

Anmälan mot Barn- och utbildningsnämnden i Årjängs 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 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.

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO den 28 augusti 2018 på Barn- och utbildningsnämnden i Årjängs kommun för handläggningen av en ansökan om placering i förskola. Av hennes anmälan framgick i huvudsak följande:

AA har ett barn tillsammans med en man som hon vid den aktuella tidpunkten inte var sammanboende med. Barnet var folkbokförd och bodde stadigvarande hos henne, men stod under båda föräldrarnas vårdnad. Barnet hade sedan två år en plats på förskola i sin hemkommun Säffle. Den 18 maj 2018 ansökte barnets pappa om ytterligare en förskoleplats, i Årjängs kommun där han bodde, för de två vardagar varannan vecka som barnet hade umgänge med honom. Detta skedde utan AA:s vetskap. Årjängs kommun beslutade den 1 juni 2018 om en förskoleplacering i Årjäng i enlighet med ansökan utan att hämta in AA:s inställning till placeringen eller något yttrande från Säffle kommun, detta trots att kommunen hade som rutin att hämta in båda vårdnadshavarnas godkännande inför ett placeringsbeslut. AA var kritisk till kommunens hantering

Utredning

JO uppmanade Barn- och utbildningsnämnden i Årjängs kommun att yttra sig över anmälan och att lämna upplysningar om ärendets handläggning och sin bedömning av denna.

Nämnden beslutade den 13 november 2018 att lämna följande remissvar:

Sammanfattning

Kommunen har blivit ombedd att ge ett yttrande om placering i förskola av en pojke på 4 år med en annan hemkommun. Pojkens pappa bor i vår kommun och har gemensam vårdnad. Pappan ansökte om förskoleplats för att få vardagslivet tillsammans med sonen att fungera. Platsen erbjöds från och med augusti. Mamman bor i annan kommun och hon motsätter sig att sonen ska gå i förskola i Årjängs kommun. Hemkommunen har inget att invända mot beslutet om förskoleplats i Årjängs kommun.

Beskrivning av ärendets gång

En vårdnadshavare med en 4-årig pojke ansökte om barnomsorg för sin son i maj-18 med önskan om placering från augusti-18. Hans motivering var att få en förskoleplats så att han kunde arbeta, studera och ta ut föräldraledighet som han hade kvar. Han ville skapa ett vardagsumgänge med sin son med lekkamrater i närområdet under tiden som sonen är hos honom.

Ett tingsrättsbeslut som pappan hänvisar till är att han skall ha sitt barn torsdag till måndag under augusti och september och med utökning till onsdag-måndag från oktober och målet är att utöka till en hel vecka.

Den andra vårdnadshavaren (mamman) har gjort en klagan till Skolinspektionen. Kommunen har fått kritik av Skolinspektionen för att man inte har följt Skollagen och dess riktlinjer om att inhämta yttrande från hemkommunen, samt medgivande från båda vårdnadshavarna. Utifrån den kritiken har förvaltningen skapat en ny rutin som säkerställer att så ska ske i framtiden.

Förvaltningens synpunkter

Kommunens beslut grundar sig på bedömningen om barnets bästa, såsom rätten till båda sina föräldrar samt rätten till jämna kamrater och lek i närmiljön. Barnet har rätt till 15 timmar förskola per vecka och för en fyraåring är lek och kamrater viktigt. Utan förskoleplats minskar möjligheten för pappan att få sitt livspussel att gå ihop. Kommunen har tidigare erfarenhet av att erbjuda båda vårdnadshavarna förskoleplats under de sista åren i förskolan för att barnet ska ha möjlighet till god anknytning och bra kontakt med båda sina föräldrar. Det är viktigt för barnets identitetsutveckling och föräldrarnas möjlighet att vara goda förebilder för sitt barn.

Yttrande från hemkommunen har begärts och inkommit 2018-11-12. Säffle kommun har inget att invända mot att Årjängs kommun erbjuder förskoleplats när barnet bor hos sin pappa. Pappans arbetsförhållande och barnets växelvisa boende har förändrats på så sätt att han numera inte arbetar endast i Karlstad utan även i Norge, och att barnet vistas oftare hos honom. Vid kontakt med mamman framgår att hon fortsatt motsäger sig att barnet ska ha förskoleplats i Årjängs kommun.

När det gäller barnets välbefinnande på förskolan så följer förskolepersonalen barnets utveckling och håller kontakt med båda vårdnadshavarna, dels efter inskolning och under terminen med utvecklingssamtal.

I frågan om jäv så stämmer det att barnets farmor är ersättare i barn- och utbildningsnämnden. Förskoleplaceringen gjordes av handläggare på delegation. Det var först när handläggare lämnar svar till Skolinspektionen angående

klagomål som mamman framfört som ärendet blev känt hos politiken. Ingen av de uppräknade personerna som påstås vara jäviga har fått någon information eller varit inblandade i beslut.

Förvaltningens förslag till beslut

Årjängs kommun erbjuder förskoleplats de dagar som barnet bor hos sin pappa och har behov av barntillsyn enligt tidigare beslut.

Någon kostnad kommer inte att begäras från hemkommunen.

AA kommenterade remissvaret.

JO kontaktade Skolinspektionen som bekräftade att myndigheten hade saken under utredning. JO inhämtade Skolinspektionens beslut i de aktuella ärendena hos myndigheten.

Bedömning

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.

Förutsättningarna för en kommun att ta emot ett barn från en annan kommun i förskola, och skyldigheten för kommunen att i sådana fall inhämta yttrande från hemkommunen, framgår av bestämmelserna i 8 kap. 13 § skollagen. Det har framkommit att Årjängs kommun inte inhämtade något yttrande från barnets hemkommun innan placeringsbeslutet fattades, men att man gjorde det senare. Skolinspektionen förelade Årjängs kommun, i ett beslut den 23 oktober 2018, att på generell nivå vidta åtgärder så att ett yttrande inhämtas från barnets hemkommun och att båda vårdnadshavarnas inställning till en förskoleplats säkerställs (Skolinspektionens ärende dnr 411-2018:8430). Efter att kommunen hade redovisat för Skolinspektionen att man vidtagit sådana åtgärder avslutade Skolinspektionen ärendet i ett beslut den 1 februari 2019 (Skolinspektionens ärende dnr 411-2018:10826).

Jag finner inte skäl att uttala mig särskilt när det gäller skyldigheten att inhämta ett yttrande från hemkommunen inför ett beslut om förskoleplacering. Min granskning har i stället avsett vårdnadshavarnas bestämmanderätt och huruvida kommunen borde ha inhämtat båda vårdnadshavarnas inställning till barnets placering i förskola.

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.

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 vårdnads 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 en ny 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.

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

Ärendet avslutas.