

Arkiv: <arkivID><jplD> FA-F11, TI-&70
JournalpostID:
Sakshandsamar:
Dato: 22.05.2022

Saksframlegg

Saksnr.	Utval	Møtedato
027/22	Utval for helse og omsorg	31.05.2022
028/22	Råd for menneske med nedsett funksjonsevne	30.05.2022
023/22	Eldreråd	30.05.2022

Revisjon av retningslinjer for følgebevis

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

Utval for helse og omsorg vedtek framlegget til reviderte retningslinjer for følgebevis. Aldersgrensa for tildeling av følgebevis er 8 år. Unntak kan gjerast i særskilte tilfelle.

Råd for menneske med nedsett funksjonsevne 30.05.2022:

Handsaming:

Framlegg frå Reidar Knutsen:

RMNF bed Alver kommune om å fjerne nedre aldersgrense for følgebevis. Saksutgreiinga frå administrasjonen får ikkje fram at følgebevis også er viktig for familiane. Sjølv om barn under 8 år oftast ikkje kan reise eller delta aleine, kan likevel situasjonen være veldig annleis for barn med nedsett funksjonsevne. Kanskje må begge foreldre være med dei to barna slik at ein kan gå av bussen med det eine barnet, ut av kinoen osv. når barnegråt, annan støy, lukt, varme eller totalsituasjonen gir overbelastning - gå ut av køen når det blir uuthaldeleg å stå der. Det kan bety noko økonomisk når begge foreldre alltid må være med, særleg sidan foreldra gjerne ikkje klarar å være i full jobb begge, når eit barn har betydeleg funksjonsnedsetting. Brukarorganisasjonane er samstemte om at aldersgrensa bør fjernast (ref. høyringssvar frå SAFO, FFO og Unge Funksjonshemmede i 2021). Om lag halvparten av barna bur i kommunar utan aldersgrense, sidan fleire av de store ikkje har dette, mellom anna Oslo, Trondheim, Drammen og Stavanger. I Vestland kan Alver heller være pådrivar enn å venta på Bergen i denne saka. Om aldersgrensa likevel ikkje vert fjerna, bør den i alle fall reduserast slik mellom anna Tromsø og Kristiansand har gjort. RMNF bed om at retningslinjene vert språkvaska før ferdigstilling, f.eks. skrive "barn med funksjonsnedsetting" og ikkje "funksjonshemmede barn".

Framlegget vart samrøystes vedteke.

RMNF- 028/22 Vedtak:

RMNF bed Alver kommune om å fjerne nedre aldersgrense for følgebevis. Saksutgreiinga frå administrasjonen får ikkje fram at følgebevis også er viktig for familiane. Sjølv om barn under 8 år oftast ikkje kan reise eller delta aleine, kan likevel situasjonen være veldig annleis for barn med nedsett funksjonsevne. Kanskje må begge foreldre være med dei to barna slik at ein kan gå av bussen med det eine barnet, ut av kinoen osv. når barnegråt, annan støy, lukt, varme eller totalsituasjonen gir overbelastning - gå ut av køen når det blir uuthaldeleg å stå der. Det kan bety noko økonomisk når begge foreldre alltid må være med, særleg sidan foreldra gjerne ikkje klarar å være i full jobb begge, når eit barn har betydeleg funksjonsnedsetting. Brukarorganisasjonane er samstemte om at

aldersgrensa bør fjernast (ref. høyringsvar frå SAFO, FFO og Unge Funksjonshemmede i 2021). Om lag halvparten av barna bur i kommunar utan aldersgrense, sidan fleire av de store ikkje har dette, mellom anna Oslo, Trondheim, Drammen og Stavanger. I Vestland kan Alver heller være pådrivar enn å venta på Bergen i denne saka. Om aldersgrensa likevel ikkje vert fjerna, bør den i alle fall reduserast slik mellom anna Tromsø og Kristiansand har gjort. RMNF bed om at retningslinjene vert språkvaske før ferdigstilling, f.eks. skrive "barn med funksjonsnedsetting" og ikkje "funksjonshemmede barn".

