

# **TILL SKYDD FÖR BARNEN**

OM SKOLPLIKT OCH  
ANMÄLNINGSSKYLDIGHET  
I YSTADS KOMMUN

# INNEHÅLL

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | FÖRKORTNINGAR.....  | 4  |
| 2.   | SAMMANFATTNING.....   | 5  |
| 2.1  | Inledning.....  | 5  |
| 2.2  | Bedömning .....   | 5  |
| 2.3  | Socialnämndens särskilda ansvar för barn.....   | 5  |
| 2.4  | Rätten och skyldigheten till utbildning .....   | 7  |
| 2.5  | Delegering av beslut.....   | 8  |
| 2.6  | Samverkan inom kommunen.....  | 8  |
| 2.7  | Samverkan med andra myndigheter .....   | 8  |
| 2.8  | Barnhälsovården .....   | 9  |
| 2.9  | Rättsväsendet .....   | 9  |
| 2.10 | Rekommendationer till Ystads kommun .....   | 9  |
| 3.   | BAKGRUND .....  | 10 |
| 3.1  | Ärendet.....  | 10 |
| 3.2  | Metod .....   | 11 |
| 3.3  | Bakgrund.....   |    |
| 3.4  | Vad rapporten inte innefattar .....   | 11 |
| 4.   | INLEDNING.....  | 12 |
| 5.   | VAD REGLERAR BARNES RÄTT TILL TRYGGHET, HÄLSA,<br>UTBILDNING OCH SOCIALT SAMSPEL? .....                 | 12 |
| 5.1  | Barnets rätt - barnkonventionen .....   | 13 |
| 5.2  | Vårdnadshavare har ett grundläggande ansvar .....   | 13 |
| 5.3  | Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn –<br>men det minskar inte andras ansvar .....            | 13 |
| 5.4  | Rätten till och skyldigheten att delta i utbildning .....   | 17 |
| 5.5  | Barnhälsovården har goda möjligheter att upptäcka<br>om ett barn far illa.....                          | 24 |
| 5.6  | Alla barn i Sverige har rätt till fri tandvård.....   | 25 |
| 5.7  | Vid polisanmälan där barn är brottsoffer är det oftast<br>en åklagare som leder förundersökningen ..... | 26 |
| 6.   | ALLMÄNNA FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA PRINCIPER.....   | 26 |
| 6.1  | Utredningsskyldighet .....  | 26 |
| 6.2  | Dokumentationsskyldighet .....  | 27 |
| 6.3  | Bevisbördan .....   | 27 |
| 6.4  | Skyldigheten att motivera ett beslut.....   | 28 |
| 7.   | DELEGERING AV BESLUT .....  | 28 |
| 8.   | FOLKBOKFÖRING VID BOENDE UTOM LANDET .....  | 29 |
| 9.   | YSTADS KOMMUN.....  | 29 |

|   |    |
|---|----|
| 9.1 Ystads kommuns agerande i ärendet<br>hösten 2007 till och med april 2018..... | 29 |
| 9.2 Ystads kommuns agerande i ärendet<br>maj 2018 till och med augusti 2018.....  | 34 |
| 10. BEDÖMNING.....  | 34 |
| 10.1 Inledning.....   | 35 |
| 10.2 Socialnämndens särskilda ansvar för barn.....                                | 35 |
| 10.3 Rätten och skyldigheten till utbildning .....                                | 37 |
| 10.4 Barnhälsovården .....  | 38 |
| 10.5 Samverkan inom kommunen.....   | 38 |
| 10.6 Samverkan med andra myndigheter .....  | 39 |
| 10.7 Rättsväsendet .....  | 39 |
| 10.8 Delegering av beslut.....  | 40 |
| 10.9 Folkbokföring.....   | 40 |
| 10.10 Ansvar .....  | 41 |
| 11 REKOMMENDATIONER TILL YSTADS KOMMUN .....                                      | 42 |

# 1. FÖRKORTNINGAR

|                  |  |
|------------------|--|
| AL               | arkivlagen (1990:782)  |
| Barnkonventionen | Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter                      |
| Barnrättslagen   | lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter |
| Brb              | brottsbalken   |
| FB               | föräldrabalken   |
| FBL              | folkbokföringslagen (1991:481)   |
| FL               | förvaltningslagen (2017:900)   |
| JO               | justitieombudsmannen   |
| KL               | kommunallagen (2017:125)   |
| LVU              | lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga                 |
| OSL              | offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)                               |
| RF               | regeringsformen  |
| SoL              | socialtjänstlagen (2001:453)   |
| SoLPuL           | lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten      |
| ÄFL              | äldre förvaltningslagen (1986:223)   |

## 2. SAMMANFATTNING

### 2.1 Inledning

Under sommaren 2019 rapporterade medierna om barn i Ystads kommun som under många år förvägrats utbildning av sina vårdnadshavare. För att granska i första hand kommunens eget agerande beslutade Kommunstyrelsen i Ystads kommun att anlita en extern granskare. Kommunen menar att det är ytterst angeläget att ta reda på vad som gått fel så att det inträffade inte ska kunna upprepas.

Den externa utredarens uppdrag har varit att:

- granska händelseförloppet och om kommunen i något avseende kunde ha agerat annorlunda,
- granska samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden samt
- föreslå nödvändiga åtgärder för att inte fler barn ska riskera att skadas i sin hälsa eller utveckling på det sätt som har skett.

Till utredare har Ann-Marie Begler, generaldirektör, utsetts.

### 2.2 Bedömning

I egenskap av granskare kan jag konstatera att det funnits allvarliga brister i Ystads kommun som i flera avseenden påverkat ärendet. Det rör sig om frågor inom både styrning, kunskap och kompetens inom kommunen. Bristerna är allvarliga och måste åtgärdas. En rad insatser av olika slag har vidtagits under det senaste året. Trots det återstår flera åtgärder.

Att som förälder förvägra sitt barn rätten att gå i skolan är både oansvarigt och allvarligt. Beroende på omfattningen kan det leda till långvariga och ibland oreparabla konsekvenser för barn och unga. Barnet mister möjligheten att förstå sitt och andras värde, att nå sin fulla potential och det kan också försvåra möjligheten till framtida inkomster. Ytterst är det en kränkning av barnet.

Den sammanfattande bild som framträder efter granskningen är att såväl Ystads kommun som andra berörda myndigheter som kommit i kontakt med ärendet sammantaget hade kunnat agera annorlunda och göra mer för att skydda barnen och därmed undvika den skada som uppstått. För att felaktigheterna inte ska upprepas måste kommunen nu vara beredd att ta till sig de fel som har begåtts, vad felaktigheterna berott på och vad man kunnat göra annorlunda.

I Sverige har vi en rad olika samhällsinstitutioner som på olika sätt ska bidra till att skapa goda uppväxtvillkor för barn och unga, förebygga ohälsa och utsatthet samt gripa in då barn och unga riskerar att fara illa. Trots att det finns en relativt heltäckande struktur till skydd för barn och unga riskerar ändå vissa barn att falla mellan olika samhällsinstitutioner. När det gäller de aktuella barnen i Ystad har systemet i olika delar inte fungerat som avsett. Inte heller samverkan mellan de myndigheter som haft ansvar har fungerat fullt ut, vilket lett till att systemet som helhet inte förmått att skapa förutsättningar för en god uppväxt, fungerande skolgång och det skydd barn har rätt till.

### 2.3 Socialnämndens särskilda ansvar för barn

En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna inleda en utredning är att myndigheten på något sätt får information som pekar på att ett barn kan vara i behov av stöd eller skydd. Informationen kan komma antingen från allmänheten, från personal inom kommunen eller på annat sätt. I detta ärende har det kommit fram att anställda inom kultur- och utbildningsförvaltningen vid ett par tillfällen har hört av sig till socialtjänsten och beskrivit en upplevd oro kring barnen. Om det kommer information av detta slag ska socialnämnden betrakta det som en anmälan enligt socialtjänstlagen och bedöma om nämnden ska inleda en utredning. Anställda inom kommunen bör göra en sådan anmälan skriftligen, vilket inte har skett. I de fall anmälan är muntlig kan nämnden be om att få den skriftligen för att

undvika missförstånd. Om det bara finns en muntlig anmälan försvåras socialsekreterarens uppgift att göra en bedömning av om en utredning ska inledas. *Det finns all anledning att rikta kritik emot det sätt som anmälningarna har gjorts.*

Samtidigt måste socialnämnden även hantera en muntlig anmälan. Personal från skolan har hört av sig och uttryckt oro. *Jag har inte hittat någon dokumentation vare sig i skolan eller inom socialtjänsten, om att en anmälan gjorts och vad den i sådana fall innehållit.* Inom socialtjänsten ska man med jämna mellanrum gallra anmälningar som inte lett fram till att en utredning inletts. Det är en förklaring till att jag inte hittat någon dokumentation hos socialnämnden. Inte heller inom skolan har jag inte kunnat hitta någon dokumentation om att man tagit kontakt med socialtjänsten och anledningen till detta. Det är alltså inte möjligt att nu i efterhand bedöma på vilket sätt problemen har beskrivits och om socialtjänsten borde ha startat en utredning redan långt tidigare.

Ärendet aktualiserades hos socialnämnden i maj 2018 när en anställd på Skatteverket skriftligen gjorde en anmälan till Socialnämnden i Ystads kommun. Socialtjänsten inledde då en utredning. Utifrån det mycket omfattande material som jag gått igenom och de intervjuer jag genomfört finns ingen anledning att rikta kritik mot socialtjänsten för hur utredningen bedrivits. Det är en omfattande och komplex utredning som ställer höga krav på såväl erfarenhet som kunskap och kompetens i övrigt. *Min bedömning är att ärendet, när utredningen väl gjordes, har handlagts utifrån de bestämmelser som finns och med hög kvalitet. Jag kan alltså inte se att det finns skäl att rikta kritik mot Socialnämnden i Ystads kommun vad gäller utredningen enligt socialtjänstlagen.*

### **2.3.1 Anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen**

Som anställd i skola, hälso- och sjukvård och en rad andra samhällsinstitutioner är man skyldig att göra en anmälan till socialtjänsten när man misstänker eller får kännedom om att ett barn far illa. Att avstå från att göra en anmälan kan vara tjänstefel. En underlåtenhet att anmäla misstankar om att ett barn far illa kan leda till att socialnämnden inte inleder en utredning, vilket som yttersta konsekvens kan innebära att ett barn inte får det skydd det är i behov av.

I de intervjuer jag har genomfört, har det varit tydligt att det finns flera personer inom skolans olika verksamhetsområden som varit undrande inför eller känt oro för de aktuella barnens situation under många års tid. Trots oron har man i flera fall valt att inte göra en anmälan till socialnämnden enligt de regler som finns. Skälen till detta synes vara av olika slag. Personal har för det första varit osäker på om omständigheterna varit så pass allvarliga att det funnits skäl att göra en anmälan till socialnämnden. För det andra har personal varit i kontakt med någon chef som inte tyckt att en anmälan varit nödvändig. För det tredje har personal talat med någon på socialnämnden om ärendet och på det sättet ansett att man fullgjort anmälningsskyldigheten. För det fjärde har personal tyckt att det varit obehagligt att göra en anmälan eftersom man varit osäker på konsekvenserna. Många gånger verkar man ha haft kunskap om regelverket men samtidigt har det brustit i medvetenheten om hur bestämmelserna ska tillämpas i den praktiska verksamheten.

Anmälningsskyldigheten är en så pass viktig funktion – den syftar till att barn ska skyddas från utsatthet och svåra uppväxtförhållanden – att det inte får råda någon tvekan hos en enskild tjänsteperson om skyldigheten att göra en anmälan till socialnämnden om så krävs. Det är ett grundläggande uppdrag för flera olika verksamheter inom det offentliga. Detta framstår också som än tydligare när barnkonventionen nu från och med den 1 januari 2020 blir svensk lag.

I alla de intervjuer jag gjort, och den omfattande dokumentation jag tagit del av, framträder en tydlig bild av *att flera anställda inom kommunen inte fullgjort sin skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden vid misstanke eller kännedom om att ett barn far illa, för de barn som ärendet handlar om.* Min uppfattning är att det är *en mycket allvarlig brist som kommunen måste ta på stort allvar.*

## 2.4 Rätten och skyldigheten till utbildning

Utgångspunkten är att alla barn som är bosatta i Sverige har rätt till och är skyldiga att delta i utbildning. Det finns en skolplikt för varje barn. I den svenska regeringsformen slås fast att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.<sup>1</sup> Om skolplikten är ifrågasatt, för att barnet till exempel vistas utomlands i stor utsträckning, ska kommunen vara en garant för att det görs en noggrann och kvalificerad bedömning av om ett barn har skolplikt eller inte. Kommunen har också att bedöma om barn som har skolplikt ska kunna fullgöra sin utbildning på annat sätt än i den svenska skolan.

Hur dessa bedömningar ska göras är inte reglerat i lagstiftningen och det är därför upp till varje kommun att ta fram principer och rutiner. Tydliga riktlinjer ger förutsättningar för att bedömningar i olika ärenden blir likvärdiga och att de håller en hög kvalitet. De bidrar också till tydlighet och förutsägbarhet för varje vårdnadshavare om regelverket. Det ger såväl ökad rättssäkerhet som transparens för alla. *Ansvarig nämnd bos Ystads kommun har inte haft några sådana interna riktlinjer vilket resulterat i att den enskilde handläggaren/ beslutsfattaren har haft ett svagt stöd i form av principer och rutiner när ett ärende ska bedömas.*

Även statliga myndigheter har i sitt uppdrag att stödja kommunerna att fatta korrekta beslut, till exempel genom allmänna råd, riktlinjer eller liknande. Skolverket är ansvarig statlig myndighet när det gäller frågor kring rätten och skyldigheten till utbildning. Den information som kommunerna kan hämta från Skolverket i denna fråga är mycket begränsad och ger inte tillräckligt stöd för enskilda kommuner. *Min bedömning är att ytterligare stöd från Skolverket skulle vara till stor nytta för kommunerna.*

Reglerna kring skolplikten är komplicerade och inte helt tydliga. Det är många gånger svåra bedömningar som ska göras. Jag kan konstatera att stödet till den enskilde handläggaren från såväl kultur- och utbildningsförvaltningen som från Skolverket har varit otillräckligt i detta ärende. *Därutöver menar jag att kunskapen om de olika regelverk som omgärdar skolplikten inte har varit tillräckligt hög hos de som varit ansvariga varken på chefsnivå eller på handläggarnivå inom kultur- och utbildningsförvaltningen. Det är viktigt att kunskapen hos den personal som hanterar skolpliktsfrågor ökar.*

Myndigheter är skyldiga att utreda ett ärende i den utsträckning som behövs för att ett beslut ska bli korrekt och rättssäkert. Generellt sett ställs högre krav på myndighetens utredning ju mer ingripande ett beslut är. Det finns också krav på att den enskilde samarbetar och bidrar till utredningen så långt som möjligt.

Sedan den 1 juli 2018 har förvaltningslagen förändrats. Enligt den ska myndigheter numera motivera i princip alla sina beslut. Tidigare framgick att myndigheter skulle motivera sina beslut om de gick den enskilde emot. I förarbetena framgick att myndigheterna även bör motivera sina beslut som gynnar den enskilde. Detta syftar till att skapa garantier för en saklig och omsorgsfull prövning av ärendena samt en enhetlig tillämpning av regelverken. En tydlig och lättbegriplig motivering gör det möjligt för parter och andra att förstå ett beslut.

Att göra undantag från skolplikten eller att skolplikten ska upphöra måste betraktas som ett för barnet mycket ingripande beslut. Kommunen ska i ett sådant ärende göra en grundlig utredning. *Vad gäller utredningsskyldigheten konstaterar jag att det har funnits stora brister i kultur- och utbildningsförvaltningens utredning om skolplikt.* De utredningar som finns dokumenterade hos kommunen är några korta rader på en ansökningsblankett och några hastigt nedskrivna anteckningar. Det kan inte på något sätt betraktas som tillräckligt. *Vidare har barn- och utbildningsnämnden saknat generella riktlinjer för utredningar av detta slag.*

Av de intervjuer jag har gjort har det också kommit fram att skolpersonal vid åtminstone ett par tillfällen varit i kontakt med den administrativa personalen på kultur- och utbildningsförvaltningen för att förhöra sig om barnens

---

<sup>1</sup> 2 kap. 18 § RF.

situation. Jag har inte kunnat hitta att detta finns dokumenterat hos kommunen. *Sammantaget anser jag att det är stora brister i förvaltningens ärendehantering i detta ärende och att förvaltningen inte följt förvaltningslagens bestämmelser vare sig när det gäller utredningsskyldighet eller dokumentation.*

## 2.5 Delegering av beslut

Utgångspunkten för kommunal verksamhet är att en nämnd fattar alla beslut inom ramen för sitt kompetensområde. Men självfallet vore det varken lämpligt eller möjligt att nämnden i praktiken fattar alla beslut. Därför har en nämnd möjlighet att delegera beslut till en enskild anställd i ett visst ärende eller i en grupp av ärenden. En tumregel att hålla sig till bör vara att ju mer ingripande ett beslut är desto högre upp i en organisation ska beslutet tas. Beslut om skolplikt måste det betraktas som ett ingripande beslut som har mycket stor betydelse för det enskilda barnets framtid.

Enligt kommunallagen får inte nämnden delegera ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det finns alltså ett förbud mot att delegera principiella ärenden som avser myndighetsutövning. Om det inte finns några riktlinjer från nämnden kring vilka principer som ska gälla, bör ärenden om skolplikt inte delegeras utan tas i nämnden.

En genomgång av barn- och utbildningsnämndens samtliga delegationsordningar för alla de aktuella åren visar att det inte har funnits någon delegation från nämnden för beslut om ett barn omfattas av skolplikt eller inte. Delegeringen är central för nämnden för att försäkra sig om att beslut tas på rätt nivå och av en person med kompetens i sakfrågan. Kontentan av denna avsaknad av delegeringsbeslut är att det saknats formell behörighet för någon annan än nämnden att fatta dessa beslut.

