

[Forside](#) / [Uttalelser](#) / Retten til gratis skyss etter barnehageloven § 36

Retten til gratis skyss etter barnehageloven § 36

18.10.2024 (2024/3487)

Saken gjelder retten til gratis skyss for et barn med krav på spesialpedagogisk hjelp. Moren søkte om gratis skyss til Barnehage 2, da hun mente at sønnen ikke fikk den hjelpen han trengte i Barnehage 1, som lå i gangavstand fra hjemmet. X kommune avslo søknaden, og Statsforvalteren opprettholdt avslaget med den begrunnelse at sønnen kunne motta nødvendig spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1.

Sivilombudet er kommet til at Statsforvalterens vedtak ikke oppfyller kravet til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25. Statsforvalteren har ikke gitt tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor de mente at sønnen fikk nødvendig hjelp i Barnehage 1, til tross for morens innvendinger. Videre mener ombudet at saken ikke var godt nok opplyst, da det mangler rapporter eller evalueringer om barnets opphold i Barnehage 1.

Sakens bakgrunn

(1) Våren 2024 fikk klageren (heretter moren) barnehageplass i Barnehage 2 for sønnen A (heretter sønnen) på tre år. Sønnen har diagnosene barneautisme, forsinket utvikling og

innsovnings- og søvnforstyrrelser. Han har både krav på spesialpedagogisk hjelp og rett til individuell tilrettelegging.

(2) Sønnen gikk en kort periode i Barnehage 1 høsten 2023. Moren tok ham ut av denne barnehagen fordi hun mente at han ikke fikk hjelpen han trengte. Etter dette mottok sønnen spesialpedagogisk hjelp i hjemmet. Mens Barnehage 1 lå i gangavstand fra familiens hjem, lå Barnehage 2 mer enn 6 km unna. Barnehageloven § 36 gir rett til gratis skyss når det er nødvendig for å motta spesialpedagogisk hjelp. Den 26. mai 2024 søkte moren om gratis skyss til den nye barnehagen. Planen var at sønnen skulle begynne i den nye barnehagen høsten 2024.

(3) X kommune (heretter kommunen) avslo søknaden 12. juni 2024. Moren klagde deretter saken inn til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (Statsforvalteren).

(4) I merknadene til Statsforvalteren opplyste moren om flere forhold som hun mente viste at det ikke var forsvarlig for sønnen å fortsette i Barnehage 1. Hun viste til at sønnen slet med å få i seg mat, han sov dårligere, viste økt mistriivsel og økt autistisk atferd under oppholdet i barnehagen. Hun viste også til at utbyttet av den spesialpedagogiske hjelpen ville være svært lite tilfredsstillende dersom barnet ikke fikk tilstrekkelig mat og søvn.

(5) Statsforvalteren opprettholdt kommunens vedtak den 25. juni 2024. Statsforvalteren mente det ikke var nødvendig for sønnen å gå i Barnehage 2, når han kunne få spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1. Det var ikke dokumentert at Barnehage 1 manglet kompetanse for å hjelpe sønnen. I tillegg mente Statsforvalteren at det var mulig å ta offentlig transport til Barnehage 2, og at skyssen ikke innebar noen vesentlig større byrde for denne familien enn for andre familier. Etter dette klaget moren saken inn for ombudet.

Våre undersøkelser

(6) Vi tok saken opp med Statsforvalteren i brev 1. august 2024. Vår undersøkelse gjaldt Statsforvalterens vurdering av at barnet kunne få spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1 i gangavstand til hjemmet. Statsforvalterens vurdering av om familien kunne bruke offentlig transport til Barnehage 2, var ikke en del av vår undersøkelse. Vi ba om svar på følgende spørsmål:

«Har Statsforvalteren tatt stilling til og konkret vurdert om [Barnehage 1] er i stand til å gi [sønnen] spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 36, jf. § 31? Vi viser til at dette var et sentralt poeng for moren, og at hun knyttet flere konkrete anførsler til dette. Vi ber Statsforvalteren vurdere spørsmålet vårt i lys av forvaltningens utrednings- og begrunnelsesplikt, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 25.»

