

Kritik mot en kommun för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd att fullgöra skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning)

Bakgrund

I juni 2001 ansökte AA hos Barn- och utbildningsnämnden i Åmåls kommun om tillstånd till fullgörande av skolplikt i hemmet (s.k. hemundervisning). Ansökan gällde hennes dotter BB, född 1990, och avsåg läsåret 2001/02. Under den tid frågan bereddes vid barn- och utbildningsnämnden gjorde rektorn CC den 4 september 2001 en s.k. barnavårdsanmälan till socialtjänsten och anförde bl.a. att BB – trots att skolplikt förelåg – inte hade infunnit sig i skolan sedan familjen flyttade från Norge till Sverige i månadsskiftet april/maj 2001. Den 19 september 2001 beslutade barn- och utbildningsnämnden att avslå AA:s ansökan om tillstånd till hemundervisning.

Hemundervisningen för BB synes i praktiken ha fortsatt under resten av läsåret 2001/02.

Den 6 juni 2002 inkom AA till barn- och utbildningsnämnden med en ”anmälan” om att hennes döttrar BB och DD, född 1995, skulle fullgöra sin skolplikt i hemmet under läsåret 2002/03.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 12 juni 2002 att betrakta de inkomna skrivelserna som en förnyad ansökan om fullgörande av skolplikt på annat sätt och delegerade ”vidare handläggning och beslut” till arbetsutskottet.

I ett sammanträdesprotokoll den 26 juni 2002 angavs följande.

AA har ansökt om tillstånd att fullgöra skolplikt på annat sätt (hemundervisning genom vårdnadshavare) för sin dotter. Nämnden har avslagit ansökan, bun § 107, 010919. Därefter har det inkommit skrivelser som nämnden valt att behandla som förnyad ansökan. Nämndordförande, rektor och klasslärare har föreslagit former för insyn och uppföljning men har inte lyckats träffa överenskommelse med vårdnadshavare.

Ärendets handläggning framgår av bilaga till detta beslut.

I skrivelse, inkommen 02-06-06, anmäler vårdnadshavaren att även en yngre dotter skall undervisas som beskrivits ovan.

ARBETSUTSKOTTETS BESLUT

Nämndens beslut enligt bun § 107, 010919, står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan. Av ansökan har ej heller framgått om hemundervisning i enstaka ämnen kan uppfylla krav enligt lag och förordningar. Nämnden beslutar därför avslå ansökan.

Detta beslut omfattar samtliga skolpliktiga barn i familjen.

Beslutet fattat med stöd av delegering enligt bun § 65, 020612.

Därefter inkom till nämnden skrivelser som utvisade att AA döttrar hade skrivits in vid privatskolan Clonlara School, Ann Arbor, Michigan, USA. Undervisningen skedde på distans. Vid ett sammanträde den 16 oktober 2002 beslutade barn- och utbildningsnämnden – mot bakgrund av att barnen var inskrivna vid privatskolan Clonlara School – följande.

Nämnden beslutar att medge att skolplikten för eleverna BB och DD får fullgöras enligt Skollagen kap. 10 § 4 för läsåret 2002/03. Ansökan för kommande läsår skall inlämnas senast 15 april före höstterminens start. Medgivandet förutsätter att:

- * insyn i verksamheten sker genom uppföljning av lärarpersonal på Tösse skola
- * eleverna skall delta i Skolverkets nationella och diagnostiska prov som finns för respektive årskurs. Detta enligt skolans anvisningar
- * särskild beskrivning över undervisningen i svenska inlämnas till nämnden.

AA och en representant för Clonlara School lät i en skrivelse, som inkom till rektorn CC den 21 oktober 2002, meddela bl.a. att AA döttrar inte skulle komma att delta i de nationella proven.