Politisk handsaming

Saka skal til uttale i eldreråd og råd for menneske med nedsett funksjonsevne

Saka skal til avgjerast i utval for helse og omsorg

Bakgrunn

Saka gjeld revisjon av kommunen sine retningslinjer for følgjebevis, med særleg tanke på den nedre aldersgrensa for å få følgjebevis. Den nedre aldersgrensa er i dag normalt 8 år.

Saka er svar på første avsnitt i på HO- 020/22 Vedtak: Meldingar vert tatt til orientering med følgjande tillegg: HO-utvalet ønskjer sak om revidering av retningslinjene for følgjebevis, særleg med tanke på den nedre aldersgrensa, for eksempel til skulestart for barn.

Saka legg fram forslag til reviderte retningslinjer for følgjebevis. Forslaget til nye retningslinjer inneber primært ei redigering av teksten i noverande retningslinjer, med eit unntak. Saka tek særskilt tek opp og drøfter spørsmålet om kommunen kan og bør redusere aldersgrensa for å få følgjebevis.

Saksopplysningar:

Formålet med følgjebevis

Formålet med følgjebevis er å gje funksjonshemma som treng følgjeperson moglegheit til å delta i offentlege kultur- og fritidsarrangement og nytte offentlege transportmiddel i Noreg. Følgjebevis gir den funksjonshemma sitt følgje gratis tilgang til aktivitetar, bygningar, transportmiddel og andre som har godkjent ordninga med følgjebevis. Med følgjebeviset slepp den funksjonshemma og betale for billetten til følgjepersonen, i tillegg til sin eigen. Følgjebeviset bidreg slik til å utjamne ein økonomisk ulikskap som funksjonshemma kan oppleve ved å måtte betale for nødvendige følgje, ein kostnad funksjonsfriske ikkje har. Den ekstra kostnaden for følgjepersonen kan gjere det vanskelegare for funksjonshemma å delta i kultur - og fritidsliv. Deltaking i kultur - og fritidsliv er viktig for å førebygge isolasjon og bidra til livskvalitet.

Verksemder som tek del i følgjebevisordninga

Døme på typiske verksemder som normalt godtar ordninga i og utanfor Alver kommune er ulike museum, idretts- og svømmehallar, kino, kollektivtransport, ulike kultur- og aktivitetshus, kulturtilbydarar, ulike aktivitetsparker som leikeland, trampolinparker etc.

Verksemder er ikkje pliktig etter lov å ta del i ordninga med følgjebevis. Det er frivillig for verksemder å slutte seg til ordninga. Det vart lagt til grunn for saka her at det for funksjonshemma som treng assistanse for å delta i kultur- og fritidsliv er ein føremon at så mange verksemder som muleg tek del i følgjebevisordninga.

Ordninga med følgjebevis har ikkje heimel i lov

Ordninga med følgjebevis har ikkje heimel i lov. Det betyr at innbygarane ikkje har ein lovheimla rett til følgjebevis. Kommunen har heller ikkje ein lovheimla plikt til å ha tilbod om følgjebevis. Kommunen vel sjølv om den vil vere med i ordninga om følgjebevis og ha tilbod om følgjebevis til innbygarane. Alver kommune er med i ordninga om følgjebevis, slik også dei tre tidlegare kommunane Lindås, Meland og Radøy var det.

Nasjonale og lokale retningslinjer for følgjebevis

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter Bufdir) har utforma rettleiande nasjonale retningslinjer for følgjebevis. Alver kommune sine retningslinjer for følgjebevis er basert på Bufdir sine rettleiande nasjonale

retningslinjer og har ikkje andre krav for å få følgjebevis enn dei nasjonale retningslinjene. Alver sine retningslinjer skil seg frå dei nasjonal ved at dei nokon stader har utdjupande forklaringar til kva dei ulike reglane betyr. Alver sine retningslinjer er skrevet i ein samanhengande tekst, utan overskrifter.