(7) I brev 8. august 2024 ga Statsforvalteren uttrykk for at utrednings- og begrunnelsesplikten var oppfylt. Statsforvalteren innledet svaret til ombudet med å vise til

de ulike grunnene for at moren hadde trukket sønnen ut av barnehagen. Deretter gikk Statsforvalteren igjennom saksdokumentene og vurderte om disse tilsa at sønnens ulike utfordringer var blitt verre i løpet av de to månedene han gikk i barnehagen. Blant annet mente Statsforvalteren at barnets utfordringer kunne skyldes oppstart i barnehage generelt, uten at dette var spesielt knyttet til tilbudet i Barnehage 1. Statsforvalteren holdt fast ved at sakens dokumenter ikke ga noen holdepunkter for at barnehagen ikke var i stand til, eller ikke hadde kompetanse til å gi barnet spesialpedagogisk hjelp.

(8) Statsforvalteren hadde i vedtaket 25. juni 2024 lagt til grunn at det ikke var nødvendig for sønnen å bytte barnehage for å få spesialpedagogisk hjelp. Det fremgikk ikke av dokumentasjonen at Barnehage 1 manglet kompetanse for å hjelpe sønnen. En tilsvarende gjennomgang av saksdokumentene som det Statsforvalteren ga i svaret til ombudet, fremgikk altså ikke av det opprinnelige vedtaket. Statsforvalteren mente imidlertid at disse vurderingene «ligger i begrunnelsen av vårt vedtak 25.06.2024, ettersom vi der viser til at vi ikke finner i oversendt dokumentasjon at [Barnehage 1] ikke har kompetanse til å gi [sønnen] spesialpedagogisk hjelp.» Kravet til begrunnelse var derfor oppfylt.

(9) Etter dette kom begge partene med merknader i saken. I brev 18. august 2024 beskrev moren en rekke problemer knyttet til tilretteleggingen av barnehagetilbudet i Barnehage 1. I tilsvaret 26. august 2024 viste Statsforvalteren til at morens misnøye med barnehagen ikke var knyttet til vedtaket om spesialpedagogisk hjelp, men til manglende tilrettelegging, jf. barnehageloven §§ 2 tredje ledd og 37. I nytt brev til ombudet uttrykte moren nå at hun ikke hadde noe å utsette på spesialpedagogens arbeid i Barnehage 1:

«[s]tridens kjerne er imidlertid det faktum at [sønnen] *ikke* fikk *utbytte* av hennes spesialpedagogiske timer og spesialpedagogisk hjelp, grunnet *manglende* tilrettelegging av *hele* barnehagetiden/barnehageoppholdet. [...] Det er det *manglende utbytte* av den spesialpedagogiske hjelpen, undertegnede hele tiden har anført å være *mangelen/feilen* ved herværende sakskompleks, og således årsaken til barnehagebytte, som i sin tur leder til rett til gratis skyss etter barnehageloven § 36.»

Sivilombudets syn på saken

(10) Saken gjelder retten til gratis skyss for barn med krav på spesialpedagogisk hjelp. Ombudets undersøkelse har vært knyttet til Statsforvalterens begrunnelse og utredning av saken. Reglene i barnehageloven er sentrale og presenteres kort innledningsvis. Etter at ombudet tok opp saken med Statsforvalteren, har også skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging kommet opp. Dette behandles i punkt 2 nedenfor.

1. Retten til gratis skyss i barnehageloven

(11) Barnehageloven § 36 åpner for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, kan ha krav på gratis skyss:

«Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss.

Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn. Kommunen skal innlosjere barnet når daglig skyss ikke er forsvarlig.

Kommunen skal fatte vedtak om og oppfylle retten til skyss, nødvendig reisefølge, tilsyn og innlosjering.»

(12) Lovgiver har uttalt om bestemmelsen at «[u]forholdsmessig store byrder i form av skyss [ikke bør] hindre at barnet kan motta nødvendig hjelp eller opplæring», jf. Prop.103 L (2015-2016) på side 56. På samme sted i forarbeidene står det at retten til gratis skyss krever at foreldrene har «vesentlig større byrder» knyttet til skyssen enn andre foreldre med barn i barnehage.

(13) Spesialpedagogisk hjelp skal gis til barn med «særlige behov», jf. barnehageloven § 31 første ledd. Formålet er å gi barnet «tidlig hjelp og støtte», jf. annet ledd. Hjelpen skal sikre at barn får nødvendig hjelp for å avhjelpe vansker og utfordringer, for eksempel knyttet til språk og adferd, jf. Prop.103 L (2015-2016) på side 12.