I en skrivelse, daterad den 16 december 2002, begärde nämndens ordförande att AA skulle inkomma med skriftligt svar med anledning av att villkoren i beslutet den 16 oktober 2002 inte hade uppfyllts. Nämnden mottog en skrivelse den 15 januari 2003 angående barnens framsteg i det svenska språket.

Den 20 februari 2003 gjorde förvaltningschefen EE och rektorn CC en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till vård- och omsorgsnämnden.

Härmed gör undertecknade anmälan i enlighet med 14 kap. 1 § SoL, avseende eleverna BB 90- samt DD 95-.

BB är skolpliktig men har inte infunnit sig i skolan sedan ankomsten i kommunen 2001-04-20, då hon skulle ha tillhört skolår 4.

Ansvarig rektor har tidigare gjort en anmälan dat. 01-09-04, angående BB.

DD blev skolpliktig läsåret 02/03 men har inte infunnit sig i skolan.

Målsman har ansökt hos barn- och utbildningsnämnden om att få undervisa BB i hemmet. Ansökan har avslagits två gånger.

I en skrivelse som inkom till barn- och utbildningsförvaltningen den 12 augusti 2003 anmälde AA att döttrarna BB och DD ”under skolåret 03/04, liksom föregående skolår, kommer att fullgöra skolplikten genom att vara ansluten till och följa ett program för undervisning som Clonlara School i USA tillhandahåller”.

I ett tjänsteförslag, daterat den 4 september 2003, anförde EE följande.

Fullgörande av skolplikt i hemmet

Målsman har i brev daterat 2003-08-03 gjort en anmälan om fullgörande av skolplikt, till barn- och utbildningsnämnden för BB (90-) och DD (95-). BUN avser att behandla denna skrivelse som en ansökan om att fullgöra skolplikten på annat sätt enligt skollagen 10 kap. 4 §.

Enligt skollagen 3 kap. 1 och 7 §§ är båda barnen skolpliktiga. BUN har 2002-06-26 avslagit en ansökan från målsman att få fullgöra skolplikten på annat sätt för BB och DD, enligt Skollagen 10 kap. 4 §. BUN:s skäl till avslag var att målsman inte uppfyllde nämndens krav på ”nödvändig insyn”.

Målsman har i brev daterat 2002-08-15 meddelat BUN att barnen är inskrivna i Clonlara School i Michigan, USA. Skolan bedriver distansundervisning för barn över hela världen. Enligt uppgift från skolan har man många svenska elever inskrivna. Clonlara School har skickat läroplan och information om skolan i ovan nämnda brev. Med anledning av dessa nya förhållanden behandlade BUN ånyo ärendet 2002-12-11. BUN påminde, via brev från ordföranden, om nämndens villkor för att kunna medge att skolplikten fullgjordes i hemmet. Skriftligt svar begärdes senast 15 januari 2003. Något svar på nämndens brev har ej inkommit, däremot har ovan nämnda brev daterat 2003-08-03 inkommit.

Utöver detta har Clonlara School skickat elevarbeten till ansvarig rektor i grundskolan. Dessa har granskats av lärare och skolledning eftersom det, enligt Skolverket, är kommunen som ansvarar för bedömning om en skolplacering utanför det svenska skolsystemet anses uppfylla kraven på skolpliktens fullgörande.

Granskningen har visat att redovisat material från Clonlara School inte uppfyller kraven för svensk skola och därmed kan inte skolplaceringen anses kunna ersätta de villkor BUN tidigare ställt för att medge skolpliktens fullgörande i hemmet.

BUN väntar fortfarande på skriftligt svar från målsman på brev daterat 2002-12-16.

Barn- och utbildningsnämnden föreslås besluta

– nämndens beslut, § 98 2002-06-26 står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan.

Nämnden beslutar därför att avslå ansökan.

Vid ett sammanträde den 22 september 2003 beslutade barn- och utbildningsnämnden enligt tjänsteförslaget. Någon överklagandehänvisning synes inte ha fogats till beslutshandlingen.