Vilkår for å få følgjebevis

Vilkår for å få følgjebevis i Alver kommune er at søkjar:

- Har ei funksjonshemming som varer minst 2-3 år.
- Har behov for ein følgjeperson for å kunne delta på arrangement etc.
- Er normalt fylt 8 år

Det vert understreka her at det ikkje skal skje ei behovsprøving ved tildeling av følgjebevis. Det er med andre ord ikkje eit krav til faktisk deltaking på aktivitetar/arrangement for å få følgjebevis. Ein kan ha rett på følgjebevis, samt fornying av det, sjølv om ein ikkje faktisk nyttar det. Slik retningslinje er utforma ligg det ein presumsjon for at funksjonsfriske barn frå 8 års alder vill kunne ta del på kultur- og fritidsaktivitetar utan følgjeperson. Difor skal barn med funksjonsnedsetting få følgjebevis frå fylte 8 år, når også dei andre vilkåra er oppfylt. Slik er også retningslinjene praktisert i Alver kommune.

Det vert også understreka at følgjebeviset ikkje vert gitt for bruk på bestemte aktivitetar eller arrangement, men kan nyttast hjå alle verksemder som godtek følgjekortordninga. Kortinnehavar vel sjølv om, når og kvar hen vil nytte følgjebeviset. Ved handsaming av søknader er det difor ikkje spørsmål om kvar søkjar skal nytte følgjebeviset. Det skal ikkje vere ei faktisk behovsprøving. Dersom søkjar fell innanfor målgruppa for ordninga i forhold til alder, varig funksjonshemming og behov for følgje/assistanse vert følgjebevis tildelt.

Nærmare om den nedre aldersgrense på 8 år

I den nasjonale retningslinja pkt. 4 står det at «Nedre aldersgrense for søkarar er normalt 8 år.» Aldersgrensa på 8 år er rettleiande, og ikkje absolutt. Jamfør at det står at minste alder for å få følgjekort er «normalt» 8 år.

Grunngjevinga for alderskravet er at funksjonsfriske barn frå 8 års alder normalt vil kunne delta på aktivitetar/arrangement utan vaksen følgjeperson, medan barn med funksjonshemming framleis vil vere i behov for følgjeperson. Målgruppa for følgjebevis er med andre ord personar som, utan funksjonsnedsetting, kunne ha delteke på kultur- og fritidsarrangement på eiga hand.

Høve til å ha lokalt avvikande retningslinjer

Bufdir gir på si heimeside informasjon til kommunar som ønskjer å innføre ordninga med følgjebevis. Der går det fram:

- Kommunen vel sjølv om den vil følgje dei nasjonale retningslinjene fullt ut. Nokre kommunar har avvikande regler på enkelte punkt.
- Fleire kommunar har til dømes valt å ha ei anna nedre aldersgrense enn 8 år, basert på vurdering av lokale tilhøve
- Det er viktig at kommunen tenker over at følgjebeviset kan nyttast over heile landet, ikkje berre i bustadkommunen. Kommunen bør difor ta formålet med ordninga i betraktning før den utformar eigne lokale reglar.

Søknader om følgjebevis i Alver

Tal frå fagsystemet Visma omsorg Profil syner at Alver kommunen i perioden 01.01.20- 16.05.22 har:

- Innvilga 102 søknader om følgjebevis:
 - Av disse søknadene gjaldt 59 saker barn/ungdom under 18 år
 - Av disse søknadene gjaldt 43 saker voksne over 18 år.
- Avslått 10 søknader om følgjebevis:

- Av disse søknadene er 5 avslått fordi alderskravet ikkje var oppfylt. Søkarane var 6 år og yngre.
- Eitt av avslaga er påklaga til kommunal klagenemnd, som tok klagen til følgje.

