

Stf justitieombudsmannen
Gunnel Norell Söderblom**Handläggningen av ett ärende rörande utökad tid inom barnomsorgen,
bl.a. fråga om sökanden begärt beslut i saken eller endast information.
– Kritik mot barn- och ungdomsnämnd för bl.a. dröjsmål med att fatta
beslut i ärendet**

Efter utredning uttalade stf. JO Norell Söderblom i beslut den 17 mars 2000 följande.

Rättsliga utgångspunkter

Sedan den 1 januari 1998 regleras frågor om barnomsorg (förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) i skollagen (1985:1100). I 2 a kap. 6 § skollagen anges att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Av 2 a kap. 7 § följer som huvudregel att kommunen utan oskäligt dröjsmål skall erbjuda plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen när vårdnadshavaren har anmält behov av sådan plats.

I 2 a kap. 11 § skollagen anges att vissa av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser skall tillämpas när det gäller handläggningen av ärenden som rör förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg och det är fråga om myndighetsutövning mot någon enskild. Detta gäller bl.a. förvaltningslagens regler om kommunikation (16 och 17 §§) och motivering av beslut (20 §).

I ärendet aktualiseras även kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande hos allmän förvaltningsdomstol för laglighetsprövning. Mot bakgrund av vad som har kommit fram om kommunens handläggning i förevarande fall finner jag skäl att närmare gå igenom dessa bestämmelser.

Bestämmelserna om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 6 kap. 33 § första stycket får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock med vissa i kapitlet närmare angivna undantag som inte är av intresse här. I 6 kap. 35 § kommunallagen stadgas att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnden, som själv bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen har varje medlem i en kommun rätt att få lagligheten av beslut fattade av en kommunal nämnd prövade genom att överklaga dem hos länsrätten för laglighetsprövning, dock med undantag för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett sådant överklagande skall, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Detta innebär i de fall beslut har fattats efter delegation att tidsfristen för överklagande beror på om över beslutet förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits. Något krav på att så skall ske föreligger emellertid inte. I annat fall utgår tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmäldes hos nämnden. Av det sagda följer att delegationsbeslutet alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det skall framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden.

Det är emellertid inte alla tjänstemännens åtgärder som kan anses utgöra beslut i kommunallagens mening. Det finns ett visst utrymme mellan sådana beslut och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, rimligt att hänföra många vardagliga åtgärder till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (prop. 1990/91:117 s. 204). Dyliga åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte heller anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Bedömning

Inledningsvis vill jag upplysa om att JO inte kan ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller en förordning eller annars framstår som uppenbart felaktigt. Jag finner inte skäl att i förevarande fall göra något undantag från det sagda och kommer följaktligen inte att uttala mig om kommunens bedömning av i vilken omfattning barnomsorg skall ordnas för sökandens (AA:s) döttrar.

När det gäller det som AA har tagit upp angående områdeschefen BB:s agerande står ord mot ord. Det är inte sannolikt att vidare utredningsåtgärder skulle bringa någon ytterligare klarhet i frågan. Jag finner det därför inte meningsfullt att driva utredningen vidare i denna del.

Däremot finns det anledning att beröra vissa delar av handläggningen i övrigt.

Av AA:s skrivelser i ärendet framgår att han inte kände till att kommunens förskoleverksamhet bedrivs i en beställar- och utförarorganisation. Självfallet måste kommunen även i en sådan organisation ta hand om frågor från kommunmedborgarna på ett entydigt och konsekvent sätt, oavsett om den enskilde har vänt sig till "beställaren" eller "utföraren". I förevarande fall tog AA vid ett möte den 31 mars 1999 upp frågor om nattomsorg och skjuts mellan familjedaghemmet och skolan. Som framgår av det som har redovisats ovan har

kommunen därefter lämnat besked som varit motsägelsefulla och självfallet förvirrande för AA.