*Jag anser att det är en synnerligen allvarlig brist som påverkar rättssäkerheten för den enskilde och i detta fall särskilt för de berörda barnen. Det har i förvaltningen saknats både insikt om delegationens betydelse och kunskap om hur beslut ska fattas. Min bedömning är att barn- och utbildningsnämnden måste förbättra kompetensen inom det kommunalrättsliga och förvaltningsrättsliga området. Nämnden bör också göra en genomblysning av sin verksamhet för att se om det finns fler beslut som fattas utan behörighet.*

## 2.6 Samverkan inom kommunen

Samverkan mellan kommunens olika verksamheter har betydelse utifrån flera olika aspekter. Samverkan och samarbete sker på olika nivåer i olika organisationer. I Ystads kommun saknas riktlinjer och rutiner till stöd för medarbetarna för hur samverkan ska ske.

Den bild som framträder i de intervjuer jag genomfört är att samarbetet mellan chefer på högre nivå är välfungerande och gott inom förvaltningarna för social omsorg respektive kultur- och utbildningsförvaltningen. Samarbetet mellan bland annat skolpersonal och socialtjänstens socialsekreterare varierar dock. På vissa skolor är det mycket välfungerande och på andra är samarbetet svagt utvecklat. Samarbetet behöver alltså utvecklas och bli mer heltäckande.

Men trots det förhållandevis goda generella samarbetet har det inte funnits ett tillräckligt väl fungerande samarbete i det här aktuella ärendet. Bristen framstår som särskilt tydlig innan socialnämnden inledde utredningen om barnen i maj 2018. Min bedömning är att detta egentligen inte handlar om samarbetet i sig utan snarare om de brister jag beskrivit ovan som gäller anmälningsskyldigheten.

## 2.7 Samverkan med andra myndigheter

Men det är inte bara samverkan inom kommunen som måste vara välfungerande. När det gäller barn som far illa finns ett behov av samverkan mellan kommunens olika verksamheter men också med hälso- och sjukvård och även i vissa fall med polis och åklagare. Ett sådant samarbete kan byggas upp på olika sätt. För att säkerställa en fungerande



Samverkan har man i många kommuner valt att samverka inom ramen för så kallade Barnahus, där samverkan sker under ett gemensamt tak. De som ingår i Barnahusens verksamhet är socialtjänst, polis, åklagare, rättsläkare, barnmedicin samt barn- och ungdomspsykiatri. På olika håll i landet finns mycket goda erfarenheter av denna form av samverkan. Ystads kommun ingår ännu inte i ett sådant samarbete. *Ystads kommun bör utreda förutsättningarna för att medverka i ett Barnahus för att säkerställa samverkan och samsyn med andra aktörer.*

## 2.8 Barnhälsovården

Barnhälsovården är ett sammanhållet system för att förebygga och ge stöd till vårdnadshavare med syfte att förebygga psykisk och fysisk ohälsa hos barn. Precis som det konstateras i förvaltningsrättens dom<sup>2</sup> har det inte saknats sjukvårdande kontakter för de barn som detta ärende gäller.

För att skyddsnetet ska fungera och vara heltäckande, måste det finnas samverkan mellan de olika samhällsinstitutionerna som kommer i kontakt med barn. Man måste se de olika myndigheternas kontakter med familjen i ett sammanhang. Mitt uppdrag och mandat har emellertid varit att granska kommunens insatser och inte hälso- och sjukvårdens arbete. Men jag har ändå velat få en övergripande bild av barnhälsovårdens insatser för de berörda barnen.

I mina kontakter med Barnrättsteamet på Lunds universitetssjukhus har vi diskuterat varför familjen inte uppmärksammats från sjukvårdens sida trots de vårdkontakter som förekommit. Chefläkaren vid Skånes universitetssjukhus har inlett en internutredning med anledning av ärendet.

## 2.9 Rättsväsendet

Med anledning av vad som kom fram av socialnämndens LVU-utredning beslutade nämnden att anmäla vårdnadshavarna för misstanke om brott riktade mot barnen. Att en brottsutredning genomförs är viktigt utifrån flera olika aspekter. Det är viktigt att visa att samhället inte accepterar att någon form av övergrepp begås, särskilt när det gäller personer som står i beroendeställning och saknar egna starka röster. Det är också viktigt för de berörda barnen att det utifrån ett brottsofferperspektiv utreds vad som hänt, hur barnen blivit behandlade och om något brott har begåtts. Någon förundersökning inleddes aldrig av åklagare. Att underlåta att göra en polisutredning kan få långsiktiga negativa konsekvenser för de berörda barnen. *Jag menar att socialnämnden nu bör göra ytterligare en polisanmälan för att få till stånd en förundersökning.*

## 2.10 Rekommendationer till Ystads kommun

I detta avsnitt sammanfattar jag de åtgärder jag anser vara de viktigaste för Ystads kommun. I utredningen har jag emellertid lyft även andra frågor som kommunen kan välja att driva vidare. De handlar till exempel om att det är ett komplext och svårt regelverk som borde ses över och att Skolverket, som är den statliga myndigheten på detta område, skulle kunna utöka sitt stöd till kommunerna. Ytterligare en fråga som kommit upp i intervjuer är en så kallad visselblåsarfunktion.

Ystads kommun har sedan sommaren 2018 arbetet med att se över sina rutiner och gjort en hel del förändringar. Det har inletts ett ambitiöst utvecklingsarbete och en rad rutiner är på plats. Dock menar jag att man inte ännu fullt ut är i mål och att vissa insatser återstår. Dessa är i korthet följande:

1. Ystads kommun bör se till att all berörd personal inom kommunen har goda kunskaper i reglerna om **anmälningskyldigheten** enligt socialtjänstlagen. Det gäller såväl skyldigheten att göra en anmälan som dokumentationen av en sådan. Ystads kommun bör också säkerställa att de rutiner som finns för detta är tillräckliga. Detta blir särskilt viktigt i samband med att barnkonventionen bli svensk lag den 1 januari 2020.
2. Ystads kommun bör se till att alla anställda som arbetar med **skolpliktbedömning** har goda kunskaper och en djup förståelse för regelverket. Kommunen bör också säkerställa att det stöd som nu finns, om hur en bedömning av skolplikt ska göras, är tillräckligt.

---

<sup>2</sup> Förvaltningsrätten i Malmös dom den 17 oktober 2018 i mål nr 9915-18.

3. Ystads kommun bör fortsätta utveckla den **samverkan** som finns mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden. Samarbetet måste också bli mer heltäckande så att det omfattar alla skolor. Även samarbetet mellan kommunen och andra myndigheter behöver utvecklas. Ett sätt att förstärka och få en bra struktur på samarbetet är att medverka i de så kallade Barnahus som byggs upp runt om i landet. Kommunen bör utreda förutsättningarna för att ingå ett samverkansavtal med det Barnahus som för närvarande utvecklas i Trelleborg eller med annat Barnahus.
4. Ystads kommun bör säkerställa att all personal som arbetar med utredningar har god kunskap om **förvaltningslagens** bestämmelser bland annat vad gäller utredningsskyldighet och dokumentation. Kommunen bör också se till att all berörd personal har tillräcklig kompetens och kunskap i hur en utredning ska bedrivas. För att säkerställa att all personal får adekvat stöd i sitt arbete bör Ystads kommun se över om det utredningsstöd som finns är tillräckligt.
5. Ystads kommun bör se till att berörd personal har kunskap om **delegeringsbestämmelsernas** betydelse och specifikt barn- och utbildningsnämndens delegeringsordning. Ystads kommun bör se över sina delegeringsbestämmelser, dels så att det finns en explicit delegation för frågor om skolplikt om besluten ska delegeras, dels så att delegationen vad gäller rätten och skyldigheten till utbildning hamnar på rätt nivå. Nämnden bör också göra en genomlysning av sin verksamhet för att se om det finns fler beslut som fattas utan behörighet.
6. Ystads kommun bör i samverkan med **Skatteverket** utarbeta rutiner för informationsöverföring då en familj flyttar utomlands.
7. Ystads kommun bör omgående se över **dokumenthanteringsplanen** för socialnämnden och i det arbetet se till att handlingar gallras så snart de har blivit inaktuella.
8. Socialnämnden har tidigare gjort en **polisansmälan** avseende misstänkta brott mot de berörda barnen. Åklagaren beslutade dock att inte inleda förundersökning. Socialnämnden bör återigen göra en polisansmälan för att få till stånd en förundersökning.

### 3. BAKGRUND

Under sommaren 2019 rapporterade medierna om barn i Ystad som under många år förvägrats utbildning av sina vårdnadshavare. Rapporteringen resulterade i att Ystads kommun anlidade en extern utredare, Ann-Marie Begler, generaldirektör.

Även Skolinspektionen har inlett en granskning av kommunens hantering av ärendet. Den pågår för närvarande. Utöver den har också Riksrevisionen inlett en allmän granskning<sup>3</sup> av kommunernas beslut om skolplikt.

Ystads kommun menar att det är ytterst angeläget att det inträffade inte upprepas. Kommunen konstaterar att samtidigt som vårdnadshavarna ansvarar för sina barns bästa vilar ett tungt ansvar på samhället för barnens välmående. Av det skälet har kommunen valt att tillsätta en extern utredare för att få en helhetsbild i ärendet. Utredarens uppdrag är att

- granska händelseförloppet och om kommunen i något avseende kunde ha agerat annorlunda,
- granska samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden samt
- föreslå nödvändiga åtgärder för att inte fler barn ska riskera att skadas i sin hälsa eller utveckling på det sätt som har skett.

#### 3.1 Ärendet

Under år 2018 uppdagades i Ystads kommun att flera barn i en och samma familj inte fått den utbildning de har haft rätt till. Familjen består av fem barn och skolplikten för det äldsta barnet inträdde höstterminen år 2007. Skolplikten för det yngsta barnet hade under 2018 ännu inte inträtt.

<sup>3</sup> Riksrevisionen granskar undantag från skolplikten. Hämtad den 24 oktober 2019 från <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2019-10-18-riksrevisionen-granskar-undantag-fran-skolplikten.html>.

Under ett par år var det äldsta barnet inskrivet vid en friskola men uppgifter visar att barnet i princip inte deltagit i undervisningen. Därefter har kultur- och utbildningsförvaltningen bedömt att barnen, varefter skolplikten har inträtt för respektive barn, har vistats varaktigt utomlands och att de därmed inte har omfattats av skolplikten.

Vårdnadshavarna har till kultur- och utbildningsförvaltningen hela tiden uppgett att barnet har fått utbildning i huvudsak på distans via en onlineskola i USA. Men uppgifter från bland annat Skatteverket, tyder på att barnen aldrig, eller bara ett fåtal gånger, har varit utomlands.

Skatteverket gjorde med anledning av en utredning om familjens folkbokföringsadress en anmälan till socialnämnden i Ystad i maj 2018, om att barnen kunde fara illa. Med anledning av den inleddes en utredning vilken senare medförde att fyra barn omhändertogs i augusti år 2018 av Socialnämnden i Ystads kommun. Det äldsta barnet var vid denna tidpunkt myndigt. Se vidare om ärendet under avsnitt 9.

Ärendet har väckt frågor om hur det är möjligt att vårdnadshavare, under så lång tid, kan undgå det relativt finmaskiga skyddsnet som samhället erbjuder. Barnsjukvården, tandvården, socialtjänsten och skolan är alla skyldiga och tränade i att upptäcka barn som far illa. Så varför har det gått fel? Och vad kan samhället göra för att det inträffade inte ska hända igen?

Granskningen av kommunens hantering av det aktuella ärendet omfattar tiden från och med hösten år 2007 när skolplikten för det äldsta barnet inträder till och med augusti år 2018 när fyra av barnen omhändertas. Efter detta har en hel del arbete genomförts av kultur- och utbildningsförvaltningen. Flera nya rutiner är på plats och andra utvecklas fortfarande. Ett ambitiöst utvecklingsarbete har således inletts och pågår fortfarande inom kultur- och utvecklingsförvaltningen. De åtgärder som jag anser att kommunen bör vidta är sådana som jag anser vara nödvändiga utifrån det aktuella ärendet och ska ses som en fortsättning på det arbete som pågår inom kommunen.

### **3.2 Metod**

Jag har intervjuat femton anställda och före detta anställda inom Ystads kommun. Inom socialtjänsten har jag träffat såväl ansvariga handläggare som chefer på flera olika nivåer. Inom kultur- och utbildningsförvaltningen har jag intervjuat tidigare rektorer, chefer samt annan personal. Därutöver har jag intervjuat polis och åklagare samt personal vid Barnskyddsteamet vid Skånes universitetssjukhus. Jag har också intervjuat en barnsjuksköterska i Ystad och en verksamhetsutvecklare vid Skatteverket.

Jag har även gått igenom det utredningsmaterial som finns i ärendet. Arbetet har genomförts med stöd av Cornelia Englén, kanslichef i Ystads kommun. Under arbetets gång har jag också haft kontakt med Skolinspektionen och Riksrevisionen.

### **3.3 Vad rapporten inte innefattar**

Utgångspunkten för denna rapport är de barn i Ystad som förvägrats utbildning. Rapporten är därför inte en heltäckande redovisning av vare sig det svenska trygghetssystemet, all lagstiftning eller verksamheter som berör rätten till utbildning. Rapporten tar alltså främst sikte på sådana sådant som har betydelse för just detta ärende.

Eftersom uppdraget gäller att granska händelseförloppet i samband med det aktuella ärendet granskas inte heller åtgärder som vidtagits av ansvariga nämnder efter att ärendet har uppdagats. Jag har dock tagit del av det utvecklingsarbete som gjort och fortfarande pågår.

## 4. INLEDNING

Utbildning är en mänsklig rättighet och ett av FN:s mål för global hållbar utveckling. I den svenska regeringsformen slås fast att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.<sup>4</sup> I skollagen anges vidare att alla elever har en ovillkorlig rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Sverige har mycket strikta regler vad gäller barn och ungas skolplikt. Forskning visar att inkluderande utbildning av god kvalitet för alla är en av de viktigaste grunderna för välbefinnande, hälsa och jämställdhet i varje samhälle.<sup>5</sup> Men i vissa situationer kan ett barn beviljas undantag från skolplikten. Möjligheterna till undantag är synnerligen restriktiva och ska enligt lagstiftaren tillämpas med stor återhållsamhet.

Att som förälder förvägra sitt barn rätten att gå i skolan innebär en kränkning av barnet och är både oansvarigt och allvarligt. Det leder till långvariga och i bland oreparabla konsekvenser. Barnet mister möjligheten att förstå sitt och andras värden, att nå sin fulla potential och även möjligheten till framtida inkomster kan påverkas. Det är svårt att tro att det är vanligt förekommande att barn inte alls får den utbildning de har rätt till här i Sverige. Däremot är det inte svårt att se framför sig att det i framtiden kan uppstå olika situationer där vårdnadshavarna vill att deras barns skolplikt ska fullgöras på annat sätt, ju mer internationellt och globalt vårt samhälle blir.

Det kan handla både om familjer som vill resa ut i världen för att pröva en annan livsstil och om familjer som vill bo tillfälligt utomlands för att arbeta eller studera där. Det kan också handla om familjer som har släkt och anhöriga i andra länder och vill kunna vistas tillsammans med dem i perioder.

Barn har skolplikt från och med det år de fyller sex och börjar förskoleklass till och med att barnen har gått ut nionde klass. Kommunerna ansvarar för att barn och unga får den utbildning de har rätt till. Ansvaret innefattar vidare att se till att alla barn som har skolplikt också går i skolan. Av det skälet är det viktigt att kommunen har tydliga strukturer för när det är accepterat att befrias från skolplikten eller fullgöra skolplikten på annat sätt än genom det svenska skolsystemet i Sverige, på det sätt lagen anger. Det måste finnas såväl utarbetade principer som goda rutiner för att tjänstepersoner i kommunen ska kunna fatta korrekta och likvärdiga beslut om skolplikten. Berörda myndigheter måste också ha ett väl utvecklat samarbete för att inga barn ska åsidosättas. All personal som kommer i kontakt med frågor om skolplikt måste också ha goda kunskaper om vilka regler som gäller.

Nedan redovisas kort samhällets olika insatser för att tillgodose barn och ungas behov av utveckling och utbildning. Vidare beskrivs vissa av de regler som kan ligga till grund för en bedömning när vårdnadshavare önskar fullgöra skolplikten på annat sätt eller flyttar utomlands så att skolplikten upphör. Utöver det redovisas också den anmälningsskyldighet som finns enligt socialtjänstlagen när det gäller barn som befaras fara illa samt sekretessregler som har betydelse för samverkan. Vidare beskrivs de förvaltningsrättsliga regler som ligger till grund för kommunens verksamhet. Slutligen redovisas en bedömning av Ystads kommuns agerande och vilka åtgärder kommunen bör vidta för att alla barns rätt till skola och utbildning ska säkerställas.

## 5. VAD REGLERAR BARNS RÄTT TILL TRYGGHET, HÄLSA, UTBILDNING OCH SOCIALT SAMSPEL?

I Sverige finns ett väl utbyggt system, med flera olika aktörer, som på olika sätt ska se till att barns och ungas hälsa, utveckling och utbildning blir tillgodosedd. Alla delar inom den offentliga sektorn – staten, regionerna och

---

<sup>4</sup> 2 kap. 18 § RF.