Aldersgrensa for følgjebevis i andre kommunar (frå tidlegare Hordaland fylke):

- 8 år som nedre aldersgrense i følgjande kommunar:
 - Bergen kommune
 - Austrheim kommune
 - Masfjorden kommune
 - Modalen kommune
 - Osterøy kommune
 - Askøy kommune
 - Øygarden kommune
 - Vaksdal kommune
 - Eidfjord kommune
 - Ulvik kommune
 - Tysnes kommune
 - Austevoll kommune
 - Fedje kommune
 - Samnanger kommune
 - Sveio kommune
- Ikkje nedre aldersgrense:
 - Kvinnherad kommune

Vurdering:

Høve til å ha lokale retningslinjer for følgjebevis

Det er ikkje tvilsamt at kommunen kan fastsette egne lokale retningslinjer. Alver kan ha egne retningslinjer med utfyllande forklaringar til reglane, men kan med fordel nytte same inndeling/struktur som dei nasjonale retningslinjene så langt det passer. Vedlagt er framlegg til reviderte retningslinjer basert på struktur og inndeling som den nasjonale, med noko utfyllande forklaring.

I kravet til minste alder på «normalt 8 år» kan vi som eit utgangspunkt innfortolke at alderskravet kan endrast.

Dersom alderskravet skulle vore heva ut over 8 år så måtte det i så fall vere basert på ein generell presumsjon om at funksjonsfriske barn på 8 år ikkje kan delta aleine på kultur - og fritidsarrangement, noko Bufdir sine nasjonale retningslinjer ikkje gir særleg haldepunkt for. Det føreligg ikkje kunnskap om at andre kommunar praktiserer ei aldersgrensa ut over 8 år. Bufdir sine retningslinjer stiller som sagt heller ikkje krav om og opnar dermed ikkje for ei faktisk behovsprøving for å få følgjebevis.

Høve til å avvike det nedre alderskravet

Det går klart fram av saksopplysningane over at kommunen har høve til å redusere aldersgrensa på 8 år for å få følgjebevis. Det er ingen rettslege skrankar, eller forbod om ein vil, mot for å ha aldersgrensa lågare enn 8 år.

Som vist over vert retningslinje forstått slik at ein kan senke alderskravet, slik utvalet for helse og omsorg ber om ei utgreiinga av. Då oppstår følgjande spørsmål:

- a. Bør alderskravet senkast generelt og kva er i så fall grunngevinga for det?
- b. Bør alderskravet fråvikast i enkeltsaker, og kva er i så fall grunngevinga for unntak?

Under vurderast både omsyn som kan tale for og som kan tale mot å redusere alderskravet, og dersom ein vil senke det, om dette bør gjerast generelt eller gjennom eit unntak.

Omsyn som kan tale for å redusere alderskravet

Saksopplysningane syner at Alver kommune har ein liten del søknader om følgjebevis for innbyggjarar som er under 8 år. Det er vanskeleg å utleie noko av talet på søknader, ut over å konstatere at det stundom vert etterspurt følgjebevis for personar under 8 år. All den tid alderskravet normalt er 8 år er det ikkje venteleg at det søkjast om følgjebevis for mange barn med funksjonshemming under 8 år. Det er difor vanskeleg å seie noko eksakt om behov/etterspurnad på bakgrunn av talet på søknader. Det har diverre ikkje vore høve til (tid) å gjere undersøkingar av behov hjå innbyggjarane for følgjebevis til personar under 8 år i samband med dette saksframlegget.

Det kan stundom vere slik at funksjonshemma barn under 8 år har behov for ein eigen dedikert følgjeperson, medan funksjonsfriske barn ikkje treng det, så lenge det er ein vaksen person til stades som passer på heile gruppa av barn. Eit relevant døme på dette kan vere selskap eller venebesøk til leikeland, kino og liknande. Alminnelege erfaringar tilseier at barn under 8 år tek del på gruppearrangement utan eigne føresette til stades så lenge det er ein eller fleire vaksne som har ansvar/overoppsyn. Funksjonshemma barn må gjerne på grunn av sine helseutfordringar ha ein eigen dedikert følgjeperson i slike samanhengar. Dersom det må løyast billett for å ta del, så vil eit følgjebevis kunne ha utjamna den økonomiske ulikskapen mellom funksjonsfriske og funksjonshemma barn i desse tilfella. Dette kan tale for at aldersgrensa for følgjebevis bør reduserast i desse sakene.