AA och FF överklagade beslutet genom en skrivelse som inkom till nämnden den 13 november 2003.

Barn- och utbildningsförvaltningen överlämnade genom en skrivelse den 14 november 2003 överklagandet till länsrätten och framförde – genom förvaltningschefen EE – att ”överklagandet uppfattas som ett kommunalbesvär”.

Anmälan

AA och FF framförde i en anmälan till JO i december 2003 klagomål mot barn- och utbildningsnämndens i Åmåls kommun handläggning av ärendet. De ansåg sig motarbetade av nämnden. De ifrågasatte om det var korrekt av rektorn CC att göra en s.k. barnavårdsanmälan under den tid nämnden behandlade deras första ansökan om hemundervisning. De anförde vidare bl.a. följande. Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 16 oktober 2002 att medge att deras döttrar undervisades i hemmet med stöd av Clonlara School. Trots detta fick de under mars 2003 veta att förvaltningschefen EE och rektorn CC hade gjort en

barnvårdsanmälan till socialtjänsten. Anledningen till anmälan var att BB och DD inte gick i skolan trots att de var skolpliktiga. Socialtjänsten meddelade i april 2003 att någon utredning enligt SoL inte skulle inledas. I augusti 2003 skickade de in en ansökan om att låta barnen fullgöra skolplikten i hemmet under läsåret 2003/04.

Den 22 september 2003 avslog nämnden deras ansökan med hänvisning till sitt beslut den 26 juni 2002. Sistnämnda beslut hade fattats innan döttrarna blev inskrivna vid Clonlara School och före det medgivande som de erhöll den 16 oktober 2002. Det kan ifrågasättas om det var korrekt av nämnden att hänvisa till ett gammalt beslut som gällde förhållanden som väsentligen hade ändrats genom att döttrarna undervisades med stöd av Clonlara School. Beslutet från den 22 september 2003 innehöll därtill varken någon motivering eller överklagande-hänvisning.

AA och FF fogade vissa handlingar till sin anmälan.

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Barn- och utbildningsnämnden i Åmåls kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av förvaltningschefen EE. I yttrande anfördes följande.

/---/

Av bifogade handlingar framgår att kommunen, sedan det blev känt att familjen med ett skolpliktigt barn flyttat in, på olika sätt har försökt att i samförstånd finna en lösning som är acceptabel såväl för familjen som ur laglighetsynpunkt.

Kontakterna mellan kommunen och familjen har resulterat i att kommunen, via barn- och utbildningsnämnden, har tolkat sitt ansvar, enligt skollagen, så att ett minimikrav för ett medgivande av undervisning på annat sätt har varit att de tre villkor nämnden beslutat om skall vara uppfyllda. Detta har bl.a. framförts i brev till målsman från nämndens dåvarande ordförande, daterat 2002-12-16.

Skolan har försökt få kontakt på olika sätt bl.a. genom möten och hembesök. Tyvärr har familjen inte hörsammat detta. I brev, daterat november 19 2003, har målsman erbjudit nämndens ordförande ett möte. Efter kontakt har mötet ställts in i avvaktan på "muntlig förberedelse" i Länsrätten.

Barn- och utbildningsnämndens strävan i detta ärende är att få till stånd en lösning som ryms inom lagens ramar. Nämnden tror att detta förutsätter en dialog mellan hemmet och skolans personal samt en förståelse för de villkor som gäller.