<sup>5</sup> God utbildning för alla. Hämtad 2019-10-27 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/god-utbildning-for-alla/>.

kommunerna – har olika del av detta ansvar. En förutsättning för att systemet ska fungera är att varje sektor och varje myndighet tar sitt ansvar. En minst lika viktig förutsättning är att samarbete och samverkan mellan samtliga dessa olika beslutsnivåer och myndigheter fungerar väl utifrån de regelverk som omgärdar respektive verksamhet. En ytterligare och grundläggande förutsättning är att vårdnadshavarna fullgör det så kallade föräldraansvaret. Slutligen finns en allmänhet som också kan spela en viktig roll. I det följande beskrivs överskådligt delar av det system som är av störst betydelse för att tillgodose barn och ungas utveckling och utbildning.

## 5.1 Barnets rätt - barnkonventionen

Utgångspunkten för svenska myndigheters arbete med och om barn är barnkonventionen. Barnkonventionen är ett rättsligt bindande internationellt avtal som antogs av FN:s generalförsamling år 1989. Den slår fast att barn är individer med egna rättigheter, inte vårdnadshavares eller andras ägodelar. Av de 54 artiklarna är följande särskilt viktiga att lyfta fram i detta sammanhang.

1. Alla barn har samma rättigheter och lika värde.
2. Barnets bästa ska beaktas i alla beslut som rör barn.
3. Alla barn har rätt till liv och utveckling.
4. Alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad.
5. Barn har rätt till gratis grundskoleutbildning. Undervisningen bör förbereda barnet för livet, utveckla respekt för mänskliga rättigheter och fostra i en anda av förståelse, fred, tolerans och vänskap mellan folken.

Sverige har åtagit sig att följa barnkonventionen. För att ytterligare befästa konventionens juridiska ställning kommer den att utgöra svensk lag från och med den 1 januari 2020, vilket stärker barns rättsliga ställning. Svenska myndigheter ska alltså utgå ifrån barnkonventionen i samband med att man fattar beslut som rör barn och unga. I all utbildning och annan verksamhet som omfattar barn ska alltså barns bästa vara utgångspunkten.<sup>6</sup> Regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att kartlägga hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2020.<sup>7</sup> Utredningens arbete påverkar inte ikraftträdandet av lagen.

## 5.2 Vårdnadshavare har ett grundläggande ansvar

I föräldrabalken regleras vårdnadshavarnas skyldigheter och ansvar gentemot sina barn. Där framgår bland annat att barn ska behandlas med aktning och respekt och att de inte får utsättas för någon typ av kroppslig bestraffning. Här regleras vårdnadshavarens ansvar för att barnet får den tillsyn som behövs och att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Även här ska barnets bästa alltid komma i första rummet.<sup>8</sup>

## 5.3 Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn – men det minskar inte andras ansvar

Kommunen har genom socialnämnden det yttersta ansvaret för att enskilda som bor i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Men det ansvaret inskränker inte på något vis andras ansvar, till exempel vårdnadshavarens, skolans eller hälso- och sjukvårdens.<sup>9</sup> I socialtjänstlagen lyfts ett särskilt ansvar för barn och unga fram. Det handlar i korthet om att socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden,
2. i samarbete med hemmet främja en positiv social utveckling för barn och
3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att motverka att barn far illa.

<sup>6</sup> Artikel 3 barnkonventionen och 1 kap. 10 § skollagen.

<sup>7</sup> Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen Dir. 2018:20 och Tilläggsdirektiv till Barnkonventionsutredningen, Dir. 2019:57.

<sup>8</sup> 6 kap. FB.

<sup>9</sup> Jfr 4 kap. 1 § SoL.

Liksom i föräldrabalken och skollagen anges även i socialtjänstlagen att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör barn eller unga. För att socialnämnden ska kunna fullgöra detta uppdrag behöver myndigheten få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara illa. Det sker på olika sätt, dels genom att hjälpsökande själv kontaktar socialtjänsten, dels genom att till exempel vänner eller anhöriga kontaktar socialtjänsten och anmäler missförhållanden. Men bland de viktigaste källorna till information för socialnämnden är skolans och hälso- och sjukvårdens personal. De är nämligen skyldiga att anmäla till socialnämnden när de uppfattar att ett barn på något sätt far illa eller riskerar att fara illa, se under avsnitt 5.3.1. Skolan och hälso- och sjukvården är också skyldiga att lämna alla uppgifter till socialnämnden som kan vara av betydelse under en utredning av ett barns behov av stöd och skydd.<sup>10</sup>

### 5.3.1 Stark skyldighet att göra anmälningar till socialnämnden

Alla i samhället har ett slags ansvar för att uppmärksamma barn som far illa. Man kan se det som något slags medmänskligt ansvar. Lagstiftaren rekommenderar att var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa gör en anmälan till socialnämnden.<sup>11</sup> Det kan alltså vara en granne, en släkting eller en god vän som gör en anmälan till socialnämnden. En anmälare kan vara anonym. Dock är det alltid enklare för socialtjänsten att genomföra en utredning om den som anmäler också "kan stå för" sina uppgifter.

Den som anmäler ska utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning och behöver alltså inte på något sätt ha kännedom om under vilka förutsättningar socialnämnden kan ingripa.<sup>12</sup> En anmälan kan vara skriftlig eller muntlig. Om anmälan är muntlig kan nämnden be att få in anmälan skriftligen för att undvika missförstånd, men nämnden kan inte begära det. Det är nämndens ansvar att dokumentera uppgifter som kommer in muntligt.

När det gäller anställda inom vissa verksamheter är kraven emellertid högre. De som är anställda inom bland annat Polismyndigheten, skolan, Kriminalvården och hälso- och sjukvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.<sup>13</sup> Med barn avses varje människa under 18 år.<sup>14</sup> Att man är skyldig att anmäla är alltså tydligt. Och det är ett personligt ansvar att göra en sådan anmälan. Även om till exempel en chef eller kollega anser att en anmälan inte behöver göras är det ändå alltid den enskilde tjänstepersonens ansvar att anmäla till socialnämnden om man får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Den som är anmälningsskyldig ska genast lämna alla uppgifter till socialnämnden som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Det är viktigt att understryka att uppgiftsskyldigheten gäller även om någon annan har gjort anmälan eller om socialnämnden har inlett en utredning på eget initiativ. Den som är anmälningsskyldig bör göra en skriftlig anmälan, dels eftersom socialnämndens åtgärder kan vara ingripande<sup>15</sup>, dels för att det kan vara av betydelse att det även framgår av handlingarna vid den myndighet vid vilken den anmälningsskyldige är anställd att en anmälan är gjord. Anmälningsskyldigheten gäller också oavsett sekretessbestämmelser.

Ibland inträffar det att den anmälningsskyldige gör en egen bedömning av om det man känner till om barnet är tillräckligt för att socialnämnden ska ingripa. Det händer också att verksamheterna försöker att lösa barnens problem på egen hand, vilket kan få till följd att situationen för barnet förvärras och att socialnämnden kopplas in i ett alltför sent skede eller att situationen blir akut. Att bedöma om kriterierna för att göra en anmälan är uppfyllda eller inte är

<sup>10</sup> Jfr 11 kap. 1 och 2 §§ SoL och 14 kap. 1 § SoL.

<sup>11</sup> 14 kap. 1 § och 14 kap. 1 c § SoL.

<sup>12</sup> Prop. 2012/13:10 s. 136 f.

<sup>13</sup> 14 kap. 1 § SoL.

<sup>14</sup> 1 kap. 2 § SoL.

<sup>15</sup> Se bland annat JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s. 268 f.f. och 2007/08 s. 261.

onekligen en mycket svår uppgift där man behöver både utbildning och kompetens. Men det är inte anmälarens utan socialnämndens sak att bedöma, utreda och avgöra allvaret i barnets situation.<sup>16</sup> Det är misstanken eller kännedomen om att ett barn eller en ung person far illa som ska leda till anmälan. Man behöver inte ha bevis eller vara helt säker på förhållandena. Om uppgifterna är svårbedömda eller obestyrkta men ändå tyder på att ett barn kan vara i behov av hjälp och stöd från socialnämndens sida ska en anmälan enligt socialtjänstlagen göras.<sup>17</sup> Anmälan ska alltså göras om man får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, medan socialnämnden ansvarar för att göra en bedömning av om ärendet ska utredas eller inte.

Men vad avser lagstiftaren med begreppet "får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa"? Socialstyrelsen definierar det på följande sätt. "*Begreppet barn som far illa innefattar alla former av övergrepp, försummelse och utnyttjande som leder till faktisk eller potentiell skada för barnets hälsa eller utveckling. Det kan till exempel avse barn och ungdomar som i hemmet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar i förhållande till sin familj [...]*"<sup>18</sup>

Den som inte anmäler, trots att han eller hon är skyldig att göra det, riskerar att ställas till ansvar för tjänstefel.<sup>19</sup> En förutsättning för det är att underlåtenheten har samband med myndighetsutövning. Det sambandet finns för anställda som är verksamma vid till exempel förskola eller skola.<sup>20</sup> I ett domstolsavgörande fann hovrätten att en föreståndare för en förskola gjort sig skyldig till tjänstefel därför att hen underlåtit att genast göra en anmälan till socialnämnden. I målet var det klarlagt att två barn hade lämnat uppgifter till föreståndaren som kunde tyda på att barnen under vistelse på förskolan hade blivit utsatta för sexuella övergrepp av en anställd på förskolan. Även om uppgifterna var obestyrkta och pappan till ett av barnen uttryckte en osäkerhet när han talade med föreståndaren utgjorde uppgifterna i båda fallen ändå grund för att föreståndaren på förskolan genast skulle göra en anmälan till socialnämnden.<sup>21</sup>

Sammanfattningsvis åligger det den som är verksam inom bland annat skola, hälso- och sjukvård, Polismyndigheten och Kriminalvården att genast göra en anmälan till socialnämnden så snart kännedom eller misstanke om att ett barn far illa uppstår. Den som är anmälningsskyldig ska också lämna sådana uppgifter till nämnden som kan vara av betydelse för socialtjänstens utredning. I detta avseende finns inga hindrande sekretessregler. Anmälan bör också ske skriftligen. Det är inte anmälarens, utan socialnämndens sak att bedöma, utreda och avgöra allvaret i barnets situation.<sup>22</sup> Anmälan ska alltså göras om man får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa medan socialnämnden har ansvaret för att göra en bedömning av om ärendet ska utredas eller inte.

### 5.3.2 Förhandsbedömningar

När en anmälan om att ett barn kan fara illa, kommit in till socialnämnden, ska nämnden omedelbart bedöma om barnet är i behov av skydd eller inte. Socialnämnden gör ingen ytterligare utredning i det skedet utan skyddsbehovet ska i normalfallet bedömas på befintliga uppgifter. Bedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter och den ska dokumenteras. Socialnämnden bör ha rutiner för hur skyddsbedömningen ska gå till så det alltid ska stå klart hur socialsekreteraren ska agera.

---

<sup>16</sup> Prop. 2002/03:53 s. 65.

<sup>17</sup> Prop. 1996/97:124, s. 106.

<sup>18</sup> Barn som far illa eller riskerar att fara illa, En vägledning för hälso- och sjukvården samt tandvården gällande anmälningsskyldighet och ansvar, Socialstyrelsen, oktober 2014, s. 32.

<sup>19</sup> 20 kap. 1 § Brb.

<sup>20</sup> Högsta domstolens dom den 18 december 2014 i mål nr B 6273-13.

<sup>21</sup> Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 13 april 2015 i mål nr B 3523-14.

<sup>22</sup> Prop. 2002/03:53 s. 65.

Därefter ska socialnämnden fatta beslut om en utredning ska inledas inom fjorton dagar efter att en anmälan har kommit in, om det inte finns synnerliga skäl.<sup>23</sup> Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.<sup>24</sup> Socialnämnden kan i detta skede kontakta barnet och vårdnadshavarna som anmälan avser, informera om innehållet i anmälan och ge dem möjlighet att bemöta uppgifterna.<sup>25</sup>

Om förhandsbedömningen leder till ett beslut att inleda en utredning, ska det dokumenteras i en personakt. Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutar att inte inleda en utredning enligt socialtjänstlagen, ska detta dokumenteras i en kronologisk pärm, se avsnitt 5.3.3.

### 5.3.3 Socialnämndens dokumentation av anmälningar om att ett barn far illa

Socialnämnden i Ystads kommun tar emot cirka 700-800 anmälningar om att barn far illa varje år. Långt ifrån alla leder till att en utredning inleds. När en utredning inte inleds sorteras anmälningarna in, som ovan nämns, i en pärm i kronologisk ordning, den så kallade kronologiska pärmen. Det går inte att digitalt söka fram anmälningar utan man kan bara bläddra manuellt i pärmen. Skälet är att det här finns ett förbud mot att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.<sup>26</sup>

Samtidigt framgår det av Socialstyrelsens allmänna råd<sup>27</sup> att socialnämnden bör inhämta uppgifter som finns i en förekommande personakt och även, om det är möjligt, beakta tidigare inkomna anmälningar innan nämnden fattar ett beslut om att inte inleda en utredning. Socialstyrelsens rekommendation innebär att socialnämnden manuellt måste gå igenom den kronologiska pärmen.

En personakt inom socialnämndens verksamhet ska som huvudregel gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.<sup>28</sup> Om en tidigare anmälan, som inte lett till en utredning, läggs till befintlig personakt innebär det att akten kommer att sparas längre. Handlingar som inte ger upphov till något ärende och därför inte läggs till personakt sorteras, som tidigare nämnts, in i en kronologisk pärm. Handlingarna i den kronologiska pärmen omfattas inte av dessa regler om gallring. I sådana fall är det upp till varje kommun att själv besluta om regler för gallring av handlingar.<sup>29</sup> Det innebär i sin tur att anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till en utredning kan sparas olika länge beroende på dels om de kan sparas i befintlig personakt, dels vilka gallringsregler kommunen har beslutat om för anmälningarna.

Socialstyrelsen har därför till regeringen föreslagit en ändring i lagen om behandling av personuppgifter inom socialnämnden. Förslaget har tagits fram i samverkan med Datainspektionen och i samråd med SKL och Barnombudsmannen. Förslaget innebär att ett undantag införs i lagen som gör att uppgifter om anmälan som gäller barn, som inte leder till utredning, ändå ska kunna sammanställas på ett sökbart sätt. Detta kan exempelvis vara i ett digitalt register som skyddas av sekretess.<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup> 11 kap. 1 a § SoL.

<sup>24</sup> 11 kap. 1 a § andra stycket SoL.

<sup>25</sup> Prop. 2012/13:10 s. 60 och jfr prop. 2012/13:10 s. 58 samt JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 353 f.f.

<sup>26</sup> Se 7 a § SoLPuL och prop. 2002/03:36 s. 19 f.

<sup>27</sup> Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

<sup>28</sup> 12 kap. 1 § SoL.

<sup>29</sup> 16 § AL.

<sup>30</sup> Socialstyrelsens pressmeddelande den 27 maj 2019, <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/forslag-till-lagandring-ska-ge-mojlighet-att-battre-skydda-barn/>.



### 5.3.4 Socialtjänsten har en stark sekretess

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.<sup>31</sup> Presumtionen är alltså att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom socialtjänstens omfattas av sekretess. Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det avser allt från en persons namn och adress till ekonomisk situation och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd.<sup>32</sup>

Innebörden av att uppgifter omfattas av sekretess är att de inte får lämnas till vare sig journalister, politiker eller annan ur allmänheten utan samtycke från den enskilde, utan att en så kallad menbedömning är gjord eller utan att det finns en sekretessbrytande bestämmelse. Samma omfattande sekretess gäller mellan myndigheter och därmed också mellan kommunala nämnder eftersom varje kommunal nämnd utgör en egen myndighet. En menbedömning betyder att en tjänsteperson bedömer om det kan vara ett intrång i den personliga integriteten för den personen som berörs, att lämna ut uppgifterna.

Socialtjänsten kan, utan hinder av sekretess, lämna uppgifter till den som är skyldig att göra en anmälan om att ett barn tros fara illa, om att en utredning har inletts eller om att en utredning redan pågår om det inte är olämpligt att uppgifterna lämnas ut.<sup>33</sup>

En enskild som anmäler att ett barn far illa eller misstänks fara illa kan också omfattas av sekretess i förhållande till den som anmälan avser. Sekretesskyddet är svagt och gäller bara om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Möjligheten till sekretesskydd för anmälare gäller enbart om en enskild person har gjort anmälan. Om anmälan har gjorts av en myndighet, en ledamot i en nämnd eller av personal som har en lagreglerad anmälningsskyldighet finns det inget lagstöd för att hemlighålla vilken myndighet som gjort anmälan eller namnet på den som gjort anmälan.<sup>34</sup>

## 5.4 Rätten till och skyldigheten att delta i utbildning

Alla barn som omfattas av skolplikten har en ovillkorlig rätt till utbildning. Den rättigheten framgår i en av Sveriges fyra grundlagar.<sup>35</sup> Dessutom har Sverige genom barnkonventionen förbundit sig till att sådan grundläggande utbildning ska vara obligatorisk för barn och unga. I sammanhanget saknas det alltså betydelse om vårdnadshavarna av något skäl motsätter sig att deras barn ska delta i utbildningen.

Under lång tid omfattade skolplikten barn från första klass till och med årskurs nio. Men från och med den 1 januari 2018 har skolplikten utökats till att även omfatta barn i förskoleklass.<sup>36</sup> I förarbetena<sup>37</sup> anges att skälet till att alla barn ska gå i förskoleklass är att den utgör en viktig brygga mellan förskola och grundskola. Syftet är att alla barn ska få en bra och likvärdig grund inför den fortsatta skolgången. Särskilt viktigt är att det genom förskoleklassen tidigt går att upptäcka de barn som kan vara i behov av särskilt stöd.

---

<sup>31</sup> 26 kap. 1 § OSL.

<sup>32</sup> Att göra anmälningar som gäller barn sökbara, Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, Socialstyrelsen maj 2019, s. 36 f.

<sup>33</sup> Se 26 kap. 9 a § OSL. Socialtjänstens möjlighet att bryta sekretessen gäller endast för anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL.