En huvudfråga i ärendet är huruvida det som togs upp den 31 mars 1999 skulle uppfattas som en ansökan eller om det endast var information som efterfrågades.

Det är viktigt för den enskildes rättssäkerhet att det står klart för en myndighet om den enskilde vid en kontakt med myndigheten endast efterfrågar upplysningar om gällande regler eller om han eller hon avser att göra en ansökan. En ansökan skall ju alltid föranleda ett beslut. Om det inte är helt klarlagt att den enskilde önskar endast upplysningar bör myndigheten i första hand ta kontakt med den enskilde för att efterhöra vad som avses. Vid kvarstående oklarhet bör hans begäran, enligt min mening, alltid uppfattas som en ansökan och föranleda ett beslut.

I förevarande fall hade kommunens ”beställare” (barn- och ungdomsnämnden) och ”utförare” (Järfälla förskolor och grundskolor) olika uppfattningar om hur man skulle se på det som AA hade tagit upp. Redan av denna omständighet drar jag den slutsatsen att det var oklart vad AA avsåg med sina frågor vid mötet den 31 mars 1999. Kontakt borde därför ha tagits med AA för klargörande av vad han avsåg. I avsaknad av sådan kontakt, och mot bakgrund av innehållet i CC:s skrivelse den 9 april 1999, t.ex. ”fr.o.m. höstterminen beviljas ej skjuts mellan familjedaghemmet och skolan”, borde oklarheten ha lett till att AA frågor vid mötet den 31 mars redan från början hade uppfattats som en ansökan om barnomsorg utöver gällande riktlinjer. Hans ansökan borde följaktligen ha föranlett ett beslut i enlighet med gällande delegationsordning på det sätt som slutligen också blev fallet.

När det gäller informationen i skrivelsen den 20 april 1999 ger denna intrycket av att det skulle vara möjligt att anföra s.k. förvaltningsbesvär mot ett beslut som rör omfattningen av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, dvs. att det föreligger en möjlighet att få en ansökan överprövad i sak. Så är emellertid inte fallet, utan den enda möjlighet som står till buds är en prövning av beslutets laglighet på det sätt som har nämnts ovan. Även beslutet den 7 juli 1999 ger intrycket av att kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Om en myndighet i ett beslut avser att underrätta om att ett beslut kan överklagas i den ordning som stadgas i 10 kap. kommunallagen (vilket inte är ett krav) bör det tydligt anges att det är fråga om endast en möjlighet att få beslutets laglighet prövad.

Vidare ifrågasätter jag riktigheten av att skicka en handling rubricerad som ett överklagande till Skolverket. Det ankommer inte på kommunen att ta ställning om det är möjligt att överklaga ett beslut eller en åtgärd som kommunen har vidtagit. Om det är fråga om ett överklagande som är ställt till länsrätten eller liknande har kommunen i ärenden av förevarande slag endast att översända skrivelsen till länsrätten för bedömning. Eftersom överklagandet inte synes ha adresserats till länsrätten borde kommunen åtminstone ha tagit kontakt med AA för att utröna vad han avsåg med sin skrivelse. Det är ju t.ex. inte ovanligt att en begäran om omprövning felaktigt rubriceras som ”överklagande”. Slutsatsen blir följaktligen att det var felaktigt att översända skrivelsen till Skolverket, utan att dessförinnan efterhöra med

AA vad han hade avsett med sin skrivelse. Vid tveksamheter bör ett ”överklagande” alltid översändas till länsrätten.

Som framgår av det anförda är jag kritisk mot kommunens handläggning. Det är högst otillfredsställande att AA har fått så olika besked angående handläggningen av hans begäran. Oklarheterna har också inneburit att det har tagit onödigt lång tid innan AA erhöll något formellt beslut i sakfrågan. Jag förutsätter att den genomgång av gällande lagstiftning som har aviserats i Lars Renströms yttrande redan har skett och att barn- och ungdomsnämnden även framdeles bevakar att handläggningen sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.