Undervisning enligt skollagens 10 kap. 4 § är ovanlig. Distansundervisning i grundskolan är också ovanlig. I Åmåls kommun är detta det första ärendet av det här slaget. Kunskap och erfarenhet om hur man skall tolka lagen har måst inhämtas under ärendets gång. Kommunen har, i syfte att få mer kunskap, kontaktat andra kommuner och enskilda med erfarenhet av undervisning "på annat sätt". Även Skolverket har kontaktats för att få vägledning. Kommunen har även studerat beslut fattade av JO och Skolverket i relaterade ärenden. Sammantaget kan sägas att både Åmåls kommuns kunskaper och erfarenheter, om hur man som myndighet skall hantera ett beslut av det här slaget, liksom de prejudikat som finns tillgängliga när det gäller prövning av liknande beslut, är knapphändiga. Här finns alltså en risk att det kan uppstå en osäkerhet när kommunen skall dra upp gränsen för vad skolplikt, enligt skollagen, innebär. Varje enskilt fall skall dessutom bedömas individuellt,

vilket försvårar jämförelse mellan individer och individer i olika miljöer. Enligt förarbetena till skollagen 10 kap. 4 § kan dessutom anföras speciella skäl för att få undervisa sina barn på annat sätt. Det kan ytterligare försvåra jämförelser. Åmåls kommun förväntar sig att JO:s beslut kan ge ytterligare vägledning för hur kommuner skall förhålla sig till skollagens krav på skolplikt.

En annan aspekt som tagits upp i förarbeten till skollagen är hur barnets ålder inverkar på möjligheten att medge undervisning på annat sätt. I förarbeten till lagen påpekas att med stigande ålder och därmed ökade krav på stoffinnehåll och social fostran i grupp, torde möjligheten för en kommun att medge undervisning på annat sätt minska.

En försvårande omständighet i att hantera dessa komplicerade frågor på ett bra sätt, i enlighet med skollag och läroplan, är att kontakten mellan hem och skola inte fungerat tillfredsställande. En förutsättning för detta är, enligt nämndens uppfattning, att målsman, elev och skolpersonal kan mötas i den anda som anges i läroplan för grundskolan. Detta är också en förutsättning för att kommunen skall kunna leva upp till skollagens krav på att kommunen skall ha ”insyn i verksamheten”.

Förutom skollagen 10 kap. 4 § krav på insyn i verksamhet som innebär att en skolpliktig elev fullgör skolplikten på annat sätt så har kommunen också ett tillsynsansvar för all skolverksamhet som bedrivs i kommunen. När det gäller verksamhet som bedrivs av andra huvudmän än kommunen finns det fungerande rutiner. Hur är det med kommunens tillsynsansvar när det gäller undervisning enligt skollagen 10 kap. 4 §? Även här hoppas Åmåls kommun på vägledning från JO:s beslut.

När det gäller anmälningsplikten, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §, hänvisas till JO:s beslut 19 april 2001, dnr 3490-2000.

När det gäller skolhuvudmannens ansvar vid medgivande av att fullgöra skolplikten på annat sätt hänvisas även till Skolverkets beslut 2003-01-29, dnr 51-2002:2499.

I övrigt hänvisas till bifogade handlingar i ärendet (*bilagorna här utelämnade, JO:s anm.*).

Av de till remissvaret fogade handlingarna framgick att barn- och utbildningsnämndens avslagsbeslut den 22 september 2003 var föremål för Länsrättens i Vänersborg prövning. I ett protokoll från en muntlig förberedelse som länsrätten höll i målet (mål nr 2776-2003) den 21 januari 2004 angavs bl.a. följande.

/---/

EE uppger att kunskapsläget var annorlunda i september 2003 då nämnden fattade sitt beslut. Nämnden hade då den uppfattningen att föräldrarna inte godtog de villkor som uppställts för hemundervisning. Barn- och utbildningsnämnden skall ha nästa sammanträde den 18 februari 2004 och kommer då att fatta ett nytt beslut i frågan.

Länsrätten beslutade att vilandeförklara målet till dess barn- och utbildningsnämnden fattat ett nytt beslut i frågan.

Jag inhämtade därefter länsrättens beslut den 9 mars 2004 i vilket angavs bl.a. följande.