<sup>34</sup> Se 26 kap. 5 § OSL och Att göra anmälningar som gäller barn sökbara, Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, Socialstyrelsen maj 2019, s. 37.

<sup>35</sup> 2 kap. 18 § RF.

<sup>36</sup> 7 kap. 4 § skollagen.

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:9 s. 23.

Först och främst är det givetvis vårdnadshavarens ansvar att ett skolpliktigt barn fullgör sin skolplikt. Vårdnadshavarens ansvar för barnets skolplikt anges också i skollagen.<sup>38</sup> Vid sidan av föräldraansvaret är det hemkommunen som ska se till att dels barnen som är skrivna i kommunen, dels övriga barn som går i kommunens skolor, fullgör sin skolgång.<sup>39</sup> När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet i en annan kommun än hemkommunen eller i en fristående skola ska den ansvariga för skolan snarast lämna uppgifter om detta till hemkommunen. Samma sak gäller när en sådan huvudman inlett en utredning om en elevs frånvaro.<sup>40</sup> Ansvaret för att en elev fullföljer sin utbildning är således delat mellan vårdnadshavare, hemkommunen och den skola som eleven går i.

En förutsättning för att nå målen i skolan är att eleven är närvarande och deltar i undervisningen. Om vårdnadshavare av någon anledning inte fullgör sitt ansvar för att barnet är i skolan får hemkommunen förelägga vårdnadshavarna med vite.<sup>41</sup> Ett vite är inte samma sak som böter utan syftet är att försöka förmå vårdnadshavarna att se till att barnet är i skolan. Om vårdnadshavarna kan uppfylla kraven i föreläggandet genom att visa att barnet går i skolan utgår inget vite.

Orsakerna till att barn inte går i skolan kan vara flera. Den kanske vanligaste orsaken är barn som har svårigheter i skolan – med skolarbetet eller med kompisar – och mår både psykiskt och fysiskt dåligt av det. Den svåra situationen kan medföra att barnen helt enkelt inte vill gå till skolan. När detta uppstår måste det finnas ett nära och gott samarbete mellan skolan och hemmet för att med tidiga insatser stötta eleven att komma tillbaka till skolan. Om skolan och hemmet inte med gemensamma krafter kan stötta eleven och förmå denne att komma till skolan kan socialtjänsten kopplas in. Om skolpersonalen misstänker att ett barn far illa är man skyldig att göra en anmälan till socialnämnden.

Men det finns också situationer när vårdnadshavare, trots att barnet kan eller vill gå till skolan, förvägrar barnet denna rättighet. I de fallen bortser vårdnadshavarna inte bara från den lagstiftning som finns, de förvägrar också sina barn rätten att lära sig mer om sig själva, det sociala samspelet och utbildning. De försämrar sina barns möjligheter för resten av livet. Orsakerna till varför en förälder väljer att göra så mot sitt barn kan vara psykiska besvär, religiösa skäl eller en uppfattning om att hemundervisning är bättre för barnet.

#### **5.4.1 När omfattas ett barn av skolplikt?**

Som framgått har alla barn inte bara rätt till utbildning utan också en skyldighet att delta i den. Barnet har alltså skolplikt och ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om inte eleven har giltigt skäl att utebli, till exempel vid sjukdom eller beviljad ledighet.<sup>42</sup> Inom ramen för skolplikten kan barnet beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter och längre ledighet om det finns synnerliga skäl.<sup>43</sup>

Om barnet utvandrat från Sverige och alltså inte längre är folkbokfört här i landet omfattas det inte av skolplikten.<sup>44</sup> Om barnet av ansvarig nämnd bedöms som att det vistas varaktigt utomlands men fortfarande är folkbokfört i Sverige omfattas det inte heller av skolplikten.<sup>45</sup> Hemkommunen bedömer om barnet vistas varaktigt utomlands medan Skatteverket bedömer om barnet är utvandrat.

---

<sup>38</sup> 7 kap. 20 § skollagen.

<sup>39</sup> 7 kap. 21 § och 22 § första stycket skollagen.

<sup>40</sup> 7 kap. 22 § andra stycket skollagen.

<sup>41</sup> 7 kap. 23 § skollagen.

<sup>42</sup> 7 kap. 17 § skollagen.

<sup>43</sup> 7 kap. 18 § skollagen.

<sup>44</sup> 7 kap. 2 § första stycket skollagen.

<sup>45</sup> 7 kap. 2 § andra stycket skollagen. Skolplikt gäller inte heller om förhållandena för barnet är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola, det förhållandet är dock inte aktuellt i ärendet.

Skolplikten får också fullgöras på annat sätt om det handlar om ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds, om behovet av insyn kan tillgodoses och om det finns synnerliga skäl.<sup>46</sup> Att fullgöra skolplikten på annat sätt kan till exempel vara aktuellt under en längre utlandsvistelse.

I det följande kommer regleringen av skolplikten att belysas.

#### 5.4.2 Önskemål om kortare ledighet är vanligt förekommande

Inte helt ovanligt är att eleven och dess vårdnadshavare vill resa iväg under en skolvecka och begär då *ledigt för en kortare tid* av rektor. För vårdnadshavare och elever måste rektors beslut om ledighet vara dels transparent, dels förutsägbart. Det ökar förutsättningarna för en god dialog mellan skola och hem vilket har stor betydelse för elevens möjligheter att nå målen i skolan.

Lagstiftarens utgångspunkt är att en elev ska delta i den verksamhet som anordnas om eleven inte har giltigt skäl att vara frånvarande.<sup>47</sup> Rektor kan dock bevilja kortare ledighet för enskild angelägenhet. Med kortare ledighet avses cirka tio dagar. Exempel på när en kortare ledighet kan beviljas är vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider. Frågan om eleven ska beviljas ledighet ska grunda sig på en samlad bedömning av elevens skolsituation. Av förarbetena<sup>48</sup> framgår följande. Bland de omständigheter som normalt bör beaktas kan särskilt nämnas frånvarans längd, elevens studiesituation, möjligheterna att på olika sätt kompensera den förlorade undervisningen, hur angelägen ledigheten är för eleven samt om eleven fullgör sin skolplikt eller deltar i utbildningen utan att vara skolpliktig.

Rektor kan även bevilja en längre ledighet om det finns synnerliga skäl. Lagstiftningen är inte särskilt detaljerad om när denna typ av ledighet ska kunna beviljas. Begreppet "synnerliga skäl" innebär att en begäran om ledighet ska bedömas restriktivt och bara ske i undantagsfall. Skälen kan till exempel behöva styrkas av en läkare eller psykolog.

Det är rektorn som beslutar om kortare och längre ledighet. Rektorn kan också delegera beslut om kortare ledighet, om den omfattar maximalt tio dagar, till en anställd eller uppdragstagare vid skolenheten om denne har tillräcklig kompetens och erfarenhet.<sup>49</sup> Om ansökan avser längre ledighet kan endast rektorn fatta beslut.<sup>50</sup> Det är alltid rektorn som förfogar över besluten om kortare eller längre ledighet. Således har ansvarig nämnd inte befogenhet att besluta om detta.

Ett beslut om kortare ledighet går inte att överklaga vilket också medför att det inte finns någon domstolspraxis att hämta vägledning från. Om vårdnadshavarna inte efterföljer rektorns beslut att inte bevilja ledighet och rektorn därigenom misstänker att barnet far illa är den åtgärd som står till buds att göra en anmälan till socialnämnden<sup>51</sup>, se avsnitt 5.3.1.

#### 5.4.3 Boende utomlands

Familjer flyttar utomlands av olika skäl. Det kan vara tillfälligt under en period eller en fast utflyttning från Sverige. I dessa fall ska kommunen göra en bedömning av skolplikten för barnet. Vid en sådan bedömning gäller, förutom skollagens bestämmelser, de förvaltningsrättsliga principer som beskrivs under avsnitt 6.

---

<sup>46</sup> 24 kap. 23 § skollagen.

<sup>47</sup> 7 kap. 17 § skollagen.

<sup>48</sup> Prop. 2009/10:165 s. 707.

<sup>49</sup> 2 kap. 10 § andra stycket skollagen.

<sup>50</sup> 7 kap. 18 § andra stycket skollagen.

<sup>51</sup> I enlighet med 14 kap. 1 § SoL.

#### *Folkbokföringen avgör om ett barn är skolpliktigt*

Skolplikten omfattar givetvis bara barn och unga som är bosatta i landet. Skolplikten upphör när eleven inte längre bor i Sverige och därmed inte är folkbokförd här.<sup>52</sup> Men som framgår under avsnitt 8 är det en bedömningsfråga om en person ska anses bosatt och vara folkbokförd i Sverige. Enbart Skatteverket – och alltså inte kommunen – kan avgöra frågan om folkbokföringen.

I och med att eleven anses som utflyttad behöver kommunen inte kontrollera om barnets skolgång tillgodoses. Det finns inget krav på att man ska vara ”folkbokförd” i ett annat land för att anses som utflyttad. Om en familj åter anses som bosatt i Sverige ska eleven omgående skrivas in i skolan. Hemkommunen ansvarar för skolpliktsbevakningen när ett barn åter blir bosatt och därmed folkbokfört i landet.

Sammanfattningsvis omfattas den som av Skatteverket bedömts som utflyttad inte av skolplikten. I skollagen är det uttryckt som att endast barn som är bosatta i Sverige omfattas av skolplikt.<sup>53</sup> Har Skatteverket bedömt att ett barn är utvandrat har kommunen enbart att rätta sig efter det beslutet.

#### *Barn som är folkbokförda i Sverige men vistas varaktigt utomlands omfattas inte av skolplikten*

I skollagen finns också ett annat begrepp som tar sikte på bosättning, nämligen varaktigt vistelse utomlands. I skollagen<sup>54</sup> anges att skolplikten inte gäller barn som varaktigt vistas utomlands. Det handlar alltså om situationer där barnet är fortsatt folkbokfört i Sverige men vistas utomlands under en längre period. I sådana fall är det upp till kommunen att bedöma om barnet vistas varaktigt utomlands och om det omfattas av skolplikten eller ej. Bedömningen är synnerligen viktig eftersom den leder fram till ett beslut om barnets skolplikt. Därför måste kommunen göra en noggrann utredning om utlandsvistelsen.

Det är utlandsvistelsen som är föremålet för kommunens bedömning, inte om barnet kommer gå i skola eller vilken skola barnet kommer att gå i under utlandsvistelsen. Det kan dock vara en omständighet som i och för sig har betydelse för om barnet ska bedömas som att det vistas varaktigt utomlands.

Skolans författningar innehåller ingen definition av vad som avses med att varaktigt vistas utomlands, vilket i sig är ett problem och leder till olika tolkningar av lagen. Av förarbetena till den tidigare skollagen<sup>55</sup> framgår att frågan om någon är bosatt i Sverige ska bedömas enligt de principer som gäller för folkbokföringen. Vidare anges följande. Om ett barn räknas som bosatt i riket men faktiskt varaktigt vistas utomlands kan varken skolplikt eller rätt till utbildning under den tiden utkrävas enligt lagens bestämmelser. Typexempel är svenska diplomatbarn som följer med sina vårdnadshavare till stationeringslandet. Förarbetena knyter alltså an till folkbokföringslagen där diplomater och deras medföljande anses som bosatta i Sverige trots att de vistas i utlandet, se under avsnitt 8.

Frågan om skolplikt vid varaktigt vistelse utomlands har endast prövats av domstol vid ett par tillfällen och då i samband med frågan om att fullgöra skolplikten på annat sätt<sup>56</sup>, se även under avsnitt 5.4.4. I en dom var omständigheterna sådana att barnen var folkbokförda i Sverige, men de vistades utomlands sammanhängande under tiden från och med oktober 2000 till och med juni 2001. Familjen vistades i Sverige under en sammanhängande

<sup>52</sup> Jfr 7 kap. 2 § första stycket och 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

<sup>53</sup> 7 kap. 2 § första stycket skollagen, jfr 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

<sup>54</sup> 7 kap. 2 § andra stycket skollagen.

<sup>55</sup> Prop. 1985/86:10 s. 81 f.

<sup>56</sup> Beslut som fattas med stöd av 7 kap. 2 § andra stycket skollagen kan inte överklagas självständigt enligt 28 kap. skollagen. Frågan om omfattningen av skolplikten på grund av varaktigt vistelse utomlands kan dock prövas i samband med att frågan om att fullgöra skolplikten på annat sätt prövas, jfr 24 kap. 23 och 24 §§ och 28 kap. 5 § skollagen.

period om tre månader sommaren år 2001. Därefter vistades familjen återigen utomlands under sju månader. Kammarrätten ansåg att barnen vistades varaktigt utomlands och omfattades därför inte av skolplikten.<sup>57</sup>

I ett annat avgörande ansågs en familjs nio månader långa utlandsvistelse vara tillräckligt lång för att barnet inte skulle omfattas av skolplikt under vistelsen. Bedömningen om utlandsvistelsens längd grundades på uppgifter från den utländska skolan enligt vilka eleven hade haft undervisning under perioden den 1 september 2013 till och med den 5 juni 2014.<sup>58</sup> I målet förelades också Skolverket att yttra sig som anförde att frågan om när skolplikt gäller och när barn ska anses varaktigt vistas utomlands är svår att besvara. Myndigheten uttalade också att den inte har gjort något ställningstagande i frågan och att hemkommunen därför har ett visst utrymme att bedöma var gränsen bör gå mot bakgrund av den rättspraxis som finns.

Så när kan en vistelse utomlands bedömas som varaktig? De fåtal avgöranden från domstolarna som finns visar att en nio månader lång utlandsvistelse kan betraktas som en varaktig vistelse utomlands. Dessa avgöranden är dock inte prejudicerande. Mot bakgrund av den bristfälliga vägledningen på området måste kommunen ha rutiner och policys för att vägleda den som handlägger ett ärende och för den som ska fatta beslutet.

#### 5.4.4 Skolplikten kan i undantagsfall fullgöras på annat sätt

Om bedömningen är att utlandsvistelsen inte är varaktig kan nästa steg vara att bedöma om skolplikten kan fullgöras på annat sätt.<sup>59</sup> Bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt kan också aktualiseras om en elev inte har beviljats kortare eller längre ledighet. I skollagen<sup>60</sup> anges följande. Ett skolpliktigt barn får medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i denna lag. Medgivande ska lämnas om

1. verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag,
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna om att fullgöra skolplikten på annat sätt förknippas ofta med så kallad "hemundervisning".<sup>61</sup> I förarbetena till reglerna om möjligheten att fullgöra skolplikten på annat sätt anges bland annat följande.

Hemundervisning i enstaka fall, och då främst i de lägre årskurserna, kan tänkas vara en godtagbar ersättning för skolgång om någon speciell yttre omständighet föreligger. Som exempel på en sådan omständighet nämns att barnet bor i glesbygd eller behöver särskild vård.<sup>62</sup> I den äldre skollagen fanns ett utrymme för att medge hemundervisning på grund av religiös eller filosofisk uppfattning hos familjen men det utrymmet finns inte den nuvarande skollagen.

Lagstiftaren har uttryckt följande om när skolplikten kan fullgöras på annat sätt. Att fullgöra skolplikten på annat sätt kan till exempel handla om fall då en elev flyttar hit från något grannland men väljer att gå kvar i grannlandets skola under återstoden av en termin eller att en elev deltar i en filminspelning eller dylikt. Bestämmelserna bör också kunna aktualiseras när elever gör längre resor. Det ska då finnas mycket starka skäl i det enskilda fallet.<sup>63</sup> I bestämmelsernas lydelse ligger att de ska tillämpas med stor restriktivitet. Alla barns rätt till en likvärdig utbildning är en av grundstenarna i det svenska utbildningssystemet och den aktuella verksamheten måste för den begränsade tid som ett

<sup>57</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 22 februari 2002 i mål nr 6422-2001.

<sup>58</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 september 2015 i mål nr 3515-14.

<sup>59</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 september 2015 i mål nr 3515-14. Givetvis kan en ansökan om att fullgöra skolplikten på annat sätt göras utan att frågan om varaktig vistelse behöver prövas.

<sup>60</sup> 24 kap. 23 § skollagen.

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:165 s. 523 f.

<sup>62</sup> Prop. 1985/86:10 s. 50 f, s. 125 f.

<sup>63</sup> Prop. 2009/10:163 s. 885.

medgivande kan avse (upp till ett år i sänder) framstå som ett fullgott alternativ till den reguljära undervisningen. Bedömningen om synnerliga skäl föreligger ska utgå från elevens intressen.<sup>64</sup>

Enligt bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt måste, som framgår ovan, tre krav vara uppfyllda för att den ska kunna tillämpas. För det första ska det finnas ett gediget upplägg av den utbildning som ska ske istället. Här måste vårdnadshavarna kunna visa på bland annat planering, genomförande och omfattning. Utbildningen måste motsvara den skolgång eleven annars skulle haft. Det betyder alltså normalt att utbildningen ska ge kunskaper och färdigheter som i allt väsentligt motsvarar de som ges i grundskolan och att utbildningen även i övrigt väsentligen ska motsvara grundskolans allmänna mål.<sup>65</sup>

Skolverket har i ett domstolsavgörande förelagts att yttra sig och då uttalat följande med anledning av bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt. Något krav på att den alternativa utbildningen måste ske i en skola som är godkänd av Skolverket uppställs inte i lagstiftningen. En individuell prövning ska alltid göras och faktorer som bör beaktas är vilka likheter och skillnader som finns mellan den alternativa utbildningen och svensk skola och vilka nackdelar, men också fördelar, som detta kan medföra för eleven. Även en tids utbildning i ett annat lands skola kan vara ett fullgott alternativ. En sådan tid kan vara en mycket lärorik och berikande upplevelse. Eftersom skolgång i ett annat land enligt förarbetenas exempel kan vara ett fullgott alternativ till svensk skola är det inte bara skolor som står under svenska myndigheters tillsyn som kan komma i fråga.<sup>66</sup>

För det andra måste elevens hemkommun kunna få god insyn i utbildningen för att kontinuerligt kunna bedöma om den har ett sådant innehåll att den kan ersätta den reguljära skolgången. Kommunen ska också följa upp elevens kunskapsutveckling för att kunna göra återkommande bedömningar. Det finns inte något krav på att insyn måste ske genom besök i verksamheten.

