

Anmälan mot Barn- och utbildningsnämnden i Sätters kommun för handläggningen av en ansökan om en placering i förskola

Beslutet i korthet: I en anmälan har frågan uppkommit om en kommuns hantering av en ansökan om en förskoleplacering där föräldrarna inte var överens om en sådan placering. JO uttalar att frågor om placering i förskola är sådana som barnets vårdnadshavare som huvudregel måste vara överens om. Ett erbjudande från en kommun om en förskoleplacering är emellertid just ett erbjudande. Verksamheten är frivillig och kommunens erbjudande medför inget tvång att utnyttja den erbjudna placeringen. Även om vårdnadshavarna i normalfallet måste vara eniga i frågor som rör deras barns placering i förskola kan det enligt JO inte ställas krav på att kommunen kontrollerar att vårdnadshavarna är överens. Kommunen måste kunna utgå från att vårdnadshavarna är ense.

Också de fall där det, redan innan kommunen har fattat ett beslut med anledning av en ansökan, står klart att föräldrarna är oense i frågan, bör enligt JO handläggas med utgångspunkt från att det inte finns något tvång för föräldrarna att utnyttja den erbjudna placeringen. Kommunen bör alltså i sådana fall utgå från att det är föräldrarnas sak att komma överens om huruvida de ska utnyttja erbjudandet. JO har därför inte funnit skäl att rikta någon kritik mot nämnden för handläggningen i det här fallet.

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO den 1 november 2017 på Barn- och utbildningsnämnden i Sätters kommun, för handläggningen av en ansökan om placering i förskola. Av hans anmälan framgick i huvudsak följande:

AA, som är pappa till ett barn, hade tillsammans med barnets mamma gemensam vårdnad om barnet. Barnet bodde stadigvarande hos mamman och var folkbokförd i Lindesbergs kommun. Mamman flyttade sedan med barnet till Sätters kommun där barnet folkbokfördes. Detta skedde mot AA:s vilja. Barnets mamma ansökte om barnomsorg i Sätters kommun, och barn- och utbildningsförvaltningen fattade den 19 oktober 2017 ett placeringsbeslut enligt vilket barnet fick plats på en förskola i kommunen. AA var kritisk till att detta beslut fattades utan hans samtycke. Han hänvisade till JO:s beslut den 16

januari 2004, dnr 2996-2002, och Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 oktober 2017 i mål nr 109-17.

AA bifogade förvaltningens placeringsbeslut.

Utredning

JO uppmanade Barn- och utbildningsnämnden i Sätters kommun att yttra sig över AA:s anmälan samt lämna upplysningar om ärendets handläggning och sin bedömning av denna.

AA kompletterade sin anmälan med uppgifter om att förskolan brustit i samarbete med och information till honom som vårdnadshavare. Han uppgav att han hade anmält detta till Skolinspektionen. JO kontaktade Skolinspektionen som bekräftade att myndigheten hade ett sådant ärende under utredning.

Nämnden beslutade den 14 mars 2018 att lämna följande remissvar (bilagor utelämnade):

Redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna

BB ansöker 2017-02-21 om förskoleplats i Sätters kommun för dottern CC. CC var då inte folkbokförd i Säter och hade förskoleplats i Lindesbergs kommun. Barn- och utbildningsförvaltningen i Säter kontaktade Lindesbergs kommun för att höra om de betalar för förskoleplats i Sätters kommun. Lindesbergs kommun meddelar att man inte betalar för förskoleplats i Sätters kommun. Barn- och utbildningsförvaltningen i Säter informerar BB om Lindesbergs ställningstagande och informerar BB om att Säter då inte kan erbjuda förskoleplats.

2017-10-03 fattar Skatteverket beslut om att folkbokföra CC i Sätters kommun. Beslutet gäller från och med 2017-07-10.

BB ansöker åter om förskoleplats i Säter 2017-10-09. CC erbjuds plats i förskola och börjar på förskola i Sätters kommun 2017-11-06.

AA har via mail och telefonsamtal framfört att han motsätter sig att CC erbjuds förskoleplats i Sätters kommun.

Biträdande förvaltningschef har informerat AA om att CC kommer att erbjudas förskoleplats i samband med att hon folkbokförs i Säter. Biträdande förvaltningschef har via mail informerat AA om på vilket lagrum man erbjuder CC förskoleplats [...].