/---/

Barn- och utbildningsnämnden har därefter den 18 februari 2004 beslutat att medge att barnen BB och DD fullgör skolplikt på annat sätt enligt 10 kap. 4 § skollagen, under förutsättning att:

- insyn av verksamheten sker genom uppföljning av skolpersonal,
- eleverna deltar i de nationella prov och nationella diagnostiska prov som kommunen beslutat skall genomföras i Åmåls skolor och
- en särskild beskrivning/studieplan över undervisningen i svenska inlämnas till nämnden.

Genom nämndens ändring av sitt tidigare beslut kom ändamålet med överklagandet att förlora sin betydelse varför länsrätten avskrev målet från vidare handläggning.

AA och FF kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att de var nöjda med hur ärendet hade utvecklats och att de efter länsrättens beslut inte hade hört något negativt från kommunen.

I beslut den 10 mars 2005 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

JO bör enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän inte ta upp förhållanden som är äldre än två år till utredning om det inte föreligger särskilda skäl. Jag har därför inte till prövning tagit upp frågor som rör tiden före höstterminen 2001.

Det finns brister i det yttrande som barn- och utbildningsnämnden har ålagts att inkomma med till JO. Anmälarnas påståenden i sak har endast undantagsvis bemötts i nämndens yttrande. Nämnden har till JO inkommit med handlingarna i ärendet. Jag har bl.a. mot den bakgrunden inte funnit att det finns skäl för mig att inhämta ytterligare uppgifter från nämnden. Bedömningen har därför skett med utgångspunkt i den förefintliga utredningen.

Rättslig reglering

I skollagen (1985:1100) ges föreskrifter om utbildning för barn och ungdom. Enligt 1 kap. 1 § anordnar det allmänna sådan utbildning genom bl.a. grundskolan. Utbildningens allmänna mål är att ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar (1 kap. 2 § andra stycket).

Barn som är bosatta i landet har enligt 3 kap. 1 § skolplikt som, utom i vissa angivna fall, skall fullgöras i grundskolan (3 kap. 2 §). Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt (3 kap. 15 §).

Utbildningen i grundskolan skall enligt 4 kap. 1 § syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Den skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskolan.

Ett skolpliktigt barn skall enligt 10 kap. 4 § medges att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i lagen, om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt lagens föreskrifter. Behov av insyn i verksamheten skall kunna tillgodoses. Medgivande får lämnas för upp till

ett år i sänder. Under dess giltighetstid skall prövas hur verksamheten utfaller. Medgivande skall återkallas med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl inte kan antas att förutsättningar för godkännande fortfarande föreligger.

Frågor om skolpliktens fullgörande på annat sätt än som anges i skollagen prövas enligt 10 kap. 5 § av styrelsen för den skola där barnet annars skulle ha fullgjort sin skolplikt.

Beslut i ärenden om att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (10 kap. 6 §).

Kommunen har enligt 3 kap. 13 § tillsyn över att skolplikten fullgörs. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på dem ankommer för att så skall ske, får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Ett föreläggande gäller omedelbart, även om beslutet överklagas. Styrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (3 kap. 16 §).

Handläggningen av ärendet om hemundervisning

Det kan inledningsvis rent allmänt framhållas att frågan om hemundervisning (enskild undervisning) utgör ett fullgott alternativ till undervisning i skola måste bedömas mot bakgrund av de allmänna mål som skall uppnås genom sådan utbildning. I prop. 1985/86:10 om ny skollag m.m. uttalade föredragande statsråd bl.a. följande (Del A s. 126 f.):

Den grundläggande förutsättningen för godkännande är att det tilltänkta sättet att fullgöra skolplikten i det enskilda fallet framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt lagens föreskrifter.

Jämförelsen måste grundas på en helhetsbedömning. Att något som finns i t.ex. grundskolan saknas i den tilltänkta verksamheten behöver inte nödvändigtvis innebära att alternativet inte är fullgott.