För det tredje och sista krävs synnerliga skäl för att få fullgöra skolplikten på annat sätt. Vad är då synnerliga skäl? Synnerliga skäl är lagstiftarens sätt att tala om för den som ska tillämpa lagen att det krävs mycket speciella omständigheter för att få ett medgivande för att fullgöra skolplikten på annat sätt. Det innebär också att bestämmelsen ska tillämpas med restriktivitet och i undantagsfall.

En i sammanhanget relevant omständighet är elevens ålder och behovet av den sociala träning med mera som skolgång ger, ett behov som kan antas bli större allt eftersom barnet blir äldre.<sup>67</sup>

För att kommunen ska kunna ta ställning till om eleven ska medges att fullgöra skolplikten på annat sätt måste kommunen begära detaljerade uppgifter av olika slag. Det kan handla om resans syfte, perioden resan gäller och uppgifter om barnets planerade skolgång. Det ankommer på vårdnadshavarna att visa att skolplikten kan fullgöras på annat sätt, enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer, se under avsnitt 6.

Ett medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt får endast lämnas för upp till ett år i sänder. Under denna tid ska kommunen pröva hur verksamheten utfaller. Medgivandet ska återkallas, om det kan antas att förutsättningarna för ett medgivande inte längre finns.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Prop. 2009/10:165 s. 523 f.

<sup>65</sup> Prop. 1985/86:10 s. 51 f.

<sup>66</sup> Skolverkets uttalande i Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 september 2015 i mål nr 3515-14.

<sup>67</sup> Jfr RÅ 1990 ref. 111 och RÅ 1990 ref. 60.

<sup>68</sup> 24 kap. 24 § skollagen.

#### *Domstolsavgöranden om att fullgöra skolplikten på annat sätt*

Frågan om att fullgöra skolplikten på annat sätt i samband med utlandsresa har prövats i några domar från senare tid. I det följande kommer ett par domar att belysas i korthet.<sup>69</sup> Avgörandena är dock inte prejudicerande.

En 11-årig flicka ville fullgöra sin skolplikt vid Eastern Swedish School i Thailand. Som skäl angav eleven att hon hade sina rötter i Vietnam och skolgången i Thailand skulle möjliggöra för henne att besöka och få besök av familj och släktingar. Hon uppgav också som skäl att hon skulle kunna tillgodogöra sig de buddistiska traditionerna och kulturen under sin vistelse i Thailand. Det skulle i så fall bli femte gången hon fullgjorde skolplikten vid den aktuella skolan. Domstolen ansåg inte att det fanns synnerliga skäl för att fullgöra skolplikten på annat sätt och att det saknade betydelse att flickan tidigare fått fullgöra skolplikten vid den aktuella skolan.<sup>70</sup>

En pojke ville fullgöra skolplikten vid Eastern Swedish School i Thailand under tre månaders tid. Mamman till pojken skulle arbeta på skolan under perioden och pappan skulle delvis vistas på orten. Pojken skulle få alla uppgifter från skolan i Sverige och vårdnadshavarna uppgav att den skulle medföra ett miljöombyte. Domstolen ansåg inte att skälen för att få fullgöra skolplikten i Thailand var synnerliga och överklagandet avslogs därför.<sup>71</sup>

Sammanfattning: Alla barn har rätt till utbildning och i Sverige råder skolplikt. I de fall ett barn flyttat utomlands och inte längre är folkbokfört i Sverige upphör skolplikten. Det är Skatteverket som fattar beslut om folkbokföring och kommunerna är skyldiga att följa det beslutet. Men det finns också situationer där barn bor utomlands under en längre tid men ändå är fortsatt folkbokförda i Sverige. De barnen har inte heller skolplikt i Sverige utan vistas enligt skollagens bestämmelser ”varaktigt utomlands”. Det är kommunen som, efter en ingående och noggrann utredning, fattar beslut om ett barn ska betraktas som att det varaktigt vistas utomlands. Utöver detta kan barn med skolplikt under vissa begränsade förutsättningar fullgöra sin skolplikt på annat sätt. De barnen har alltså skolplikt men kan gå i en skola utomlands under en begränsad tid. Denna bestämmelse ska enligt lagstiftaren tillämpas med stor restriktivitet.

#### **5.4.5 Skärpta regler för skolpliktsbevakningen**

Hemkommunen ansvarar för att en elev fullföljer skolplikten och deltar i utbildningen oavsett i vilken skola eleven är inskriven.<sup>72</sup> Lagstiftaren anser att det måste finnas rutiner för en systematisk överlämning av uppgifter till hemkommunen för att den ska kunna följa upp dessa elever.<sup>73</sup> För att underlätta hemkommunens uppföljning av skolplikten ska rektorn för skolan från och med den 1 juli 2019 se till att frånvaro snarast anmäls till huvudmannen, oavsett om den är giltig eller ogiltig.<sup>74</sup> Lagstiftaren anger som skäl för den nya bestämmelsen att upptäcka och agera tidigt för att motverka frånvaro hos elever, är en av de mest grundläggande åtgärderna som skolan och samhället kan vidta, för att fånga upp elever som riskerar att inte nå kunskapskraven och gå miste om den utbildning som de har rätt till.<sup>75</sup>

#### **5.4.6 Alla elever i skolan har rätt till elevhälsa**

Det främsta syftet med elevhälsan är att den ska underlätta för eleverna att klara studierna. Elevhälsan omfattar de elever som undervisas i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan

---

<sup>69</sup> Se även under avsnitt 5.4.3 under vilket ett par domstolsavgöranden har behandlats och i vilka frågan om att fullgöra skolplikten på annat sätt var aktuella. Bedömningarna kom dock istället att handla om barnen omfattades av skolplikt på grund av varaktig vistelse utomlands.

<sup>70</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 29 december 2017 i mål nr 29312-17.

<sup>71</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 oktober 2019 i mål nr 4703-19.

<sup>72</sup> 2 kap. 8 § skollagen.

<sup>73</sup> Prop. 2017/18:182 s. 65.

<sup>74</sup> 7 kap. 19 a § skollagen.

<sup>75</sup> Prop. 2017/18:182 s. 56.

och gymnasiesärskolan.<sup>76</sup> Det betyder att elever som fullgör sin skolplikt på annat sätt inte har samma rätt till elevhälsa.<sup>77</sup> Det gäller oavsett om eleven får sin utbildning utomlands eller i hemmet.

Elevhälsan ska vara förebyggande och hälsofrämjande. Den ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För att kunna erbjuda de medicinska insatserna är ett krav att det ska finnas tillgång till skolläkare och skolsköterska. För att tillgodose de psykologiska och psykosociala behoven ska eleverna ha tillgång till psykolog och kurator. Dessutom ska det finnas personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.<sup>78</sup> Under tiden i förskoleklassen och de obligatoriska skolformerna ska eleverna erbjudas minst tre hälsobesök och de ska vara jämnt fördelade under skoltiden. Utöver hälsobesöken ska eleverna också erbjudas undersökning av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller.<sup>79</sup>

Skolan har ett ansvar för att skapa en god lärandemiljö och på så sätt se till att alla elever utvecklas mot målen i utbildningen. Lärande och hälsa hör på flera sätt ihop med varandra. Forskning visar entydigt att det finns ett starkt dubbelriktat samband mellan studieresultat och hälsa. Goda resultat leder till bättre hälsa samtidigt som god hälsa ger bättre förutsättningar att nå kunskapsmålen.<sup>80</sup> Därför är elevhälsan en viktig del av skolans uppdrag.

Fördelen med elevhälsan är att den omfattar alla barn och följer eleverna från de tidiga skolåren och därför också lättare kan upptäcka om något förändras hos eleven. Elevhälsan är dock inte ett komplett forum där man som elev kan få vård och stöd för alla typer av problem eller besvär. Däremot ska elevhälsan vara en lättillgänglig ingång för att som elev få tillgång till all den professionella vård som samhället erbjuder oavsett om det gäller stress, en bruten fot eller konflikter i hemmet. Därför är det lätt att inse att elevhälsans arbete måste ske i samverkan med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten.

Sammanfattningsvis ska elevhälsan se till att varje elev får en så bra lärosituation som möjligt. Genom dess samlade kompetens skapas förutsättningar för att nå varje elevs fulla potential och för att tidigt upptäcka svårigheter.

#### **5.4.7 Sekretess inom skolan**

Inom skolan gäller olika styrkor för sekretessen beroende på vilken typ av uppgifter det handlar om. I de fall uppgifter omfattas av sekretess kan det ändå finnas möjligheter att lämna ut dem med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Som har framgått av redovisningen under avsnitt 5.3.1 är all personal inom skolan skyldig att lämna uppgifter till socialnämnden om det finns ett behov av att vidta åtgärder till skydd för en elev. Bestämmelsen i socialtjänstlagen<sup>81</sup> bryter alltså den sekretess som finns för uppgifter inom skolan i det avseendet.

### **5.5 Barnhälsovården har goda möjligheter att upptäcka om ett barn far illa**

Sverige har en väl utbyggd barnhälsovård. Syftet är att den ska bidra till en jämlik och rättvis hälsa för alla barn. Insatser som riktar sig till alla barn innefattar att i dialog med barn och föräldrar:

- Ta del av barnets hälsa och utveckling samt föräldrarnas och barnets frågor, observationer och önskemål.
- Identifiera skydds- och riskfaktorer för att värdera möjligheter, utmaningar och grad av eventuella problem.
- Ställa frågor om barnets hälsa och utveckling.
- Göra observationer och riktade undersökningsmoment.
- Anpassa insatserna till barnets och/eller familjens situation och behov.

---

<sup>76</sup> 2 kap. 25 § skollagen.

<sup>77</sup> Jfr 24 kap. 23 § och 2 kap. 25 § skollagen.

<sup>78</sup> 2 kap. 25 § skollagen.

<sup>79</sup> 2 kap. 27 § skollagen.

<sup>80</sup> Hälsa för lärande – lärande för hälsa, Skolverket 2019, <https://www.skolverket.se/getFile?file=4071>.

<sup>81</sup> 14 kap. 1 § SoL.



- Anpassa insatserna till barnets och/eller familjens situation och behov.
- Att följa barns hälsa och utveckling över tid och att förmedla generell åldersanpassad information är en informativ och pedagogisk målsättning för barnhälsovården.<sup>82</sup>

Barnvårdscentralerna (BVC) ansvarar för kontroller av nyfödda och yngre barns hälsa. BVC följer barnets längd- och viktutveckling samt dess mentala och motoriska utveckling. BVC ansvarar också för att vaccinera barn.

Hembesök till alla familjer med nyfödda barn är en grundpelare inom svensk barnhälsovård och hembesöket är ofta det första mötet mellan familjen och barnhälsovårdssjuksköterskan. Vårdnadshavarna till ett nyfött barn erbjuds som regel ett besök av barnhälsovårdssjuksköterskan. Hembesöket ger ofta en mer jämlik relation mellan vårdnadshavare och sjuksköterska och skapar en god grund för den fortsatta kontakten. Att hembesök erbjuds till alla innebär att det är och uppfattas som en naturlig del i verksamheten. Med god förståelse för familjens situation kan råd och stöd utformas utifrån familjens och det enskilda barnets behov. Hembesök ger även möjligheter att upptäcka barn som riskerar att fara illa.<sup>83</sup>

Vid besöket undersöks barnet och man får som vårdnadshavare olika typer av information. Men besöket är frivilligt och vårdnadshavare kan alltså välja bort ett sådant hembesök. Om vårdnadshavaren inte hör av sig påminner BVC som regel familjen flera gånger och försöker få kontakt. I de fall familjen avsäger sig kontakt med BVC accepterar man det eftersom besöken hos BVC är frivilliga. Om BVC misstänker eller får kännedom om att ett barn far illa är man skyldig att anmäla det till socialnämnden. I Ystad gör BVC alltid en anmälan till socialnämnden om barnet uteblir från vaccinationsprogrammet.

Gemensamt för samtliga barnvårdscentraler är att de arbetar efter ett nationellt utformat program.<sup>84</sup> Programmet innefattar bland annat undersökningar, vaccinationer och läkarbesök. Tack vare programmet kan man följa barnens utveckling över tid men också upptäcka till exempel sjukdomar. De första månaderna följs barnens utveckling noga, varje eller varannan vecka. När barnet är mellan två och tio månader glesas besöken ut något eftersom den mest kritiska tiden efter födseln är över. Då sker besöken cirka en gång i månaden. Därefter kallas barn till undersökning vid 1 år, 18 månader, 3 år, 4 år och 5 år. Men besöken sker också utifrån behov eller vårdnadshavarnas önskemål. När barnen sedan fyller sex år inträder skolplikten och då omfattas barnet av den tidigare beskrivna elevhälsan, alltså den vård som kommunerna är skyldiga att erbjuda skolpliktiga barn genom skolorna.<sup>85</sup>

Sammanfattningsvis har barnhälsovården omfattande kontakter med såväl barn som vårdnadshavare – såvida vårdnadshavarna inte väljer bort delar av eller hela hälsoprogrammet som BVC erbjuder. I de fall kontakterna fungerar, och med den tänkta frekvensen, har BVC goda möjligheter att upptäcka eventuella problem, svårigheter och behov av stöd hos såväl barn som familj. BVC är skyldig att anmäla till socialnämnden i barnets hemkommun om man misstänker att ett barn far illa. Om vårdnadshavarna delvis eller konsekvent väljer bort kontakterna med BVC kan det vara svårare att tidigt upptäcka, förebygga och behandla sjukdomar eller andra problem och vid behov ge adekvat stöd.

## 5.6 Alla barn i Sverige har rätt till fri tandvård

Barn och unga har i Sverige fri tandvård. Alla barn mellan 3 och 19 år har rätt till såväl förebyggande tandvård som behandling. I två- till treårsåldern blir barnet kallat till tandläkare, tandhygienist eller tandsköterska. Antingen kan föräldrarna aktivt välja egen tandläkare eller så blir barnet kallat till den tandläkare som har ansvar för det område där

<sup>82</sup> Rikshandboken, Barnhälsovård, [www.rikshandboken-bhv.se](http://www.rikshandboken-bhv.se).

<sup>83</sup> Rikshandboken, Barnhälsovård, [www.rikshandboken-bhv.se](http://www.rikshandboken-bhv.se).

<sup>84</sup> Rikshandboken, Barnhälsovård, Det nationella barnhälsovårdsprogrammet.

<sup>85</sup> 2 kap. 27 § skollagen och Rikshandboken i barnhälsovård, Översikt hälsobesök per ålder, <https://www.rikshandboken-bhv.se/globalassets/rhb/media/dokument/barnhalsovardens-nationella-program/halsobesok-per-alder-oversikt.pdf>.

barnet bor. Vid besöken ges rådgivning om hur barnets tänder ska skötas. Barn och unga ska regelbundet kallas till tandvård men hur ofta det blir beror på tandläkares, tandhygienists eller tandsköterskas bedömning av vilka behov som finns. Kontakten med tandvården är frivillig för föräldrarna. Många gånger upplever dock tandvården att uteblivna besök är en signal på att ett barn kan fara illa. I till exempel Ystads kommun har man till exempel under senare år sett ett kraftigt ökande antal anmälningar till socialnämnden från just tandvården.

## 5.7 Vid polisanmälan där barn är brottsoffer är det oftast en åklagare som leder förundersökningen

Brott mot barn kan förekomma i alla familjer. Det är inte ovanligt att det är en närstående som begår brottet. Brott mot barn uppmärksammas ofta av en utomstående person, till exempel en granne, en släkting eller någon i skolan. Den som misstänker att ett barn eller en ung person utsätts för brott bör anmäla det till polisen, eller till socialnämnden. För anställda inom flera olika verksamheter finns en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om ett barn far illa eller om man misstänker att ett barn far illa, se under avsnitt 5.3.1.

När det finns misstankar om brott mot barn ska flera olika myndigheter samverka. Det gäller främst Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, socialtjänsten och hälso- och sjukvården men även andra verksamheter kan komma i fråga. Samverkan skapar goda förutsättningar för en effektiv utredning av hög kvalitet. En form av sådan samverkan är de så kallade Barnahus som finns runt om i landet.

Vid en rad olika brott riktade mot barn, till exempel misshandel och sexuella övergrepp, är åklagaren förundersökningsledare. Det innebär att en åklagare bedömer om en förundersökning ska inledas och leder sedan förundersökningen. Polismyndigheten utreder brotten efter åklagarens direktiv och har särskilt utbildade utredare som är specialiserade på barnärenden. Åklagaren är den som avgör om åtal ska väckas i samtliga fall när en utredning inleds.

## 6. ALLMÄNNA FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA PRINCIPER

Det finns ett antal förvaltningsrättsliga principer som varje myndighet är förbunden att förhålla sig till och som har bäring på det aktuella ärendet. I det följande görs en genomgång av några av dessa principer.

### 6.1 Utredningsskyldighet

En av de förvaltningsrättsliga principerna är utredningsskyldigheten. Den innebär att myndigheten ska ta initiativ till att utreda ett ärende.<sup>86</sup> Att ett ärende blir tillräckligt utrett är fundamentalt för rättssäkerheten eftersom resultatet av en utredning kan innebära såväl ett ingrepp mot någon som att en förmån beviljas.<sup>87</sup>

En utredning syftar till att analysera de kriterier som enligt tillämpliga regler gäller för den aktuella situationen. Den syftar naturligtvis också till att klargöra att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att aktuella kriterier är uppfyllda.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Den 1 juli 2018 trädde den nya förvaltningslagen i kraft och av den framgår utredningsskyldigheten explicit. Den äldre förvaltningslagen innehöll inte några bestämmelser som gav uttryck för utredningsskyldigheten. Men utredningsskyldigheten enligt den äldre förvaltningslagen ansågs ändå omfatta handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna enligt praxis.