Barn- och utbildningsnämnden bedömer att erbjudandet av förskoleplats till CC hanterats i enlighet med gällande regelverk.

Sätters kommuns yttrande på anmälarens syn på händelsen

I JO:s anmodan om yttrande återges anmälarens syn på händelsen:

Sätters kommun har bortsett från tydlig lagstiftning angående vårdnadshavares samtycke för placering i förskola.

Man har bortsett från prejudicerande fall från kammarrätten i Göteborg.

Man har också bortsett från JO:s utlåtande 040116 (Dnr 2996-2002).

Sätters kommun har genom dessa övergrepp möjliggjort för BB att tillvinna sig fördelar i den pågående rättsprocessen om boende och vårdnad.

”Säters kommun har bortsett från tydlig lagstiftning angående vårdnadshavares samtycke för placering i förskola”

CC är folkbokförd i Säters och bor tillsammans med sin mor BB. Det innebär att CC har sin dagliga omsorg i Säters kommun.

Enligt Skollagen (SL) 8 kap. 3 § ska barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten erbjudas förskola. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det (SL 8 kap. 12 §). Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (SL 8 kap. 5 §). Vidare ska ett barn erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt (SL 8 kap. 15 §).

Enligt föräldrabalken (1949:381) ska ett barns vårdnadshavare tillsammans besluta i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om föräldrarna inte sammanbor blir det med nödvändighet den förälder som barnet bor hos som ensam fattar beslut i de frågor som rör den dagliga omsorgen. Val av förskola bedöms vara sådant som hör till den dagliga omsorgen så länge det inte handlar om en förskola med speciell religiös eller pedagogisk inriktning. Boendeföräldern kan alltså ensam ansöka om och acceptera förskoleplats.

Barn- och utbildningsnämnden hänvisar också till Skolverkets juridiska vägledning där man skriver:

Den vårdnadshavare som barnet bor hos får som huvudregel bestämma vid vilken förskoleenhet man söker placering. Detta beror på att valet av förskoleenhet anses vara en del av den dagliga omsorgen om barnet och det ansvaret vilar på den vårdnadshavare som barnet bor hos [...].

”Man har bortsett från prejudicerande fall från kammarrätten i Göteborg”

Det rättsfall AA hänvisar till gäller mottagande i grundskolan. Barn- och utbildningsnämnden gör bedömningen att lagstiftningen ställer andra och större krav på att vårdnadshavarna ska vara överens gällande vårdnadshavares val av grundskola än val av förskola.

Barn- och utbildningsnämnden hänvisar till JO, 1999/2000 s. 283 ... och Skolverkets juridiska vägledning ...

”Man har också bortsett från JO:s utlåtande 040116 (Dnr 2996-2002)”

JO:s utlåtande, dnr 2996-2002, gäller mottagande av barn i grundskolan. Barn- och utbildningsnämnden gör bedömningen att lagstiftningen ställer andra och större krav på att vårdnadshavarna ska vara överens gällande vårdnadshavares val av grundskola än val av förskola.

Barn- och utbildningsnämnden hänvisar till JO, 1999/2000, s. 283 ... och Skolverkets juridiska vägledning ...

”Säters kommun har genom dessa övergrepp möjliggjort för BB att tillvinna sig fördelar i den pågående rättsprocessen om boende och vårdnad”

Säters kommun har inte tagit ställning och tar inte ställning i den pågående rättsprocessen mellan AA och BB.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 8 kap. 3 och 12 §§ skollagen (2010:800) ansvarar hemkommunen för att barn som är bosatta i Sverige erbjuds förskoleverksamhet.