/---/

Det torde vara mycket svårt för ett barns vårdnadshavare att genom enskild undervisning bibringa kunskaper och färdigheter som kan jämföras med dem som barnet skulle få i grundskolan eller i en godkänd fristående skola. Därtill kommer att barnet för sin utveckling i övrigt, inte minst sin sociala träning, nästan alltid kan antas behöva de erfarenheter som skolgång ger. Jag anser emellertid att man inte generellt kan säga att enskild undervisning är otillräcklig. Enskild undervisning kan tänkas vara en godtagbar ersättning för skolgång i enstaka fall, främst på lågstadienivå. Jag vill i sammanhanget framhålla, att utfallet av såväl skolgång som av enskild undervisning i betydande mån beror på omständigheterna i det individuella fallet. Till bilden hör att också faktorer utanför själva undervisningsmiljön spelar in.

Vid den helhetsbedömning som nämnden hade att göra skulle nämnden bl.a. – som framgått ovan – ta ställning till om barnen genom hemundervisning kunde få kunskaper motsvarande dem som undervisningen i grundskola skulle ge. En annan fråga för nämnden att bedöma var om barnens utveckling i socialt hänseende kunde

främjas i tillräcklig omfattning genom den av föräldrarna planerade hemundervisningen.

Det går inte att ange några generella regler för vilka omständigheter som skall föreligga för att hemundervisning skall tillåtas. Ställningstagandet i frågan huruvida ett fullgott alternativ till undervisning i grundskolan föreligger eller inte blir ytterst beroende av sådana bedömningar som JO inte bör överpröva. Jag har inte funnit skäl att här frånga denna princip. Det är därtill en uppgift för förvaltningsdomstolarna att självständigt bedöma den saken. Mot den bakgrunden gör jag inte några uttalanden i sak rörande de beslut som barn- och utbildningsnämnden fattade den 19 september 2001, 26 juni 2002, 16 oktober 2002 och 22 september 2003.

Däremot finner jag anledning att uppehålla mig vid nämndens formella handläggning av ärendet.

Som framgår av bakgrundsavsnittet beslutade nämnden den 19 september 2001 att avslå AA:s ansökan om tillstånd till att undervisa BB i hemmet under läsåret 2001/02. Av de handlingar som jag har haft tillgång till kan utläsas att frågan därefter vid olika tillfällen varit föremål för diskussion mellan företrädare för kommunen och föräldrarna. Såvitt har framkommit fattade nämnden inte något nytt formellt beslut under det läsåret om att hemundervisning skulle medges. Detta innebär att BB borde ha fullgjort sin skolplikt i skolan på vanligt sätt. Så synes inte ha skett. Det finns självfallet anledning för mig att anlägga synpunkter på hur ärendet under denna period har handlagts från kommunens sida. Eftersom detta emellertid inte omfattas av de klagomål som AA och FF har framfört i ärendet går jag inte närmare in på den saken.

I beslutet den 16 oktober 2002 medgav nämnden att skolplikten för BB och DD fick fullgöras i hemmet. Medgivandet var förenat med vissa villkor, rörande bl.a. insyn i verksamheten och deltagande i de nationella och diagnostiska proven.

Utredningen här ger enligt min mening anledning till ifrågasättande av om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för att medge hemundervisning. Det ligger i sakens natur att ett beslut i ett sådant ärende måste bygga på ett fullgott underlag. Med reservation för att jag kanske inte har haft tillgång till allt material, gör jag den reflektionen att det måste ha varit svårt för nämnden att bilda sig en uppfattning om hemundervisning med stöd av skolan i USA uppfyllde skollagens krav, särskilt vad gällde det äldsta barnet. Jag lämnar dock även den saken och går över till att behandla andra frågor av formell natur. Efter det att nämnden hade fattat sitt beslut den 16 oktober 2002 mottog rektorn CC den 21 oktober 2002 ett brev från AA och en företrädare för Clonlara School i vilket upplystes att barnen inte skulle delta i de nationella proven och att deras utbildning i stället skulle utvärderas av personal knuten till Clonlara School. Ordföranden i nämnden uppmanade i en skrivelse, daterad den 16 december 2002, AA att inkomma med skriftligt svar senast den 15 januari 2003 vad gällde att