<sup>87</sup> Prop. 2016/17:180 s. 148 f.

<sup>88</sup> A.a. s. 148 f.

Myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Vilka åtgärder myndigheten behöver vidta varierar givetvis med hänsyn till ärendets karaktär.<sup>89</sup> I förvaltningslagen<sup>90</sup> uttrycks utredningsskyldigheten enligt följande.

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

## 6.2 Dokumentationsskyldighet

En myndighet ska som huvudregel handlägga ett ärende i skriftlig form.<sup>91</sup> Skälet för det är flera. Skriftlig handläggning bidrar till rättssäkerhet och är dessutom ett effektivt sätt att handlägga ärenden. Men det finns ändå möjlighet att handlägga ärenden muntligen.<sup>92</sup> En del ärenden hanteras muntligen utan att för den delen vare sig rättssäkerheten eller effektiviteten eftersätts. Det betyder dock inte att en myndighet helt och hållet kan låta bli att dokumentera muntliga inslag i ett ärende.

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera uppgifterna om de kan ha betydelse för ett beslut i ett ärende.<sup>93</sup> JO har också uttalat att en myndighet bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende.<sup>94</sup> JO har vidare uttalat att det får anses belagt i praxis att också uppgifter som rör ärendets gång, till exempel kontakt med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas.

Kravet på dokumentation har betydelse på flera sätt. Dokumentationen underlättar bland annat för en överordnad instans att vid överklagande skaffa sig en självständig inblick i beslutsunderlaget och är också viktigt vid JO:s granskning av hur myndigheterna handlägger sina ärenden. Den möjliggör över huvud taget en kontroll i efterhand av vad som hänt i ett ärende.<sup>95</sup> Utöver vad JO har uttalat har dokumentationen också betydelse för att kunna följa ett ärendes gång under tiden som det handläggs, dels för att myndighetens serviceskyldighet ska kunna tillgodoses, dels för om den ansvarige handläggaren av något skäl inte finns tillgänglig. Dokumentationen har slutligen en viktig roll för den som ärendet berör, för att förstå och få insyn i handläggningen.

## 6.3 Bevisbördan

En myndighet har en omfattande skyldighet att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett så som framgått under avsnitt 6.1. Likaså finns en serviceskyldighet som bland annat innebär att myndigheten ska hjälpa den enskilde så att denne kan ta tillvara sina intressen. Därutöver finns regler om vilken part som ska bevisa olika omständigheter. Av dessa skäl redovisas här också i korthet bevisbördans innebörd.

Att någon har bevisbördan betyder att den ska lägga fram bevis för sitt påstående. Ibland framgår det av författningen eller av rättspraxis vem som ska bevisa ett påstående. Om bevisbördans placering inte framgår kan en myndighet alltid falla tillbaka på allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det betyder att om ett ärende gäller en förmån har den enskilde bevisbördan. Handlar det om betungande beslut faller bevisbördan på myndigheten.

---

<sup>89</sup> A.a. s. 308.

<sup>90</sup> 23 § FL.

<sup>91</sup> 9 § andra stycket FL.

<sup>92</sup> 9 § andra stycket FL och 24 § FL.

<sup>93</sup> 27 § FL.

<sup>94</sup> Prop. 2016/17:80 s. 177.

<sup>95</sup> JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 264 f.f.

## 6.4 Skyldigheten att motivera ett beslut

Syftet med att motivera ett beslut är att rättssäkerheten ska kunna säkerställas. Det måste i en rättsstat vara begripligt för en enskild varför ett beslut gått denne emot. För att den enskilde ska kunna överklaga ett beslut måste det också framgå vilka rättsregler som varit tillämpliga och hur myndigheten resonerat, särskilt i de fall parternas argumentation har varit divergerande. En motivering säkerställer också att myndigheten enbart haft objektiva och sakliga skäl för sitt beslut.

En myndighets skyldighet att motivera ett beslut utökades den 1 juli 2018 då en förändrad förvaltningslag trädde i kraft.<sup>96</sup> I det aktuella ärendet har besluten om skolplikt fattats innan den utökade motiveringsskyldigheten trädde i kraft och därför kommer genomgången vad gäller skyldigheten att motivera ett beslut att utgå från den äldre förvaltningslagen.

Enligt den äldre förvaltningslagen skulle som huvudregel ett beslut innehålla de skäl som bestämde utgången, om ärendet avsåg myndighetsutövning mot någon enskild.<sup>97</sup> Men skyldigheten att motivera beslut gällde inte i de fall beslutet var i enlighet med den enskildes ansökan.<sup>98</sup> Av förarbetena till den äldre förvaltningslagen<sup>99</sup> framgick dock också att det förutsattes att en myndighet vid behov motiverade även gynnande beslut, till exempel med hänsyn till vikten av ett vägledande uttalande av en besvärinstans i någon viss fråga.

I den nya förvaltningslagen<sup>100</sup> uttrycks motiveringsskyldigheten enligt följande. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Undantaget för att underlåta en motivering i de fall ett beslut inte gått den enskilde emot har alltså upphävts och ersatts med att en motivering endast får utelämnas om det är uppenbart obehövligt.

## 7. DELEGERING AV BESLUT

Kommunerna sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grunder en rad olika angelägenheter. Rätten att fatta beslut å kommunens vägnar tillkommer de folkvalda politikerna i fullmäktigeförsamlingen. Fullmäktige har i sin tur överfört stora delar av sin beslutanderätt till olika sakkammanden. Kammandena består av förtroendevalda politiker som fullmäktige utser.

Varje nämnd har ett omfattande ansvar som kräver många beslut. Det är praktiskt omöjligt och inte heller lämpligt att kammandena beslutar i samtliga ärenden som faller inom nämndens ansvarsområde. Syftet med att en nämnds beslutanderätt kan delegeras är att avlasta nämnden från löpande rutinärenden. Beslutanderätten kan överföras från nämnden i sin helhet till en mindre grupp av förtroendevalda eller till en anställd.<sup>101</sup> På så sätt kan nämnden ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse samt leda och följa upp förvaltningens arbete utifrån nämndens uppdrag, mål och budget. Ökad delegering av befogenheter till de anställda är också ett viktigt medel för att förbättra service och handläggningstider samt effektiviteten inom förvaltningen.

Kommunallagen föreskriver vissa avgränsningar när det gäller möjligheten att delegera ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> Den 1 juli 2018 trädde förvaltningslagen (2017:900) i kraft.

<sup>97</sup> 20 § ÄFL.

<sup>98</sup> 20 § första stycket 1 ÄFL.

<sup>99</sup> Prop. 1971:30 s. 492.

<sup>100</sup> 32 § FL.

<sup>101</sup> 7 kap. 5 § KL.

<sup>102</sup> Se bland annat 6 kap. 38 § KL i frågan om möjligheterna att delegera ärenden.

Om en nämnd inte har delegerat rätten att fatta beslut och en anställd ändå fattat beslut utan stöd av delegationsordningen, blir en konsekvens att beslutet inte kan överklagas. En annan konsekvens blir att beslutet blir en nullitet, det vill säga att beslutet inte existerar.

## 8. FOLKBOKFÖRING VID BOENDE UTOM LANDET

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige och avgör till exempel rätten till olika bidrag, var man ska betala skatt och var man ska rösta. Skatteverket är den myndighet som ansvarar för den svenska folkbokföringen.

En person som kan antas komma att bo utomlands under minst ett år avregistreras från den svenska folkbokföringen som utflyttad. I de fall en person vistas både inom och utom landet, så kallad dubbel bosättning, gör Skatteverket en bedömning med hänsyn till samtliga omständigheter om personen får anses ha sin egentliga hemvist utom landet och därför ska avregistreras från folkbokföringen. En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.<sup>103</sup> Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst (diplomater) är folkbokförd i Sverige under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj.<sup>104</sup> Det är alltså ett undantag från huvudregeln om att den som bosatt utom landet ska avregistreras från folkbokföringen.

Skatteverkets bedömning i ärenden om folkbokföring omfattar givetvis också barn. En kommun är skyldig att anmäla till Skatteverket om det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig.<sup>105</sup> Det kan vara aktuellt för kommunen att göra en sådan anmälan om vårdnadshavarna till ett barn uppger att familjen ska vistas utomlands under en längre tid. Vid bedömningarna av sådana ärenden kan det komma fram att barn far illa eller misstänks fara illa. Men Skatteverket omfattas inte av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen eftersom Skatteverkets verksamhet inte typiskt sett berör barn och ungdomar. Däremot bör Skatteverket anmäla till socialnämnden vid misstanke om att ett barn far illa.

Det kan också noteras att ett beslut av Skatteverket om en persons bosättning får överklagas av en kommun som berörs av beslutet.<sup>106</sup>

## 9. YSTADS KOMMUN

Ystads kommun består av drygt 30 000 invånare och cirka 3 000 skolpliktiga barn. Kommunen är i huvudsak organiserad i nio olika nämnder<sup>107</sup> under vilka fyra förvaltningar lyder; ledning och utveckling/hamn (kommunstyrelsens förvaltning), samhällsbyggnadsförvaltningen, social omsorg och kultur- och utbildningsförvaltningen. Därtill finns såväl kommunalförbund och kommunala bolag.

### 9.1 Ystads kommuns agerande i ärendet hösten 2007 till och med april 2018

Barn- och utbildningsnämnden fullgör samtliga uppgifter som åligger kommunen enligt skollagen eller annan författning i förhållande till annan huvudman för verksamhet inom förskola, grundskola, grundsärskola eller motsvarande. För att fullfölja barn- och utbildningsnämndens åtaganden finns kultur- och utbildningsförvaltningen.

---

<sup>103</sup> 20 § FBL.

<sup>104</sup> 14 § FBL.

<sup>105</sup> 2 § andra stycket folkbokföringsförordningen (1991:749).

<sup>106</sup> 40 § FBL.

<sup>107</sup> Inklusivt kommunstyrelsen.

Socialnämnden fullgör bland annat kommunens uppgifter inom socialtjänstlagen. För att fullfölja dessa uppgifter finns förvaltningen för social omsorg.

I det följande redogörs för Ystads kommuns handläggning av det aktuella ärendet utifrån barn- och utbildningsnämndens respektive socialnämndens ansvar.

### **9.1.1 Kultur- och utbildningsförvaltningens handläggning av ärendet**

Den aktuella familjen har fem barn, det yngsta barnet har inte omfattats av skolplikt under tiden ärendet har handlagts av kultur- och utbildningsförvaltningen. Under samma tid har skolplikten för det äldsta barnet upphört. Genomgången omfattar således perioden från och med hösten år 2007 till och med sommaren 2018 när fyra av barnen omhändertogs av Socialnämnden i Ystads kommun.

Under hela den aktuella perioden har det av barn- och utbildningsnämndens delegeringsordning framgått att områdeschefen/utbildningschefen (idag skolchef) har varit delegat för skolpliktsbevakningen enligt skollagen.<sup>108</sup> Däremot har det inte funnits någon delegering för att besluta om skolpliktens upphörande.

#### *Bedömning av skolplikten läsåret 2007/08*

Skolplikten för det äldsta barnet inträdde hösten år 2007. Barnet skrevs in vid en friskola i en annan kommun men familjen var fortfarande folkbokförd i Ystads kommun, vilket innebar att Barn- och utbildningsnämnden i Ystads kommun var ansvarig för att barnet fullföljde skolplikten.

I oktober år 2007 fick kultur- och utbildningsförvaltningen via friskolan kännedom om att barnet inte var inskrivet i klassen vid friskolan och att barnet endast fick utbildningsmaterial skickat till sig och att friskolan kunde ordna skolundervisning på ”typ” distans. Det framgår också att någon ”överenskommelse med Ystads kommun inte finns”. Kultur- och utbildningsförvaltningen fattade inte något beslut med stöd av skollagen och vidtog inte heller några andra åtgärder med anledning av informationen från friskolan.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2008/09*

Skolplikten för det näst äldsta barnet inträdde hösten år 2009. I januari år 2009 noterade kultur- och utbildningsförvaltningen genom den ordinarie skolpliktsbevakningen att det näst äldsta barnet inte var inskrivet vid någon skola i kommunen.

I april 2009 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var det näst äldsta och äldsta barnet gick i skolan, trots att skolplikten för det näst äldsta barnet ännu inte hade inträtt. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med januari 2009. Den dåvarande rektorn vid skolan i Ystad där barnen skulle ha varit inskrivna fick information om att det äldsta barnet inte var inskrivet vid onlineskolan och informerade i sin tur en handläggare vid kultur- och utbildningsförvaltningens centrala administration. Kultur- och utbildningsförvaltningen vidtog inga ytterligare åtgärder med anledning av informationen.

Samtidigt framgår av elevkorten<sup>109</sup> för de båda barnen att de går i skola i Bulgarien vilket är noterat den 8 januari 2009.

---

<sup>108</sup> 3 kap. 13 § äldre skollagen och 7 kap. 21-22 §§ skollagen.

<sup>109</sup> Informationen i elevkorten inhämtas från folkbokföringsregistret.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2009/10*

I augusti 2009 bjöd kultur- och utbildningsförvaltningen in det näst äldsta barnet till skolstart. Vårdnadshavarna meddelade då per mejl att både det näst äldsta och äldsta barnet skulle gå i en onlineskola i USA. Därefter utväxlades mejl mellan vårdnadshavarna och områdeschefen om barnen skulle omfattas av skolplikt eller inte. Kultur- och utbildningsförvaltningen diskuterade frågan internt och förvaltningschefen tog kontakt med Skolinspektionen i frågan. Diskussionerna resulterade i ett fysiskt möte med vårdnadshavarna och vid mötet kom man överens om att vårdnadshavarna skulle koncentrera de arbetsrelaterade resorna till sammanhängande perioder. Under dessa perioder skulle hemvisten finnas i Tyskland. Det finns också en notering om att kommunens ansvar, mot bakgrund av denna överenskommelse, ”borde upphöra”.

I augusti 2009 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var det äldsta och näst äldsta barnet gick i skolan för att vårdnadshavarna skulle intyga det som kommit fram vid det fysiska mötet. Vårdnadshavarna uppgav att barnen skulle gå i skola i Tyskland från och med den 1 september 2009 till och med den 31 mars 2010. Vårdnadshavarna gav vidare in ett avtal för att styrka dessa uppgifter. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att barnen bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av områdeschefen den 31 augusti 2009. Av delegationsordningen för den aktuella perioden framgår att områdeschefen saknar delegation för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för de båda barnen framgår enligt en notering daterad den 31 augusti 2009 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2009/10.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2010/11*

Av elevkorten för de båda barnen framgår att de var utvandrade vilket innebär att de inte omfattades av skolplikten. Den uppgiften är daterad den 15 april 2010. Vårdnadshavarna har då varit i kontakt med kultur- och utbildningsförvaltningen och angett att de kommer att utvandra från Sverige.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2011/12*

Uppgifter från folkbokföringsregistret i början av juni 2011 anger att en av vårdnadshavarna och samtliga barn var utvandrade. Därmed omfattades barnen inte av skolplikt. Men den 13 juni 2011 framgår av samma register att hela familjen återigen var folkbokförd i Ystads kommun. I juni 2011 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen därför en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var de två äldsta barnen gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav via mejl att familjen endast vistades i Sverige under sommaren och att de därefter återigen skulle bege sig utomlands. Vårdnadshavarna uppgav vidare att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2011 till och med augusti 2012 på blanketten som förvaltningen hade skickat ut. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att barnen bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av områdeschefen den 11 augusti 2011. Av delegationsordningen för den aktuella perioden framgår att områdeschefen saknar delegation för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för de båda barnen framgår enligt en notering daterad den 11 augusti 2011 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2011/12.

I november 2011 anmälde kultur- och utbildningsförvaltningen till Skatteverket att de båda barnen aldrig varit inskrivna i någon skola i Ystads kommun och angav att en anmälan om flyttning/utvandring hade lämnats in av vårdnadshavarna den 8 augusti 2011.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2012/13*

Hösten år 2012 inträder skolplikten även för mellanbarnet.

I juni 2012 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var de tre äldsta barnen gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2012 till och med juni 2013. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följer att kommunens beslut var att eleverna bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av områdeschefen den 17 juli 2012. Av delegationsordningen för den aktuella perioden framgår att områdeschefen saknar delegation för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga tre barn framgår enligt en notering daterad den 17 juli 2012 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2012/13.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2013/14*

I maj 2013 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var de tre äldsta barnen gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2013 till och med juni 2014. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följde att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att barnen bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av områdeschefen den 4 juli 2013. Av delegeringsordningen för den aktuella perioden framgår att områdeschefen saknar delegering för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga tre barn framgår enligt en notering daterad den 4 juli 2013 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2013/14.

#### *Bedömning av skolplikten för läsåret 2014/15*

I juni 2014 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var de tre äldsta barnen gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2014 till och med juni 2015. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att barnen bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av områdeschefen den 8 augusti 2014. Av delegeringsordningen för den aktuella perioden framgår att områdeschefen saknar delegering för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga tre barn framgår enligt en notering daterad den 8 augusti 2014 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2014/15.

Rektorn för skolan som barnen skulle ha varit inskrivna vid i Ystads kommun fick signaler som tydde på att barnen bodde i kommunen men att de inte gick i skolan. Vissa efterforskningar gjordes med anledning av informationen. Vid rektorns kontakt med områdeschefen fick rektorn besked om att förvaltningen arbetade med ärendet.

I februari 2015 gjorde kultur- och utbildningsförvaltningen ytterligare en anmälan till Skatteverket enligt folkbokföringsförordningen. I den angavs att barnen aldrig varit inskrivna vid en skola i Ystads kommun.