Förskoleverksamheten ska enligt 8 kap. 5 § skollagen erbjudas i den omfattning

det behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier eller barnets eget behov. Enligt 8 kap. 15 § skollagen ska plats erbjudas vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt samt skälig hänsyn tas till barnets vårdnadshavares önskemål.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har i enlighet med ovanstående regler rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare ska de tillsammans utöva bestämmanderätten (6 kap. 13 § första stycket FB). Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i beslut som inte utan besvär kan skjutas upp, bestämmer den andra ensam (6 kap. 13 § andra stycket FB). Han eller hon får dock inte ensam fatta beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. I förarbetena till bestämmelserna om vårdnad uttalades att dessa inte får tolkas så att båda föräldrarna, om ingen är direkt förhindrad, måste delta i alla de vardagliga beslut som behöver tas när det gäller vårdnaden om barnet och att det ligger i sakens natur att bestämmanderätten utövas än av den ena och än av den andra föräldern, beroende på vem av dem som för tillfället finns till hands eller på hur föräldrarna har organiserat utövandet av vårdnaden. I de fall föräldrarna inte bor tillsammans måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig ensam fatta de vardagliga besluten om vårdnaden, såsom i fråga om bl.a. barnets mat och kläder, sovtider och hur barnet ska tillbringa sin fritid. Man kan utgå från att föräldrarna i dessa fall vanligtvis kommer överens om hur vårdnaden i stort ska utövas och vem som ska fatta de nödvändiga besluten (prop. 1975/76:170 s. 178).

JO har i ett tidigare beslut (JO 1999/2000 s. 283, dnr 2680-1997) ansett att frågan om vilken förskola som ska väljas för ett barn i normalfallet bör kunna hänföras till den dagliga omsorgen. JO uttalade att det verkade som mest naturligt att boföräldern, vars ekonomi och arbetsförhållanden var av betydelse för valet av barnomsorg, hade det avgörande inflytandet i den frågan. JO uttalade vidare att man måste kunna utgå från att det sker ett sådant samråd mellan föräldrarna att de i realiteten är ense om vilken förskola som ska väljas och att det under alla förhållanden är tveksamt om det kan ställas något krav på att en kommun regelmässigt ska kräva ett formellt medgivande från den andra vårdnadshavaren i de fall den vårdnadshavare som är platsinnehavare begär omplacering av barnet. Se även JO:s beslut den 24 januari 2002, dnr 3285-2000, samt den 30 mars 2004, dnr 2293-2002. JO uttalade att resonemanget ska ses mot bakgrund av att reglerna om skolplikt i skollagen inte är tillämpliga när det gäller förskolan.

JO har i de nämnda besluten emellertid konstaterat att rättsläget är oklart och att det kan framföras skäl till stöd för såväl den uppfattningen att frågan om val av

förskola bör ingå i den dagliga omsorgen som för den motsatta uppfattningen samt att det finns ett behov av klargöranden i frågan.

Frågan har varit föremål för utredningar. 2002 års vårdnadskommitté uttalade att ett beslut om var ett barn ska gå i förskola borde falla under huvudregeln om vårdnadshavarnas gemensamma beslutsfattande enligt 6 kap. 13 § första stycket FB, detta mot bakgrund bl.a. av att den utveckling som förskolan har genomgått innebär att det pedagogiska perspektivet har förtydligats och att verksamheten är starkt förknippad med barnets fortsatta skolgång (SOU 2005:43 s. 129). Samma slutsats drog Utredningen om beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. (SOU 2007:52 s. 114).

Frågan om vårdnadshavarnas beslutanderätt när det gäller barns placering i förskola kom upp till prövning i domstol under 2017. I en dom den 6 juli 2017 i mål nr 6376-17 beslutade Förvaltningsrätten i Göteborg att upphäva en kommuns beslut om placering av ett barn i förskola i strid med den ena vårdnadshavarens vilja, med motiveringen att beslutet var lagstridigt. Förvaltningsrättens dom överklagades. Kammarrätten i Göteborg gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten i en dom den 12 december 2017 (mål nr 4023-17). I det aktuella fallet bodde barnet växelvis hos föräldrarna, men var folkbokförd hos den vårdnadshavare som hade ansökt om byte av förskola. Domstolen uttalade att det är viktigt att understryka den grundläggande principen i föräldrabalken om gemensam beslutanderätt som gäller vid gemensam vårdnad och att undantag för beslut om barnets dagliga omsorg av principiella skäl inte bör tolkas extensivt utan i första hand endast bör omfatta frågor om praktiska nödvändigheter snarare än beslut av mer ingripande karaktär. Domstolen uttalade att det visserligen kan finnas praktiska skäl för ståndpunkten att en förälder ensam bör kunna fatta beslut om placering i förskola, om barnet bor stadigvarande hos den föräldern och endast i mindre utsträckning hos den andra föräldern, men att det resonemanget inte är helt oemotsagt. Bland annat har det pedagogiska perspektivet under de senaste åren förtydligats i förskolan, och förskoleverksamheten har blivit starkt förknippad med barnets fortsatta skolgång. Domstolen menade i det aktuella fallet att barnets folkbokföring inte kunde legitimera ett undantag från huvudregeln i 6 kap. 13 § första stycket FB och konstaterade att beslutet, att placera barnet i förskola trots att barnet bodde växelvis hos vårdnadshavarna och dessa inte var överens om placeringen, var i strid med bestämmelsen, varför beslutet skulle upphävas.