villkoren i nämndens beslut inte hade uppfyllts. Nämnden mottog en svarsskrivelse den 15 januari 2003 i vilken redogjordes för barnens framsteg i det svenska språket. Den 20 februari 2003 gjorde förvaltningschefen EE och rektorn CC en anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL. I anmälan angavs att BB var skolpliktig men inte hade infunnit sig i skolan sedan ankomsten till kommunen den 20 april 2001. Angående DD framfördes att hon blev skolpliktig läsåret 2002/03 men inte hade infunnit sig i skolan. Vidare upplystes att: "Målsman har ansökt hos barn- och utbildningsnämnden om att få undervisa BB i hemmet. Ansökan har avslagits två gånger." Därefter hände inte något i ärendet förrän AA, i en skrivelse som inkom till nämnden den 12 augusti 2003, lät meddela att döttrarna under läsåret 2003/04 skulle fullgöra skolplikten på motsvarande sätt som gjorts under föregående läsår. Nämnden avlog den 22 september 2003 AA ansökan.

Vad gäller barn- och utbildningsnämndens handläggning av ärendet under vårterminen 2003 och höstterminen samma år gör jag följande bedömning.

Det kan konstateras att nämnden inte ansåg sig ha nödvändig insyn i BB:s och DD:s hemundervisning. Under sådana förhållanden var nämnden enligt skollagen skyldig att vidta åtgärder för att se till att systrarna fullgjorde sin skolplikt/skolgång.

Den enda åtgärd som rent faktiskt vidtogs var den anmälan till socialtjänsten som förvaltningschefen och rektorn gjorde i februari 2003. Jag återkommer till frågan om anmälningsskyldigheten enligt SoL senare i mitt beslut. Jag vill dock redan nu rent allmänt erinra om att en sådan anmälan inte är en typ av åtgärd som har som ändamål att förmå vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter när det gäller barnens skolgång.

Utifrån den ståndpunkt nämnden hade intagit, nämligen att förutsättningar för ett medgivande inte längre förelåg, hade nämnden att iaktta bestämmelsen i 10 kap. 4 § skollagen. Som framgått ovan innebär denna en befogenhet – och en skyldighet – för styrelsen för den skola där barnet skulle ha fullgjort sin skolplikt att återkalla ett medgivande med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl inte kan antas att förutsättningar för godkännande fortfarande föreligger.

Styrelsens ställningstagande skall komma till uttryck i ett formellt beslut. Ett sådant beslut kan överklagas till länsrätten.

I ifrågavarande fall fattade inte barn- och utbildningsnämnden något nytt beslut. Handlingarna i ärendet förmedlar ett intryck av att förvaltningen och nämnden ansåg att beslutet den 16 oktober 2002 kom att upphöra "av sig självt" eftersom villkoren i beslutet enligt deras mening inte hade uppfyllts. Detta var i så fall en felaktig slutsats.

Avsaknaden av ett beslut enligt vilket medgivandet till hemundervisning återkallades innebar att beslutet den 16 oktober 2002 var gällande under läsåret

2002/03. AA och FF hade således alltså tillstånd att undervisa sina döttrar i hemmet. Barnens hemundervisning synes också ha fortgått under resten av läsåret. Utöver det nu anförda kan jag tillägga att de uppgifter, som lämnades av förvaltningschefen och rektorn som grund för deras anmälan till socialtjänsten, om att BB och DD – trots skolplikt – inte infunnit sig i skolan under läsåret 2002/03 därför var missvisande såvitt avsåg tiden efter nämndens medgivande.