(14) Vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering. Foreldrene har klagerett på vedtaket. Én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over hjelpen som barnet har fått, jf. barnehageloven § 32 tredje ledd. I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp står det at det i tillegg bør skje en fortløpende evaluering av hjelpen som gis, se punkt 9 på side 31. Direktoratet har også lagt til grunn at foreldrene kan klage på manglende gjennomføring av vedtaket om spesialpedagogisk hjelp, se punkt 7.6 i veilederen.

(15) Retten til spesialpedagogisk hjelp må skilles fra retten til individuell tilrettelegging etter barnehageloven § 37. Individuell tilrettelegging skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan benytte seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn. Barnehageloven § 36 gir kun rett til gratis skyss når det er nødvendig for å motta spesialpedagogisk hjelp. Ordlyden gir ikke barn med krav på individuell tilrettelegging samme rettigheten, men er en plikt for den enkelte barnehage.

2. Skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging

(16) Spørsmålet ombudet stilte til Statsforvalteren var knyttet til Statsforvalterens utredning av og begrunnelse for at Barnehage 1 var i stand til å gi barnet spesialpedagogisk hjelp.

(17) I merknadene til ombudet har Statsforvalteren vist til at morens misnøye med barnehagen var knyttet til manglende tilrettelegging, og ikke til vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Som vist til i avsnitt 15 ovenfor har dette betydning for saken. Hvis barnet mottok nødvendig spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1, og forholdene som moren har vist til utelukkende var knyttet til manglende tilrettelegging, vil det ikke være nødvendig med gratis skyss til Barnehage 2 for å motta spesialpedagogisk hjelp der. Manglende tilrettelegging forventes løst i den barnehagen barnet går i.

(18) Ombudet er enig med Statsforvalteren i at forholdene moren blant annet har trukket frem i merknadene til Statsforvalterens svar, slik som mat- og søvnvansker, først og fremst dreier seg om tilretteleggingen av barnehagetilbudet. Ofte vil barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, også ha behov for individuell tilrettelegging. Flere slike eksempler er vist til i Utdanningsdirektoratets veileder punkt 10.4. I slike tilfeller kan det være vanskelig å skille mellom hvilken del av barnehagetilbudet som er spesialpedagogisk hjelp, og hva som er individuell tilrettelegging.

(19) I den sakkyndige vurderingen 27. mars 2023 står det at målet med den spesialpedagogiske hjelpen er at hjelpen organiseres ute på avdeling i barnehagen i fellesskap med andre barn. Hjelpen ytes som en integrert del av barnehagehverdagen. I den oppdaterte sakkyndige vurderingen 30. mai 2024 er det påpekt at barnet har behov for helhetlig tilrettelegging og voksenstøtte gjennom hele barnehagedagen, og at deler av voksenstøtten er i form av spesialpedagogisk hjelp. Det pekes på at tilretteleggingsbehovet er stort på grunn barnets diagnoser (autisme) og forsinket språkutvikling, i tillegg til de somatiske utfordringene.

(20) Selv om morens grunner for å trekke barnet ut av barnehagen i hovedsak var knyttet til tilretteleggingen, vil forholdene hun peker på ha betydning for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen slik den er beskrevet av sakkyndige, og som var forutsatt å skje ute på avdelingen.

3. Var saken godt nok opplyst?

(21) Spørsmålet er om saken var godt nok opplyst da Statsforvalteren fattet vedtaket i saken.

(22) I forvaltningsloven § 17 står det at forvaltningsorganet skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Omfanget av utredningsplikten vil avhenge av sakens art og hvor inngripende vedtaket er, jf. HR-2017-2376-A avsnitt 34 til 36. Kravet til utredning må ta utgangspunkt i de konkrete spørsmålene som forvaltningen skal ta stilling til i saken, se avsnitt 35 i dommen. Forvaltningsorganet har i alminnelighet plikt til å ta kontakt med andre forvaltningsorgan som sitter inne med relevante opplysninger, se Graver/Tøssebro, Alminnelig forvaltningsrett (6. utg., 2024) side 418–419.

(23) Spørsmålet Statsforvalteren skulle ta stilling til, var om det var «nødvendig» med gratis skyss til Barnehage 2 for at barnet skulle «motta spesialpedagogisk hjelp» der, jf. barnehageloven § 36. I vedtaket skriver Statsforvalteren kun at det ikke «fremgår [av] oversendt dokumentasjon» at Barnehage 1 manglet kompetanse til å hjelpe barnet.