Bedömning

När ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare har dessa rätt och skyldighet att tillsammans fatta beslut om barnets personliga angelägenheter. Är en av vårdnadshavarna förhindrad att ta del i beslut som inte utan besvär kan skjutas upp får den andra vårdnadshavaren bestämma själv, med vissa undantag. Av bl.a. praktiska skäl måste dock bestämmanderätten ofta utövas av endast den ena vårdnadshavaren, även i sådana fall där den andra inte är direkt förhindrad

att ta del i besluten, när det gäller alla de vardagliga beslut som måste tas om barnets personliga angelägenheter. Det är naturligt att bestämmanderätten i sådana fall utövas av den vårdnadshavare som för tillfället är närmast till hands för barnet. Vårdnadshavarna kan också ha organiserat utövandet av vårdnaden mellan sig på något sätt. Utgångspunkten är dock alltså att vårdnadshavarna, även när det gäller de vardagliga frågorna, i stort måste vara överens om hur vårdnaden ska utövas och vem som ska fatta de nödvändiga besluten. En utomstående tredje man måste också i allmänhet kunna utgå från att den vårdnadshavare som han eller hon har att göra med handlar i samförstånd med den andra vårdnadshavaren i frågor som rör barnet.

En förutsättning för att ett upplägg med gemensam vårdnad ska fungera är att föräldrarna åtminstone i huvudsak kan komma överens om vårdnaden utövande. Om vårdnadshavarna inte kan enas återstår ytterst att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Förskolan är fortfarande en frivillig form av utbildning och omsorg. Att tillhandahållandet av barnomsorg har haft och fortfarande har utgångspunkt i bl.a. föräldrarnas behov av barnpassning och praktiska överväganden framgår direkt av lagtexten. I allmänhet kan frågor som rör ett barns placering i förskola antas ha stor praktisk och ekonomisk betydelse för barnets föräldrar. Förskoleverksamheten ska dock även erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till barnets eget behov (8 kap. 5 § skollagen). Frågor som rör ett barns placering i förskola kan också av många skäl antas ha stor betydelse för barnet, inte bara mot bakgrund av den utveckling som förskolan har genomgått och som innebär att det pedagogiska perspektivet har förtydligats och att verksamheten har blivit starkare förknippad med barnets fortsatta skolgång. Frågor om placering i förskola rör alltså i hög grad barnets personliga angelägenheter och är därmed sådana frågor som barnets vårdnadshavare som huvudregel måste vara överens om.

Omständigheterna i det här fallet är inte sådana att AA varit förhindrad att delta i beslut om var hans barn ska gå i förskola. Ett sådant beslut borde därför enligt min mening ha fattats av honom och barnets andra vårdnadshavare gemensamt.

Kommunerna är enligt bestämmelserna i skollagen skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet. Det handlar alltså om ett erbjudande. Verksamheten är frivillig, och kommunens erbjudande medför inget tvång att utnyttja den erbjudna placeringen. Även om vårdnadshavarna i normalfallet måste vara eniga i frågor som rör deras barns placering i förskola kan det enligt min mening inte ställas krav på att kommunen kontrollerar att vårdnadshavarna är överens. Kommunen måste kunna utgå från att vårdnadshavarna är ense.

Också de fall där det, redan innan kommunen har fattat ett beslut med anledning av en ansökan, står klart att vårdnadshavarna är oense i frågan, bör enligt min mening handläggas med utgångspunkt från att det inte finns något tvång för föräldrarna att utnyttja den erbjudna placeringen. Kommunen bör alltså i sådana

fall utgå från att det är föräldrarnas sak att komma överens om huruvida de ska utnyttja erbjudandet. Mot bakgrund av detta finner jag ingen anledning att rikta någon kritik mot nämnden för handläggningen i detta fall.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.