Omsyn som kan tale mot å redusere alderskravet

Når det gjeld spørsmålet om ein kan redusere aldersgrensa på 8 år uttaler Bufdir at fleire kommunar har «valt å ha ei anna nedre aldersgrense enn 8 år, basert på vurdering av lokale tilhøve.» Eit slikt lokal tilhøve kan vere aldersgrensa i nærliggande kommunar. Dersom nærliggande kommunar nyttar andre aldersgrenser, så kan dette tale for å endre aldersgrensa. Dette slik at kommunar lokalt nyttar same aldersgrense for følgjebevisa, og at det er likt.

I nærområde til Alver (tidlegare Hordaland fylke) er det ingen kommunar som har andre nedre aldersgrenser enn 8 år. Ein kommune i Hardanger (Kvinnherad) har ingen nedre aldersgrenser. Eit klårt fleirtal av kommunar nyttar 8 år som aldersgrensa. Dette kan tale mot at Alver reduserer aldersgrensa:

- Følgjebeviset vert tildelt av heimstadkommunen, men skal kunne nyttast i heile landet. Bufdir skriv i sin informasjon til kommunane : «Det er viktig at kommunen tenker over at følgjebeviset kan nyttast over heile landet, ikkje berre i bustadkommunen.»
- Det kan vere enklare for verksemder og andre som er tilslutta ordninga om kommunane har tildelt følgjebevis på like vilkår i forhold til alderskravet, og at ein nyttar 8 år slik Bufdir tilrår. Enkelte verksemder som er del av følgjebevisordninga har verksemd i ulike kommunar. Omsynet til å ha ei lett praktikabel ordning både for kortinnehavarar og arrangørar/verksemder kan tale for at aldersgrensa bør vere 8 år.
- Det vil kunne vere enklare for kortinnehavarar om ein nyttar 8 år som aldersgrense, fordi ein då kan vere trygg på /lite på at følgjebeviset ein har fått i heimstadkommunen vert akseptert i andre kommunar. Dersom følgjebevis vert gitt barn under 8 år så kan kortinnehavar risikere at beviset vert godteke nokre stader men ikkje andre, fordi arrangørar/verksemder er van med at aldersgrensa er 8 år. Jo større avvik kommunen gjer frå den nasjonalt tilrådde aldersgrensa, jo større vert denne risikoen.
- For funksjonshemma som er avhengig av følgjeperson og assistanse for å kunne ta del i kultur -og fritidsarrangement, er det ein føremon at ordninga har brei oppslutning. Ein føreseieleg tildelingspraksis hjå landets kommunar i forhold til alderskravet kan bidra til dette. Dette kan også tale også for å ikkje redusere aldersgrensa på 8 år.

Kor mykje kan/bør aldersgrensa reduserast dersom ein ønskjer ei slik løysing?

Dersom kommunen fjernar heilt eler reduserer aldersgrensa så mykje at ein tildeler følgjebevis til små barn som uansett funksjonshemming eller ikkje, openbert ikkje kunne dratt åleine på arrangement utan

følgjepersonar og som difor klart fell utanfor målgruppa for den nasjonale følgjebevisordninga, så vil ein vesentleg endre formålet og grunngjevinga med følgjebeviset.

Følgjebeviset vil då ikkje lenger ha som formål å utjamne den økonomiske ulikskapen som funksjonshemma kan oppleve vis a vis funksjonsfriske, ved at dei alltid må betale billetten til følgjepersonen, i tillegg til sin eigen.

Det kan vere vanskeleg å sjå at formålet då vil vere å legge til rette for likestilling av funksjonshemma med funksjonsfriske. I slike tilfelle er det gjerne ikkje lenger rett å snakke om ei «følgjebevisordning» i same tyding som den ordninga som er omtalt i Bufdir sine nasjonale retningslinjer. Dette då formålet vil vere eit anna enn i dei nasjonale retningslinjene.