(24) Ombudet har gått igjennom dokumentene som er mottatt fra Statsforvalteren. Saksdokumentene består i hovedsak av ulike erklæringer om barnets helse og funksjonsnivå. De sakkyndige vurderingene beskriver barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. I tillegg ble det utarbeidet en individuell plan for hvordan hjelpen skulle gjennomføres. Ettersom barnet bare gikk i Barnehage 1 i ca. to måneder, ble det ikke utarbeidet noen årsrapport etter barnehageloven § 32 tredje ledd. Ombudet kan heller ikke se at Statsforvalteren ba barnehagen eller PP-tjenesten om å kommentere morens påstander.

(25) Utredningsplikten er relativ og må tilpasses den enkelte sak. Dette innebærer blant annet at forvaltningsorganet ikke har noen plikt til å gjøre omfattende utredninger av enhver påstand som fremmes i klagen. Saken ombudet har undersøkt gjelder barns rett til spesialpedagogisk hjelp. Barnet i saken er tre år gammelt og har blant annet alvorlig autisme. Sakens dokumenter tyder på at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp er særlig stort. Det er sentralt for barnets utvikling at det får et godt utbytte av den spesialpedagogiske hjelpen på et så tidlig tidspunkt som mulig i livet. Ombudet mener at det i et tilfelle som dette er særlig viktig at Statsforvalteren sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst.

(26) Moren har søkt om gratis skyss til Barnehage 2 fordi hun mente det var nødvendig for at han skulle motta spesialpedagogisk hjelp. Statsforvalteren har derimot kommet til at barnet kunne få nødvendig hjelp i Barnehage 1. Vurderingen av dette spørsmålet er sentralt i saken og har også avgjørende betydning for barnet. Når det ikke finnes noen rapport eller evaluering i saken som sier noe om barnets opphold i Barnehage 1, eller hvordan Barnehage 1 i praksis vil være i stand til å legge til rette for og å gi spesialpedagogisk hjelp, mener ombudet at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

(27) Spørsmålet er etter dette om det var Statsforvalteren eller moren som hadde plikt til å legge frem ytterligere dokumentasjon i saken. Bakgrunnen for at ombudet går nærmere inn på dette spørsmålet, er at Statsforvalteren skrev i vedtaket at det ikke «fremgår [av] dokumentasjonen at [Barnehage 1] ikke har den kompetanse som er nødvendig for å hjelpe [sønnen]». Utsagnet kan oppfattes som at Statsforvalteren mener det er moren som må legge frem dokumentasjon som viser at barnehagen mangler kompetansen til å hjelpe sønnen. I tillegg kom Statsforvalteren med følgende merknader:

«Vi forstår det slik at barnehagemyndigheten i [kommunen] ikke har blitt informert om innholdet i eller gjennomføringen av barnehagetilbudet for [sønnen] i [Barnehage 1]. Barnehagemyndigheten har følgelig heller ikke hatt anledning til å vurdere om [sønnen] får oppfylt sitt vedtak om spesialpedagogisk hjelp, eller om han har fått den

tilretteleggingen han har behov for. Uten at kommunen har fått anledning til å vurdere tilbudet og iverksette egnede tiltak, vurderer vi at det ikke er godtgjort at [sønnen] ikke kan få et forsvarlig spesialpedagogisk tilbud i [Barnehage 1].»

(28) Hovedregelen i forvaltningsloven § 17 er at forvaltningsorganet har plikt til å opplyse saken. Utredningsplikten kan innebære at forvaltningsorganet må innhente flere opplysninger fra parten eller andre forvaltningsorgan, se ombudets uttalelse 29. juni 2022 (SOM-2022-1576) med henvisning til øvrig praksis. I denne saken hadde Statsforvalteren, i lys av morens påstander, en særlig oppfordring til å innhente flere opplysninger i saken.

(29) Etter ombudets syn må det være Statsforvalterens oppgave, og ikke morens, å sørge for at kommunen får uttale seg i saken før vedtak fattes. Dersom saken ikke var tilstrekkelig opplyst, kunne Statsforvalteren eventuelt ha bedt kommunen om å undersøke saken nærmere, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

(30) I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp er det i punkt 7.6 opplyst at foreldrene kan klage over manglende gjennomføring av hjelpen. Dersom Statsforvalteren mente at foreldrene skulle ha brukt en slik klagemulighet før de sendte inn søknad om gratis skyss, skulle klageren ha blitt veiledet om dette, jf. forvaltningsloven § 11. Ombudet kan imidlertid ikke se at dette er et krav for å sende inn søknad om skyss.