I ett fall där vårdnadshavarna av någon anledning inte accepterar utbildning av deras barn i skolan – och förutsättningar för hemundervisning inte föreligger – bör skolan självfallet sträva efter att söka få till stånd en lösning i samförstånd med vårdnadshavarna. Om detta visar sig omöjligt måste dock skolplikten hävdas även när vårdnadshavarna inte låter sig övertygas. I en sådan situation inställer sig ytterst frågan om tvångsmedel. Som framgått ovan får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga en elevs vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Den omständigheten att nämnden inte återkallade sitt tidigare medgivande innebar i praktiken att nämnden rent faktiskt var förhindrad att vidta några åtgärder för att förmå AA och FF att låta döttrarna fullgöra sin skolgång på sedvanligt sätt.

Den 22 september 2003 fattade barn- och utbildningsnämnden ett beslut om att avslå AA ansökan om hemundervisning för döttrarna under läsåret 2003/04:

Nämndens beslut, § 98 020626, står fast. Nämnden finner inte styrkt att hemundervisning enligt ansökan kan ersätta undervisning i skolan. Nämnden beslutar därför att avslå ansökan.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall som huvudregel ett beslut, varigenom ett ärende avgörs, innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Frågan om hur utförlig en beslutsmotivering skall vara kan givetvis diskuteras. Allmänt kan sägas att det av beslutet skall framgå vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Även om beslutsmotiveringen i ifrågavarande fall ter sig något torftig, finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden i det avseendet. Det framgår av beslutet att nämnden inte funnit att hemundervisning enligt ansökan kunde ersätta undervisning i skolan. De närmare skälen för beslutet angavs i det tjänsteförslag som låg till grund för beslutet.

Däremot anser jag att beslutet i ett annat avseende borde ha getts en annan utformning. Jag avser då hänvisningen till nämndens tidigare avslagsbeslut den 26 juni 2002.

I beslutet den 22 september 2003 – och det tjänsteförslag som låg till grund för det beslutet – har man helt bortsett från det förhållandet att nämnden faktiskt hade medgett hemundervisning den 16 oktober 2002. Att i sammanhanget hänvisa till ett avslagsbeslut från den 26 juni 2002, och ange att detta beslut ”står fast”, ter sig märkligt eftersom förhållandena under tiden hade ändrats. Därtill kommer att ett

medgivande endast får lämnas för upp till ett år i sänder. Jag lämnar med detta påpekande den saken och går över till frågan om överklagandehänvisning.

Av min tidigare redovisning av skollagens bestämmelser framgår att ett sådant beslut som nu är i fråga får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (10 kap. 6 §). Ett beslut som går att överklaga skall enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) förses med en överklagandehänvisning.

AA och FF har gjort gällande att beslutet den 22 september 2003 inte var försett med någon överklagandehänvisning. Handlingarna i ärendet ger stöd för deras påstående. Förvaltningschefen har därtill i samband med att AA:s och FF:s överklagande överlämnades till länsrätten angett att deras skrivelse uppfattades som ett "kommunalbesvär".

Bestämmelserna om laglighetsprövning (tidigare benämnt kommunalbesvär) finns i 10 kap. kommunallagen (1991:900) och innebär bl.a. att en medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av vissa kommunala beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Finner länsrätten att överklagandet skall bifallas upphävs det överklagade beslutet utan att något nytt sätts i dess ställe. Som framgått ovan var det inte dessa bestämmelser som skulle tillämpas i ifrågavarande fall. Jag har i sammanhanget noterat att nämndens första avslagsbeslut den 19 september 2001 på ett korrekt sätt var försett med en överklagandehänvisning avseende beslut som kan överprövas genom s.k. förvaltningsbesvär.

Jag har inte tillräckligt underlag för att dra någon slutsats om bristerna i nu aktuellt avseende berodde på att förvaltningen saknade kunskap om gällande regelsystem, eller om de hade några andra orsaker. Handläggningen har under alla förhållanden inte varit tillfredsställande.

Med den kritik som jag i vissa delar har anfört avslutas ärendet.