Kultur- och utbildningsförvaltningen kontrollerade i mars 2015 om barnen var inskrivna vid onlineskolan i USA och fann att så inte var fallet. Med anledning av den informationen utväxlades mejl med vårdnadshavarna och ett möte med vårdnadshavarna kom till stånd. Vårdnadshavarna uppgav att de skulle vistas i Danmark under en längre period. Kultur- och utbildningsförvaltningen tog då återigen kontakt med Skolinspektionen och utbildningschefen meddelade därefter vårdnadshavarna att barnen inte omfattades av skolplikt.



*Bedömning av skolplikten för läsåret 2015/16*

Från och med hösten 2015 omfattas även det näst yngsta barnet av skolplikt.

I maj 2015 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var de fyra äldsta barnen, gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2015 till och med juni 2016. På samma blankett kryssades en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att barnen bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av utbildningschefen den 17 juni 2015. Av delegeringsordningen för den aktuella perioden framgår att utbildningschefen saknar delegering för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga fyra barn framgår enligt en notering daterad den 17 juni 2015 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2015/16.

Skolplikten för det äldsta barnet upphör i och med att barnet vårterminen år 2016 skulle ha gått ut nionde klass.

*Bedömning av skolplikten för läsåret 2016/17*

I maj 2016 skickade kommunen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var det näst äldsta barnet, mellanbarnet och det näst yngsta barnet gick i skola. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2016 till och med juni 2017. På samma blankett kryssas en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att eleverna bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av utbildningschefen den 18 juli 2016. Av delegeringsordningen för den aktuella perioden framgår att utbildningschefen saknar delegering för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga tre barn framgår enligt en notering daterad den 18 juli 2016 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2016/17.

I maj 2017 gjorde kultur- och utbildningsförvaltningen ytterligare en anmälan till Skatteverket enligt folkbokföringsförordningen. I den angavs att barnen aldrig varit inskrivna vid en skola i Ystads kommun.

*Bedömning av skolplikten för läsåret 2017/18*

I april 2017 skickade kultur- och utbildningsförvaltningen en blankett till vårdnadshavarna där de ombads uppge var det näst äldsta, mellanbarnet och det näst yngsta barnet gick i skolan. Vårdnadshavarna uppgav att barnen var inskrivna vid en onlineskola i USA från och med augusti 2017 till och med juni 2018. På samma blankett kryssas en ruta i och av den följer att kultur- och utbildningsförvaltningens beslut var att eleverna bedömdes vistas varaktigt utomlands och att de därför inte omfattades av skolplikt. Beslutet undertecknades av utbildningschefen den 16 maj 2017. Av delegeringsordningen för den aktuella perioden framgår att utbildningschefen saknar delegering för att fatta det aktuella beslutet.

Av elevkorten för samtliga tre barn framgår enligt en notering daterad den 16 maj 2017 att barnen inte omfattades av skolplikten under läsåret 2017/18.

## 9.2 Ystads kommuns agerande i ärendet maj 2018 till och med augusti 2018

### *Socialtjänsten*

I maj 2018 inkom en anmälan till socialnämnden från Skatteverket om att de aktuella barnen misstänktes fara illa. Upprinnelsen till oron var en utredning om familjens folkbokföring. Med anledning av den anmälan gjorde socialnämnden en förhandsbedömning som resulterade i att en utredning inleddes. Därefter vidtog ett omfattande utredningsarbete som ledde fram till att fyra av barnen omhändertogs enligt LVU. I juni 2018 tog en av socialsekreterarna kontakt med utbildningschefen för att efterhöra om barnen var inskrivna vid en skola och fick då beskedet via en av handläggarna vid kultur- och utbildningsförvaltningen att barnen inte var inskrivna vid någon skola i Ystads kommun. Med anledning av socialnämndens agerande kunde barnen sedermera skrivas in i skolor i Sverige.

Under den nu aktuella utredningen har det inte kunnat klargöras om anmälningar om att barnen misstänktes fara illa tidigare har kommit in till socialnämnden. Det finns uppgifter om att en anmälan kan ha gjorts dels år 2009, dels år 2014 av personal inom kultur- och utbildningsförvaltningen. Dock har det inte varit möjligt att hitta någon sådan dokumentation, vare sig hos socialnämnden eller hos barn- och utbildningsnämnden. I socialnämndens fall beror detta på att nämnden regelbundet gallrar anmälningar som inte leder till att en utredning inleds.

### *Kultur- och utbildningsförvaltningen*

I augusti 2018 fick utbildningschefen meddelande om att barnen återigen omfattades av skolplikt efter att ha varit utvandrade under en kortare tid. Med anledning av de många beslut som fanns om barnens skolplikt vidtog utbildningschefen efterforskningar varvid det kom fram att barnen inte var inskrivna vid onlineskolan i USA. Utbildningschefen kontaktade socialtjänsten.

Det finns inte någon dokumentation hos barn- och utbildningsnämnden om att någon anmälan enligt socialtjänstlagen har gjorts av skolans personal med anledning av ärendet.

Kultur- och utbildningsförvaltningen har såväl före som efter att ärendet uppdagades arbetat med att förbättra skolpliktsbevakningen men vidtog inga åtgärder direkt kopplade till ärendet när det uppdagades i augusti 2018.

## 10. BEDÖMNING

Fram till detta avsnitt har jag redovisat samhällets åtagande och ansvar för att försäkra barn och unga goda uppväxtvillkor och tillgång till utbildning. I det följande övergår jag till att bedöma i vilken utsträckning Ystads kommun har levt upp till lagstiftning och övriga regelverk som styr verksamheten.

Relevant för läsaren att ha i åtanke är att min bedömning av socialnämndens respektive barn- och utbildningsnämndens hantering av ärendet i dess olika skeden, sker i efterhand. Jag har haft möjlighet att i lugn och ro skapa en helhetsbild av ett händelseförlopp som pågått i många år. Jag har kunna väga uppgifter från fler olika verksamheter mot varandra och jag har lagt ner mycket tid på att inhämta fakta och analysera informationen. Däremot har – vilket inte nog kan understrykas – en enskild tjänsteperson i samband med ett beslut eller en bedömning, inte alls haft tillgång till samma information och samma helhetsbild.

Men med detta sagt måste man – framför allt för framtida lärande – vara beredd att ta till sig av de fel som har begåtts, vad felaktigheterna berott på och vad man kunnat göra annorlunda. För mig framträder en tydlig bild av att flera olika myndigheter sammantaget borde ha agerat annorlunda och gjort mer för att skydda barnen.

## 10.1 Inledning

I Sverige har vi en rad olika samhällsinstitutioner som på olika sätt bidrar till att skapa goda uppväxtvillkor för barn och unga, förebygga ohälsa och utsatthet samt gripa in då barn och unga riskerar att fara illa. Detta regleras på flera olika sätt i den svenska lagstiftningen. Vårdnadshavare, hälso- och sjukvård, skola, socialtjänst, rättsväsende, frivilliga organisationer och även allmänheten har i sammanhanget viktiga uppgifter. Trots att det finns en relativt heltäckande struktur till skydd för barn och unga finns ändå en risk att en enskild faller mellan olika samhällsinstitutioner. I de fall barn far illa kan socialtjänsten ge stöd och hjälp samt som yttersta åtgärd omhänderta barn och unga enligt LVU. Hur har då systemet fungerat utifrån de fem barnen i Ystad?

## 10.2 Socialnämndens särskilda ansvar för barn

En förutsättning för att socialnämnden ska kunna inleda en utredning är att man får information som pekar på att ett barn kan vara i behov av stöd eller skydd. Informationen kan komma antingen från allmänheten, från personal inom kommunen eller på annat sätt. Det finns uppgifter som tyder på att anställda inom skolförvaltningen sedan många år och flera gånger hör av sig till socialtjänsten och beskriver en upplevd oro kring barnen. Skolchefen vid kultur- och utbildningsförvaltningen tog också kontakt med socialtjänsten när socialnämnden redan inlett sin utredning, om att det fanns en oro kring barnens situation.

Efter en anmälan om att ett barn tros fara illa, ska socialnämnden bedöma om man ska inleda en utredning eller inte, en så kallad förhandsbedömning. Om beslutet utifrån förhandsbedömningen blir att inte inleda en utredning dokumenteras anmälan i den så kallade kronologiska pärmen. Det är ett allmänt vedertaget sätt att spara den här typen av information eftersom det finns regler som begränsar socialnämndens möjlighet att göra anmälningar sökbara. Det finns inte någon regel som anger när sådana anmälningar ska gallras utan det är upp till varje kommun att fatta beslut om hur ofta det ska ske. Finns inte något beslut om att gallra handlingar ska de bevaras.

Under min utredning har det kommit fram att Ystads kommun saknar bestämmelser om gallring för anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa som förvaras i den kronologiska pärmen. Trots det gallras handlingarna efter två år. Det har också kommit fram att rutinerna för den gallring som trots allt sker är otydliga. Det är inte säkert att dessa brister har påverkat det aktuella ärendet i någon riktning men det är ändå av betydelse att hanteringen av integritetskänsliga uppgifter sker i enlighet med den lagstiftning som finns. *Min bedömning är att kommunen omgående bör se över dokumenthanteringsplanen för socialnämnden och i det arbetet se till att handlingar gallras så snart de har blivit inaktuella.*

Ärendet aktualiserades inom socialnämnden när en anställd på Skatteverket gjorde en anmälan till Socialnämnden i Ystads kommun i maj 2018. Socialnämnden inledde då en utredning. Det är en omfattande och komplex utredning som ställer krav på såväl erfarenhet som kunskap och kompetens i övrigt. *Min bedömning är att ärendet har handlagts utifrån de bestämmelser som finns och med hög kvalitet. Utifrån det mycket omfattande material som finns och de intervjuer jag genomfört finner jag ingen anledning att rikta kritik mot socialnämnden i detta anseende.*

### 10.2.1 Anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen

Som anställd i skola, hälso- och sjukvård och en rad andra samhällsinstitutioner är man skyldig att göra en anmälan till socialnämnden om man har kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Detta ansvar är tydligt reglerat i lagstiftningen och det finns till exempel från Socialstyrelsen en bra beskrivning av hur man ska göra en sådan anmälan. Även Ystads kommun har information om när en anmälan ska eller bör göras på sin hemsida. Likaså finns ett formulär på hemsidan som både privatpersoner och tjänstepersoner kan använda sig av för att göra en anmälan.

Att avstå från att göra en anmälan kan vara tjänstefel om man tillhör den gruppen som har anmälningskyldighet. En utebliven anmälan kan få som konsekvens att socialnämnden inte inleder en utredning och som yttersta konsekvens att ett barn inte får det skydd det är i behov av.

Det finns flera undersökningar som visar att anställda inom olika samhällssektorer underlåter att göra anmälningar, trots den oro man upplevt. Skälen till detta kan vara av flera slag. För det första kan personalen vara osäker på om omständigheterna är så pass allvarliga att det finns skäl att göra en anmälan om att ett barn far illa eller tros fara illa enligt socialtjänstlagen. För det andra kan personalen någon gång varit i kontakt med en chef eller en kollega som inte tyckt att en anmälan är nödvändig. För det tredje kan personalen haft muntlig kontakt med någon på socialnämnden om ärendet och på det sättet menat att man fullgjort anmälningskyldigheten. För det fjärde kan personalen tycka att det varit obehagligt då man varit osäker på konsekvenserna och att man ibland är rädd att skada relationerna till barnens vårdnadshavare.

Att vara anställd i offentlig förvaltning är emellertid ett förtroendeuppdrag som bland annat innebär en skyldighet att följa de regelverk som finns, den lagstiftning som riksdagen beslutat om och de beslut som tas i de kommunala nämnderna. Att det ibland kan kännas svårt för den enskilda medarbetaren att fullt ut fullgöra alla uppgifter är på flera sätt begripligt. Det är viktigt att vara ödmjuk inför det svåra uppdrag man många gånger har. Denna svårighet fråntar dock inte den enskilde anställda sina skyldigheter.

Anmälningskyldigheten är en så pass viktig funktion – den syftar till att barn ska skyddas från utsatthet och svåra uppväxtförhållanden – att det inte får råda någon tvekan hos den enskilde tjänstepersonen om skyldigheten att göra en anmälan om så krävs. Det är ett grundläggande uppdrag för flera olika verksamheter inom det offentliga. Detta framstår också som än tydligare när barnkonventionen från och med den 1 januari 2020 blir svensk lag.

I alla de intervjuer jag gjort, och av all den dokumentation jag tagit del av framträder en tydlig bild av *att flera anställda inom kommunen, trots den oro de upplevt, inte fullgjort sin skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden för de barn som ärendet handlar om.* Min uppfattning är att det är *en mycket allvarlig brist som kommunen måste ta på stort allvar.* Många gånger verkar man ha kunskap om regelverket men det brister i medvetenheten om hur bestämmelserna ska tillämpas i den praktiska verksamheten.

#### *Skriftlig anmälan*

En anmälan kan komma in till socialnämnden i både muntlig och skriftlig form. Om anmälan är muntlig kan nämnden be att få den skriftligen för att undvika eventuella missförstånd. Om anmälan är muntlig är det socialnämndens ansvar att dokumentera de uppgifter som inkommer. Jag har inte kunnat hitta någon sådan anmälan hos socialnämnden förutom den anmälan som inkom från Skatteverket i maj år 2018. Att bara göra en muntlig anmälan försävarar för socialsekreteraren att göra en bedömning av om en utredning ska inledas. Om en anmälan görs av en anställd inom kommunen bör den ske skriftligen. Vidare bör anmälaren göra en notering om att man anmält till socialnämnden och vad anmälan innehållit. Oavsett hur anmälan inkommit ska socialnämnden bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Om ingen utredning inleds efter en anmälan inkommit sätts anmälan in i en den ovan nämnda kronologiska pärmen. Den kronologiska pärmen har gallrats regelbundet av socialtjänsten, trots att det inte finns något beslut att gallring får ske. Av den anledningen är det inte möjligt att hos socialnämnden få reda på om det funnits någon skriftlig anmälan eller på vilket sätt muntliga anmälningar dokumenterats och vad de innehållit.

Jag har inte, vare sig hos socialförvaltningen eller barn- och utbildningsförvaltningen hittat någon dokumentation på att en anmälan gjorts, trots att personal i intervjuer berättat att de gjort anmälan till socialnämnden. *Det finns all anledning att rikta kritik på det sätt som anmälningar har gjorts. Det borde gjorts en skriftlig anmälan och detta borde ha dokumenterats hos anmälaren.*

## 10.3 Rätten och skyldigheten till utbildning

Hemkommunen ska vara en garant för att alla barn som har skolplikt fullgör sin utbildning förutsatt att det inte finns synnerliga skäl för att medge undantag från skolplikten. Det är skolans regelverk – skollagen – som utgör ramen för kommunens agerande.

### 10.3.1 Riktlinjer som stöd för bedömning

När ett barn ska anses vistas varaktigt utomlands är inte reglerat i skollagen och det finns få vägledande avgöranden. Därför är det upp till varje kommun att tolka begreppet. Vissa kommuner har beslutat om riktlinjer för hur begreppet ”varaktigt vistelse utomlands” ska tolkas som stöd för den enskilde tjänstepersonen. Att ha riktlinjer som bedömningen kan grunda sig på, skapar förutsättningar för att det blir god kvalitet i bedömningar i olika ärenden och att det blir tydligt för varje vårdnadshavare vilka regler som gäller. Det innebär att såväl rättssäkerheten som transparensen ökar. Tydliga riktlinjer bidrar också till en effektiv handläggning eftersom regelverket fungerar som ett stöd. *Ystads kommun har inte haft några sådana interna riktlinjer och det har resulterat i att den enskilde handläggaren/ beslutsfattaren har haft ett svagt stöd i form av principer och rutiner, när ett ärende ska avgöras. Det kan därmed skapas en osäkerhet hos handläggaren/ beslutsfattaren vilket i sig kan medföra att man blir mer mottaglig för påtryckningar och att besluten brister i kvalitet och likvärdighet.*

Även statliga myndigheter har i sitt uppdrag att stödja kommunerna att fatta korrekta beslut, till exempel genom allmänna råd, riktlinjer och liknande. Skolverket är ansvarig statlig myndighet när det gäller frågor kring rätten och skyldigheten till utbildning. Den information som finns att hämta från Skolverket för kommunernas räkning är allt för knapphändig för att utgöra ett effektivt stöd. Som jag tidigare nämnt är bedömningarna komplexa, regelverket inte helt enkelt och i många kommuner är det både en relativt ny fråga och en fråga som inte är så vanligt förekommande. *Min bedömning är att ytterligare stöd från Skolverket skulle vara till stor nytta för kommunerna.*

### 10.3.2 Utredningsskyldighet

Myndigheter är skyldiga att utreda ett ärende i den utsträckning som behövs för att ett beslut ska bli korrekt och rättssäkert. Förvaltningslagens regler kring detta har jag redovisat utförligt tidigare. Det finns en mängd olika ärendetyper som kommunerna möter. Av den anledningen går det inte att slå fast exakt vilka krav som ska gälla generellt för en utredning i alla ärendetyper. Men i princip ställs högre krav på myndighetens utredning ju mer ingripande ett beslut är. Om resonemangen tillämpas på skolans område innebär det att någon större utredning inte krävs om en elev önskar någon ledig dag. Omvänt innebär det, att om en elev menar att den inte omfattas av skolplikten eller önskar att fullgöra skolplikten på annat sätt, ställs det mycket höga krav på utredningen för att beslutet ska bli materiellt riktigt. Det finns också krav på att den enskilde samarbetar och bidrar till utredningen så långt som möjligt. Syftet är att den enskilde ska känna trygghet i att beslutet blir korrekt och rättssäkert.

