkelig opplyst.

På bakgrunn av eksisterende praksis, omfanget av vedtak og behovet for forvaltningsmessig forutsigbarhet vurderer kommunen derfor at det er nødvendig å fastsette en lokal forskrift. Forskriften vil avklare kriterier, prosess, dokumentasjonskrav, varighet og klagemuligheter i tråd med nasjonale føringer/retningslinjer, og dermed styrke likebehandling og kvaliteten i saksbehandlingen.

Det foreligger veiledende nasjonale retningslinjer for ledsagerbevis utarbeidet av Bufdir, som beskriver formål, målgruppe og sentrale vilkår for ordningen. HelseNorge gir tilsvarende informasjon om hva ledsagerbevis er og hvem som kan få det. Forskriften er utarbeidet med utgangspunkt i disse nasjonale føringene, og det er i tillegg sett hen til forskrifter og retningslinjer fra andre kommuner der slike er tilgjengelige.

Vilkår for tildeling av ledsagerbevis:

Forskriften fastsetter to kumulative hovedvilkår for tildeling av ledsagerbevis

1. **Varighet:** Søkeren må ha sykdom eller funksjonsnedsettelse med forventet varighet utover 2 år.
2. **Dokumentert behov:** Søkeren må ha et dokumentert behov for hjelp eller følge for å kunne delta på aktiviteter/arrangementer eller benytte offentlig transport. Ordningen skal gjøre deltakelse mulig uten ekstra kostnader når personen ellers ikke ville kunne deltatt uten assistanse.

Det skal ikke foretas økonomisk behovsprøving. Det innebærer at inntekt, formue, trygdeytelser eller andre økonomiske forhold ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om vilkårene er oppfylt.

Vurderingen skal være individuell og konkret, og dokumentasjonskravene skal være forholdsmessige og tilpasset sakens opplysningsbehov. Samtidig skal vurderingen ivareta hensynet til like muligheter og ikke-diskriminering, i tråd med likestillings- og diskrimineringslovens formål om likeverd, tilgjengelighet og tilrettelegging. Dette støttes også av CRPDs overordnede prinsipper om likeverd, deltakelse og ikke-diskriminering, som fra 1. januar 2026 er tatt inn i menneskerettsloven.

Aldersvurdering og hensyn for barn

Kommunen legger til grunn at ledsagerbevisordningen ikke har en fast nedre eller øvre aldersgrense. Høy alder i seg selv er ikke grunnlag for tildeling, og for barn må tildeling vurderes opp mot hva som er aldersvanlig bistand fra foresatte. Bufdirs veiledende retningslinjer presiserer at for barn under skolealder må det dokumenteres at barnet har et større ledsagerbehov enn jevnaldrende, og at det påløper ekstrautgifter ved deltakelse.

For å sikre en målrettet og rettssikker praksis foreslår kommunen at forskriften stiller et skjerpet vilkår for barn under skolealder:

«For barn under skolealder kan ledsagerbevis innvilges når det foreligger et særlig omfattende og dokumentert ledsagerbehov ut over det som er vanlig for jevnaldrende, og når funksjonsnedsettelsen medfører ekstraavgifter ved deltakelse sammenlignet med jevnaldrende. Med *særlig omfattende ledsagerbehov* menes typisk at barnet, utover ordinær foreldreoppfølging, har behov for en ekstra voksen for å kunne delta trygt og forsvarlig.»

Dette gir en praktisk og etterprøvable terskel som reflekterer at mindre barn normalt ledsages av foresatte, slik at ordningen særlig skal treffe tilfeller der funksjonsnedsettelsen medfører et vesentlig merbehov og ekstraavgifter.

For barn i skolealder gjelder ikke denne særskilte terskelen som et eget aldersvilkår, men søknaden vurderes etter de ordinære vilkårene i forskriften (forventet varighet utover to år, og dokumentert behov for ledsager for å kunne delta på relevante arenaer eller benytte offentlig transport).

Ledsagerbevisets varighet:

Ledsagerbevisets varighet vurderes av kommunen ved utstedelse. Som hovedregel gis det tidsbegrenset varighet med inntil 3 år. Dette er i tråd med vanlig kommunal praksis, der tidsbegrensede bevis typisk gis for 2-3 år. En treårsperiode gir brukerne forutsigbarhet, samtidig som kommunen får anledning til å oppdatere dokumentasjon ved endringer i funksjonsnivå eller ledsagerbehov. Ordningen er basert på individuelle vurderinger, og en treårsperiode bidrar til at beviset forblir i samsvar med faktisk bistandsbehov over tid. Dette gir en hensiktsmessig balanse mellom brukervennlighet, forvaltningsmessig kvalitet og korrekt behovsprøving.

Økonomiske konsekvenser:

Ledsagerbevisordningen medfører minimal kostnad for kommunen. Kommunen dekker ikke billettkostnader for ledsageren; det er arrangørene som eventuelt gir gratis eller rabatterte adgang. Kommunens kostnader begrenser seg til administrasjon, oppfølging og mindre driftsutgifter ved utstedelse av fysisk/digitalt bevis. Erfaringer fra andre kommuner viser at kostnadene er lave og at ordningen sjelden oppfattes som økonomisk belastende.

Ordningen kan i noen tilfeller ha mindre økonomiske konsekvenser for arrangører ved at ledsager slipper inn gratis, men omfanget av ledsagerbruk er normalt lite og effekten samlet sett begrenset. Selv om ledsager kan få gratis adgang hos enkelte arrangører, viser erfaringen at det økonomiske omfanget er begrenset. I 2025 ble det for eksempel brukt 382 ledsagerbilletter ved Kimen kulturhus (ikke kino) og 299 i Stjørdal svømmehall, noe som bekrefter at ordningen benyttes i et omfang som ikke oppleves som økonomisk belastende for arrangørene.

Prosessen videre:

Prosessen for å vedta en forskrift begynner med at kommunestyret innstiller forslaget til forskriften og det sendes på høring i 4 uker. Høringen skal gi innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner og relevante statlige organer mulighet til å komme med innspill. Dette er viktig for å sikre medvirkning, åpenhet og at forskriften er godt forankret i lokale behov og hensyn.

Etter høringsperioden skal alle innkomne merknader vurderes, og eventuelle endringer i forskriften må drøftes før forslaget legges frem for ny politisk behandling. Kommunestyret fatter deretter endelig vedtak i henhold til kommuneloven § 5-3. Det er viktig at vedtaket

dokumenteres tydelig, og at det fremgår hvilke vurderinger som er gjort på bakgrunn av høringsinnspillene.

Når forskriften er vedtatt, må den kunngjøres på Lovdata for å tre i kraft. Kunngjøringen er et krav etter forvaltningsloven og sikrer at forskriften blir offentlig tilgjengelig og rettslig bindende. Først etter kunngjøring kan forskriften håndheves og legges til grunn for saksbehandling i kommunen.