4. Har Statsforvalteren begrunnet vedtaket godt nok?

(31) I forvaltningsloven § 24 står det at enkeltvedtak skal begrunnes. Hensynet bak regelen er at parter og domstolene skal ha mulighet til å etterprøve vedtaket, og at skjønnsutøvingen og saksbehandlingen har vært forsvarlig, jf. Rt-2008-96.

Forvaltningsloven § 25 stiller nærmere krav til begrunnelsens innhold. Begrunnelsen skal vise til reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger. Selv om det ikke er en plikt til å imøtegå alt som parten har anført, bør forvaltningen som et minimum vise at anførselene er vurdert, se for eksempel ombudets uttalelse 6. mai 2020 (SOM-2019-1404) med henvisning til Woxholth, Forvaltningsloven (5. utg. 2011), s. 458.

(32) Statsforvalteren kom til at vilkårene for gratis skyss i barnehageloven § 36 ikke var oppfylt. Avgjørelsen ble blant annet begrunnet med at barnet kunne motta spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1, slik at skyss ikke var nødvendig for at han skulle få slik hjelp. I vedtaket står det:

«Vi vurderer at valget dere har tatt om at [sønnen] skal ha plass i en barnehage flere kilometer fra deres bosted, ikke er nødvendig for at han skal få den spesialpedagogiske hjelpen han har krav på. Det fremkommer i oversendt dokumentasjon at du av ulike årsaker har valgt å ta [sønnen] ut av [Barnehage 1] som ligger i kort gangavstand til deres hjem. Det fremgår ikke av dokumentasjonen at [Barnehage 1] ikke har den kompetansen som er nødvendig for å hjelpe [sønnen].»

(33) Moren hadde både i søknaden og i klagen til Statsforvalteren tydelig uttrykt at sønnen ikke fikk hjelpen han trengte i Barnehage 1. Selv om mor senere har presisert at forholdene hun trakk frem i hovedsak gjaldt manglende tilrettelegging, nevnte hun for Statsforvalteren at utbyttet av den spesialpedagogiske hjelpen ville påvirkes av lite mat og søvn.

(34) Statsforvalterens begrunnelse viser ikke at morens innvendinger er vurdert. Når Statsforvalteren mener at barnet fikk nødvendig hjelp i Barnehage 1, til tross for mors innsigelser, må det forventes at standpunktet begrunnes. Formålet med bestemmelsen om gratis skyss er å sikre at barnet får nødvendig hjelp, se omtalen i Prop.103 L (2015-2016) på side 56. Morens innsigelser gjaldt dermed et helt sentralt spørsmål i sak av stor betydning for barnet. Statsforvalteren har gitt en utfyllende begrunnelse i svaret på ombudets undersøkelse, men en lignende begrunnelse mangler i selve vedtaket. Dessuten burde Statsforvalteren, som påpekt foran, ha innhentet opplysninger om barnets opphold i Barnehage 1. Når slike opplysninger ikke foreligger, vil det være vanskelig å begrunne hvorfor morens innvendinger ikke stemmer.

(35) Hvis Statsforvalteren mente at barnet fikk nødvendig spesialpedagogisk hjelp i Barnehage 1, men at forholdene som moren har pekt på utelukkende gjaldt tilretteleggingen, skulle også dette standpunktet ha vært synliggjort og begrunnet.

(36) Ombudet mener at Statsforvalterens vedtak ikke er godt nok begrunnet.

Konklusjon

(37) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren skulle ha opplyst saken bedre, jf. forvaltningsloven § 17. Sakens dokumenter viser at det ikke finnes noen rapport eller evaluering av barnets opphold i Barnehage 1. Ombudet mener at Statsforvalterens vedtak ikke oppfylte kravet til begrunnelse i forvaltningsloven § 25. Moren mente at sønnen ikke fikk hjelpen han trengte i Barnehage 1. Statsforvalteren har kommet til det motsatte resultat, men uten å begrunne hvorfor.

(38) Moren har opplyst at familien nå har flyttet nærmere Barnehage 2. De faktiske forholdene i vedtaket er dermed endret. På denne bakgrunn følger ikke ombudet saken videre opp med Statsforvalteren. Ombudet ber likevel om at Statsforvalteren merker seg uttalelsen til senere saker.

18.10.2024 (2024/3487)