

Anmälan mot Utbildningsnämnden i Essunga kommun för handläggningen av en ansökan om placering i förskola samt kritik mot nämnden för bristfällig handläggning av en begäran att få del av en handling

Beslutet i korthet: I en anmälan har frågan uppkommit om en kommuns hantering av en ansökan om en förskoleplacering där det visat sig att 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. Mot bakgrund av detta har nämnden inte fått kritik för att ett placeringsbeslut har fattats utan att man kontrollerat att vårdnadshavarna varit överens om en sådan placering.

Nämnden har dock fått kritik för att inte ha informerat anmälaren om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att ett beslut att inte lämna ut en handling ska kunna överklagas.

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO den 14 december 2017 på Utbildningsnämnden i Essunga kommun för handläggningen av en ansökan om en förskoleplacering och en begäran att få del av en handling. Av hennes anmälan framgick i huvudsak följande:

AA har två barn tillsammans med en man som hon vid den aktuella tidpunkten inte var sammanboende med. Barnen bodde växelvis hos sina föräldrar som hade gemensam vårdnad om barnen. Under våren 2017 ansökte barnens pappa om en förskoleplats för det yngsta barnet som då var ett år. Detta gjorde han mot AA:s vilja. Essunga kommun beslutade om en förskoleplacering utan att ta reda på AA:s inställning till placeringen, detta trots att kommunen hade som rutin att hämta in båda vårdnadshavarnas godkännande inför ett sådant beslut. AA var kritisk till detta. Hon var också kritisk till att förskolan inte ville lämna

ut ett dokument, vars innehåll hon blivit muntligen informerad om vid ett utvecklingssamtal gällande hennes äldsta barn. Förskolan hävdade att dokumentet endast var minnesanteckningar.

Det framgick av AA:s anmälan till JO att hon även gjort en anmälan till Skolinspektionen.

Utredning

JO inhämtade Skolinspektionens beslut i aktuella ärenden hos myndigheten samt Essunga kommuns yttrande till Skolinspektionen.

JO uppmanade Utbildningsnämnden i Essunga kommun att yttra sig över AA:s anmälan och att lämna upplysningar om – och lämna sin bedömning av – handläggningen av ansökan om förskoleplacering, med hänvisning till Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 december 2017 (mål nr 4023-17), och hennes begäran att få ta del av en handling.

Nämnden beslutade den 12 mars 2018 att lämna följande remissvar:

Angående placeringen av ...

När ärendet var aktuellt i maj 2017 hanterades det i enlighet med då gällande regler vilket också bekräftades av jurister på SKL (se svar till Skolinspektionen). Om placeringen rent hypotetiskt varit aktuell idag hade kammarrättsdomen från december och det faktum att växelvis boende för barnen meddelades i en dom av Skaraborgs tingsrätt mål T 1091-17 den 14 november 2017 inneburit att kommunen innan placering hade behövt båda vårdnadshavarnas godkännande. Detta var dock inte fallet i maj. Det är beklagligt att AA, som vid tiden för den aktuella placeringen bor i Örebro och därför inte vet någonting om vilka rekommendationer och vilken vägledning som gavs till barnens pappa, låter sin frustration över att barnets far fick sitt behov av barnomsorg tillgodosett utmytna i anmälningar mot kommunens hantering av ärendet. I och med vårdnadshavarnas separation upphörde behovet att ha bådass signatur på ansökningsblanketten för barnomsorg, speciellt eftersom de är bosatta på mycket stort avstånd från varandra.

Angående utlämnande av arbetsmaterial

Något formellt fel har inte gjorts då kommunen inte har skyldighet att lämna ut ej upprättade handlingar.

För att innebörden av texten i ett arbetsmaterial som ständigt ändras och kompletteras ska kunna tolkas på rätt sätt krävs det att man har kunskap om det interna arbetet vilket gör att det behövs en muntlig genomgång vilket också gjordes vid det aktuella utvecklingssamtalet. Ingenting hindrar att en vårdnadshavare gör egna anteckningar under samtalets gång eller återkommer med frågor om man känner att man inte förstått eller missat någon information.

Handläggning placering av ...

Efter föräldrarnas separation begärde den förälder som bodde kvar i kommunen en barnomsorgsplats till det yngsta barnet. Barnet placerades i en inaktiv kö i avvaktan på ett beslut om vilken folkbokföringsort som barnen skulle få. Detta eftersom vi ville vara säkra på att det var i Essunga som barnen ska bo.

Enligt jurister på SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) som kontaktades, krävdes det bara en underskrift på en ansökan om barnomsorgsplats eftersom det vid en separation är respektive vårdnadshavares behov av omsorg för sina barn som ska tillgodoses. I detta fall innebär det att pappan hade rätt att själv ansöka om barnomsorg i Essunga kommun och mamman hade rätt att ansöka i Örebro för samma barn. När beskedet kom från folkbokföringen att barnet var folkbokfört tillsammans med sin far och syster i Essunga placerades barnet i aktiv kö. En plats på samma förskola som systemen redan gick på erbjöds och accepterades av den förälder som bodde kvar i Essunga. Därefter genomfördes en vanlig inskolning.

Handläggning minnesanteckningar

Efter den muntliga genomgången av förskolans minnesanteckningar under ett utvecklingsamtal rörande ... begärde AA att få minnesanteckningarna översända. Förskolläraren nekade att lämna ut detta interna arbetsmaterial då innehållet kan misstolkas om man inte har all information. Efter att AA framfört klagomål till kommunchefen på hanteringen lämnas frågan till förskolechef BB som efter kontakt med förskolan och kontroll av vilka handlingar det rörde sig om, meddelade att det inte gjorts något fel när man nekade att lämna ut minnesanteckningarna.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Handläggningen av en ansökan om förskoleplacering

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 klaganden 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.

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 vårdnadens 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 hennes barns placering i förskola. Ett sådant beslut borde därför enligt min mening ha fattats av henne 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. Mot bakgrund av detta finner jag ingen anledning att rikta någon kritik mot nämnden för att ett placeringsbeslut i detta fall har fattats utan att man kontrollerat att vårdnadshavarna varit överens om en sådan placering.

AA:s begäran att få del av en handling

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Den som begär att få ta del av allmänna handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter har rätt till det. Myndigheten ska ge honom eller henne en möjlighet att på stället ta del av handlingarna genast eller så snart det kan ske. Den som har rätt att ta del av allmänna handlingar har också rätt att få kopior av handlingarna. En begäran att få en kopia av allmänna handlingar ska behandlas skyndsamt. 2 kap. TF ändrades den 1 januari 2019. Innehållet i bestämmelserna i det här avseendet är dock fortfarande detsamma.

Om en begäran om att få del av allmänna handlingar helt eller delvis inte kan tillmötesgå, ska den som gjort framställningen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Rätten att få ett skriftligt beslut gäller oavsett om avslaget grundar sig på en sekretessbestämmelse, på att de begärda handlingarna inte är allmänna eller på att handlingarna över huvud taget inte finns eller kan påträffas.

Av nämndens remissvar framgår att kommunen bedömt att den handling som AA velat få del av utgjorde minnesanteckningar och därför inte var en allmän handling. Oavsett hur den frågan bedömdes skulle kommunen, i enlighet med

vad som redogjorts för ovan, ha informerat AA om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Enligt vad som framgått av utredningen gjorde kommunen inte det. Nämnden ska därför kritiseras.

Övrigt

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

Ärendet avslutas.