Dersom aldersgrensa reduserast så mykje eller fjernast heilt slik at målgruppa for ordninga blir heilt endra, så må formålet med den nye ordninga klargjerast. Dette då det er viktig for rett forståing av og bruk av lokale retningslinjer for innbyggjarar, arrangørar/verksemder som er del av ordninga, og dei som skal forvalte ordninga.

Kommunedirektøren si tilråding:

Formålet med følgjebeviset er å gje funksjonshemma barn som treng assistanse moglegheit til å ta del på aktivitetar, gå på kino og liknande på like økonomiske vilkår som funksjonsfriske barn. Målgruppa for følgjebeviset er born som kunne ha delteke aleine utan følgje av vaksenperson på slike arrangement dersom dei hadde vore funksjonsfriske.

Omsynet til at kortinnehavar skal kunne nytte følgjekortet i andre kommunar og omsynet til at verksemder som er tilslutta ordninga har føreseielege vilkår taler for at Alver kommune opprettheld aldersgrensa på 8 år, slik dei aller fleste kommunar i området har gjort. Dette er også med å slutte opp om dei nasjonale tilrådingane for aldersgrensa. Ei nedre aldersgrense på 8 år bygger på ein presumsjon om at funksjonsfriske barn frå fylte 8 år vil kunne delta utan følgje på ulike kultur- og fritidsarrangement. Alminneleg erfaring tilseier at barn på 8 år likevel ofte vil ha følgje av vaksenperson til kino, svømmehall, idrettshall, museum, på buss og andre arrangement som godtek ordninga. Aldersgrensa på 8 år verkar difor ikkje å bygge på ein for streng presumsjon i utgangspunkt. Dette taler også for at Alver opprettheld den generelle aldersgrensa på 8 år.

Sjølv om retningslinjene opnar for reduksjon av alderskravet, så gir korkje dei nasjonale rettleiande reglane, eller Alver sine lokale retningslinjer, føringar for kva tid det kan høve å gjere unntak frå det nedre alderskravet. Sidan både dei nasjonale og lokale retningslinjene opnar for unntak, så bør det presiserast i kva tilhøve det kan være rett å gjere unntak. Som vist i saksopplysningane (under «Omsyn som kan tale for å redusere alderskravet») kan det vere tilfelle kor det kan vere sakleg grunn til unntak utan at formålet med ordninga vert satt til side.

Dersom ein skal gjere eit unntak i enkeltsaker, så bør det vere basert på ei konkret prøving av barnet sitt faktiske behov for følgjebeviset før fylte 8 år samanlikna med kva jamn aldrande funksjonsfriske barn kan delta på utan eigen følgjeperson. Ei faktisk behovsprøving kan sikre kvalitet i vurderinga når ein fråvik den generelle aldersgrensa og sikrar at formålet med ordninga vert tatt i vare. Det vert lagt til grunn at ivaretaking av formålet med følgjebevisordninga også i unntakstilfella vil vere viktig både for funksjonshemma generelt som treng ordninga, men også for verksemder som deltek i ordninga.

Framlegg til retningslinjer har difor ein unntaksregel frå alderskravet. Unntaket går ut på at det i særskilte tilfelle kan gjerast unntak frå den nedre aldersgrensa. Følgjande moment er mellom anna relevant i vurderinga:

- Søknaden syner at barnet tek del på aktivitetar kor normalt andre funksjonsfrisk barn i same alder kan delta på aleine eller i grupper utan eigen følgjeperson
- Barnet er mellom 6-8 år
- Barnet har støttkontakt
- Barnet har store hjelpebehov

Tilråding:

Utval for helse og omsorg vedtek framlegget til reviderte retningslinjer. Aldersgrensa for tildeling av følgjebevis er 8 år. Unntak kan gjerast i særskilte tilfelle.

Vedlegg i saken:

23.05.2022	Alver kommune sine gjeldande retningslinjer for følgjebevis	1741970
23.05.2022	Framlegg til reviderte retningslinjer for følgjebevis	1741971