Vidare ska myndigheter numera i princip alltid motivera sina beslut. Denna skyldighet syftar till att skapa garantier för en saklig och omsorgsfull prövning av ärendena samt en enhetlig tillämpning av befintligt regelverk. En tydlig och lättbegriplig motivering gör det möjligt för parter och andra att förstå ett beslut, bedöma om det är korrekt och om det kan löna sig att överklaga.

Motiveringar vare sig behöver eller bör vara långa och vidlyftiga utan de ska vara begripliga för den enskilde och de ska sakligt bemöta de skäl som den enskilde har fört fram i ärendet. Besluten måste göras begripliga så att den enskilde kan förstå vilka faktiska förhållanden som är av betydelse, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat.

För att hjälpa den enskilde handläggaren att göra en utredning finns i många myndigheter dokumenterade mallar och rutiner. Sådana kan ju inte finnas för alla typer av ärenden men någon typ av övergripande riktlinjer bör ändå finnas för att hjälpa en handläggare att fullgöra sina arbetsuppgifter och fullfölja utredningsskyldigheten. Inom Socialnämnden i Ystads kommun finns till exempel ett välutvecklat metodstöd, ”Barnens behov i centrum”, vilket är framtaget av Socialstyrelsen för socialtjänstens myndighetsutövning och används av de kommuner som har licens för stödet. Sådant stöd har tidigare saknats när det gäller skolärenden inom barn- och utbildningsnämnden. Ett ambitiöst arbete har nu inletts av kultur- och utbildningsförvaltningen för att skapa ett bra utredningsstöd till handläggaren/beslutsfattaren.

Ett beslut som innebär att skolplikten upphör måste anses vara ett mycket ingripande beslut för den enskilde. Kommunen ska i ett sådant ärende göra en grundlig utredning och motivera sitt beslut. *Vad gäller utredningsskyldigheten konstaterar jag att det funnits stora brister i kommunens hantering av ärendena om skolplikt.* Utredningarna har i stor utsträckning bestått av några korta rader på en ansökningsblankett och några hastigt nedskrivna anteckningar. Det kan inte på något sätt betraktas som tillräckligt. *Dessutom har kommunen saknat generella riktlinjer för hur en utredning av detta slag ska genomföras, alltså någon typ av metodstöd för handläggare.*

Jag vill dock understryka att gedigna utredningar inte med säkerhet hade lett till annorlunda bedömningar. Men det är inte själva poängen utan det viktiga är att varje beslut ska bestå av ett underlag som skapar förutsättningar för rättssäkerhet, likabehandling, kvalitet och därmed korrekta bedömningar.

I de intervjuer jag har gjort har det också kommit fram att skolpersonal vid åtminstone ett par tillfällen varit i kontakt med den administrativa personalen för att förhöra sig om barnens situation. Jag har inte kunnat hitta att detta finns dokumenterat hos kommunen. *Sammantaget anser jag att det varit stora brister i kultur- och utbildningsförvaltningens hantering i detta ärende och att förvaltningen inte följt förvaltningslagens bestämmelser vare sig när det gäller utredningsskyldighet eller dokumentation.*

## 10.4 Barnhälsovården

Som ovan beskrivits finns det ett sammanhängande system inom barnhälsovården för att förebygga och ge stöd till vårdnadshavare i syfte att förebygga psykisk och fysisk ohälsa hos barn. Precis som det konstateras i förvaltningsrättens dom<sup>110</sup> har det inte saknats sjukvårdande kontakter för de barn som detta ärende gäller. I mina kontakter med Barnrättsteamet på Lunds universitetssjukhus har vi diskuterat varför familjen inte uppmärksammats från sjukvårdens sida. Av det skälet har chefläkaren vid Skånes universitetssjukhus inletts en internutredning.

## 10.5 Samverkan inom kommunen

Samverkan mellan kommunens olika verksamheter har betydelse utifrån flera aspekter. Dels handlar det om att använda sina resurser på ett sådant sätt att kommunen kan nå de gemensamma målen, dels är den typen av samverkan på organisatorisk nivå en viktig förutsättning för samarbete på verksamhetsnivå.

Samverkan och samarbete kan ske på olika nivåer i organisationen. I bland finns det formella överenskommelser eller riktlinjer för hur samverkan ska gå till. Eller så handlar det om mer informella kontakter mellan anställda i de olika verksamheterna. Förutom en mer övergripande samverkan behöver kommunens olika delar också samarbeta i konkreta ärenden. Många jag pratat med lyfter fram sekretesslagens bestämmelser som ett hinder i samarbetet. Från skolans sida upplever man ibland en brist på information eftersom lagstiftningen ser ut som den gör. Genom utökad samverkan kan man skapa bättre förståelse för var och ens uppdrag och även för det regelverk som omgärdar de olika verksamheterna.

---

<sup>110</sup> Förvaltningsrätten i Malmös dom om vård enligt LVU för de aktuella barnen.

Den bild som framträder, genom de intervjuer jag genomfört, är att samarbetet mellan chefer på högre nivå är välfungerande och gott. Det finns däremot behov av att utveckla samarbetet på verksamhetsnivå. Vissa av kommunens skolor har ett mycket bra samarbete med socialtjänsten genom att särskild avdelad personal besöker skolorna regelbundet. I sådana skolor ökar förutsättningarna för att man har förtroende för varandra, man informerar varandra och man förstår såväl skyldigheter som gränsdragning mellan de olika förvaltningarna. I andra skolor finns inte sådana kontakter i tillräcklig omfattning. I de skolor man inte har ett fungerande samarbete mellan verksamheterna blir förutsättningarna sämre. Skälet till att samarbetet inte fungerar fullt ut anges vara resurser men också prioriteringar. *Min bedömning är att samarbetet mellan kultur- och utbildningsförvaltningen och förvaltningen för social omsorg i grunden är gott men att det behöver utvecklas och bli mer heltäckande. Men trots det förhållandevis goda generella samarbetet har det inte funnits ett fungerande samarbete i det här aktuella ärendet. Min bedömning är att detta egentligen grundar sig i tidigare beskrivna brister som gäller anmälningskyldigheten.*

## 10.6 Samverkan med andra myndigheter

Men det är inte bara samverkan inom kommunen som måste vara välfungerande. När det gäller barn som far illa finns också ett behov av samverkan med hälso- och sjukvård, polis och åklagare och även i vissa fall med Skatteverket. På många håll i landet har det byggts upp så kallade Barnahus. Där sker samverkan under ett gemensamt tak. Tanken är att barnet inte ska behöva gå till olika verksamheter i samband med en anmälan utan verksamheterna ska istället samlas runt barnet. De som ingår i samverkan inom ramen för Barnhusen är socialtjänst, polis, åklagare, rättsläkare, barnmedicin och barn- och ungdomspsykiatri. Där man byggt upp Barnahus redovisas mycket goda erfarenheter. Det pågår för närvarande ett arbete med att starta upp ett Barnahus i Trelleborg och flera kommuner har anslutit sig. Ystads kommun har emellertid inte ännu skrivit något samverkansavtal. *Ystads kommun bör utreda förutsättningarna för att ingå ett sådant samverkansavtal.*

## 10.7 Rättsväsendet

Socialtjänsten har gjort en polisanmälan<sup>111</sup> i vilken man pekade på en rad olika förhållanden som tydde på att barnen kunde ha utsatts för brott av sina vårdnadshavare. Eftersom det är brott mot barn är det en åklagare som bedömer om en utredning ska inledas. Åklagaren är förundersökningsledare. Någon förundersökning inleddes inte trots att kommunen överklagade det första beslutet att inte inleda förundersökning.

Att det görs en polisutredning om barn misstänks utsättas för allvarlig brottslighet är viktigt av flera skäl. Det handlar om att tydligt visa att samhället inte accepterar att brott begås. Särskilt viktigt är det när de som drabbas är personer som står i beroendeställning och själva saknar egna starka röster. Det grupper det då kan handla om är barn och unga, funktionsnedsatta och gamla. Det är också viktigt för de berörda barnen att det utifrån ett brottsofferperspektiv utreds vad som hänt, hur barnen blivit behandlade och om något brott har begåtts. Det är vidare så att det kan finnas förutsättningar för att barnen ska få skadestånd men då måste det finnas en fällande dom.

Någon förundersökning har, som nämnts, emellertid inte inletts av åklagaren. Från Åklagarmyndighetens sida har man lyft fram att polisanmälan borde ha kunnat innehålla fylligare information och att vissa uppgifter som är av betydelse för att bedöma om en förundersökning ska inledas, saknats. Det är viktigt att kunskapen om hur en polisanmälan bör se ut utvecklas, för att underlätta för åklagaren att fatta rätt beslut. Här behöver kommunen utveckla sin kompetens. Samtidigt finns det även möjligheter för en åklagare att påtala för kommunen att man behöver mer information för att få ett väl underbyggt beslut, i stället för att besluta på de handlingar som inkommit. Hade samverkan i detta avseende fungerat bättre skulle det kunnat varit möjligt att genomföra en polisutredning för att få skuldfrågan fastställd.

---

<sup>111</sup> Se till exempel Kommunen anmälde Ystadparet till polisen – åklagaren lade ner, Expressen den 3 juni 2019.

Att underlåta att göra en polisutredning kan få långsiktiga negativa konsekvenser för de berörda barnen. *Jag anser därför att socialnämnden bör göra ytterligare en polisanmälan och därmed försöka få till stånd att en förundersökning inleds.*

## 10.8 Delegering av beslut

Utgångspunkten för kommunal verksamhet är att en nämnd fattar alla beslut inom ramen för sitt kompetensområde. Men självfallet vore det i praktiken varken lämpligt eller möjligt att nämnden fattar alla beslut. Därför har en nämnd möjlighet att delegera beslut till en enskild anställd i ett visst ärende eller i en grupp av ärenden. En tumregel att hålla sig till är att ju mer ingripande ett beslut är desto högre upp i en organisation bör beslutet tas. Beslut om skolplikt måste betraktas som ett ingripande beslut eftersom det har stor betydelse för det enskilda barnets framtid.

Delegeringen görs genom att en nämnd upprättar en delegeringsordning där det framgår vilka ärenden som delegeras och till vem. Om någon sådan delegeringsordning inte finns är det nämnden som har ansvaret för att fatta beslut. Att nämnden fattar beslut om vem man vill lämna sin delegering till är ett sätt att försäkra sig om att beslut fattas på rätt nivå och av medarbetare med tillräcklig kompetens.

Alla beslut gällande skolplikten för de aktuella barnen har fattats av anställda inom kultur- och utbildningsförvaltningen. Vid en genomgång av barn- och utbildningsnämndens samtliga delegationsordningar för alla de aktuella åren som barnens skolplikt har bedömts, framkommer att det inte funnits någon rätt för någon anställd att fatta beslut om en elev ska omfattas av skolplikt eller inte. Nämnden har inte beslutat att delegera dessa ärendetyper. Det innebär att det saknats behörighet för någon annan än nämnden att fatta sådana beslut. Besluten har således inte tillkommit på rätt sätt och dess giltighet kan ifrågasättas.

*Jag anser att det är en synnerligen allvarlig brist som påverkar rättssäkerheten för den enskilde och då särskilt för de berörda barnen. Det har i förvaltningen saknats både insikt om delegationens betydelse och kunskap om hur beslut ska fattas. Min bedömning är att Ystads kommun måste förbättra kompetensen inom det kommunalrättsliga och förvaltningsrättsliga området. Kommunen bör också göra en genomlysning av sin verksamhet för att se om det finns fler beslut som fattas utan behörighet.*

## 10.9 Folkbokföring

Den berörda familjen har uppgivit till kultur- och utbildningsförvaltningen att de bott utomlands vid ett flertal tillfällen. Med anledning av det väcks frågan om familjen borde varit folkbokförd i Sverige.

Skatteverket har vid flera tillfällen sedan år 2012 utrett familjens bosättning. Den senaste utredningen skedde år 2018 och var såväl omfattande som gedigen. Utredningen inleddes efter att Skatteverket fått en anmälan från kultur- och utbildningsförvaltningen om att barnen inte var inskrivna vid en skola i Sverige. Av det skälet fanns det anledning för Skatteverket att inleda en utredning om familjens bosättning.

Utredningen omfattade bland annat frågor om familjens boende, skolgång, resor och försörjning. Den resulterade i att ansvarig handläggare på Skatteverket gjorde en anmälan till Socialnämnden i Ystads kommun vilken senare ledde fram till att barnen omhändertogs enligt LVU.

Frågan kring familjens bosättning i Sverige och barnens skolplikt har varit aktuell sedan år 2007 och kommunen har vid tre tillfällen lyft frågan till Skatteverket om var familjen ska vara folkbokförd. Kommunen är skyldig, enligt folkbokföringsförordningen, att göra en sådan anmälan.

*En reflektion, efter att ha analyserat Skatteverkets utredningar, är att det inte finns utarbetade rutiner för samarbete i enskilda ärenden mellan å ena sidan Skatteverket och å andra sidan kultur- och utbildningsförvaltningen.*



## 10.10 Ansvar

Jag har i denna utredning pekat på en rad punkter där jag riktar allvarlig kritik mot Ystads kommun och att kommunen på flera sätt brustit i sitt ansvar. I samband med att fel och misstag påstås eller iakttas dyker förr eller senare frågan upp om vems ansvar det är. De handlar då både om vad som är lagligt rätt och om förtroende. Det uppstår med andra ord ett behov att föra en rätt komplex ansvarsdiskussion. Ytterst kan det leda till ett ansvarsutkrävande.

De frågor man bör ställa sig är: Vem har och ska ta ansvaret för det som gått fel? Och vad betyder det konkret? Hur och av vem ska ansvaret utkrävas och vilka ska konsekvenserna bli för den som har ansvaret? Svaret på sådana frågor är varken enkla eller självklara.

Ett ambitiöst försök att utifrån principiella utgångspunkter metodiskt analysera ansvarsbegreppet och hur ett ansvar kan placeras och fördelas i en organisation gjordes av 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104 Sverige och tsunamin – granskning och förslag) och i utredningen ”Karolinska Institutet och Macchiariniärendet”. Det man där skriver om regelverk och principer menar jag i stor utsträckning är tillämpligt i all offentlig förvaltning, oavsett om det är stat eller kommun. Det är ett viktigt principiellt resonemang för att försöka ta ställning till ansvarsfrågan. Nedanstående avsnitt är hämtat ifrån och bygger på bägge dessa utredningar.

Katastrofkommissionen skriver bland annat följande (s. 65):

En medborgarkommissions verksamhet utmynnar i en offentliggjord granskning. I en sådan granskning ligger en ansvarsdiskussion inbyggd. Med de uppgifter en medborgarkommission givits följer att en sådan ansvarsdiskussion inte strikt skall begränsas av rent rättsliga perspektiv. I en sådan diskussion bör enligt kommissionens mening också ingå att – utifrån ett mera allmänt perspektiv där medborgarnas förväntningar är grundnormen – sakligt värdera hur politiker och högre tjänstemän i sin verksamhet för det allmänna svarat upp mot de krav som situationen ställt dem inför.

I en bilaga förs kommissionens resonemang och man hävdas att ett antal villkor ska vara uppfyllda för att det ska kunna vara aktuellt att ställa någon till ansvar. Dessa villkor rör relationen mellan vad som hänt och den man överväger att göra ansvarig, en förväntad prestationsnivå som inte har uppnåtts, alternativa möjligheter att handla och en förmåga att värdera sådana alternativ.

Kommissionen framför här också att ansvar i en bakåtblickande dimension har ”en antingen/eller-karaktär” och att man alltså inte kan vara lite ansvarig för något som hänt. Man kan dela ansvaret med andra, men det innebär bara att alla de som ska anses ansvariga är fullt ut ansvariga. ”att ansvaret delas gör det inte mindre för var och en” (s. 491 f).

Kommissionen landar i vad man kallar ”ett klassiskt, individuellt ansvarsbegrepp” som ska anpassas till den organisatoriska miljö där analysen tillämpas. Utgångspunkten är att ledningen/chefen har ansvaret men att ansvar kan delegeras nedåt genom skrivna dokument. Delegeringen förutsätter också att ledningen vidtar tillräckliga åtgärder för att den som får delegationen, ska kunna utföra sina uppgifter väl. Ledningen måste också genom återkommande uppföljningar säkerställa att organisationen har uppfattat vilka ansvarsförhållanden som gäller. Om en tydlig delegation görs och dokumenteras, så råder inte osäkerhet på den punkten. Ansvarsbedömningen kommer då sedan inte att handla om ett delat ansvar för det hela utan om ett delegerat ansvar, och vad detta explicit omfattar respektive vilket ansvar som kvarstår hos ledningen (s. 67 f).

Avgörande för hur ansvaret ska fördelas på olika funktioner och personer i Ystads kommun är de faktiska händelseförloppen i ljuset av de regler som gäller för funktionerna och som ska iakttas av de berörda personerna.

Detta resonemang framstår som särskilt intressant i skenet av att det saknats beslut om delegering när det gäller att fatta beslut om skolplikten.

För att ge exempel – barn- och utbildningsnämnden ska inte hantera den löpande skolpliktbevakningen. Men nämnden har ett ansvar för att processer och rutiner för sådana ärenden är ändamålsenliga och fungerar väl. Man ansvarar även, genom delegationsbeslut, för att beslut tas på rätt nivå och av behörig beslutsfattare.

Förvaltningslagen gäller för alla förvaltningsmyndigheter och följaktligen även för de respektive nämnderna inom Ystads kommun. Det är då rimligt att begära att nämnderna försäkras sig om att sådana processer – liksom beslutade delegeringar – faktiskt fungerar tillfredsställande.

Ansvaret för till exempel beslut om skolplikt kan nämnden naturligtvis delegera till förvaltningschefen. Det innebär dock inte att nämnden har fränhänt sig ansvaret i alla avseenden utan bara att även förvaltningschefen har ett ansvar. För att tala med katastrofkommissionens ord: ”att ansvaret delas gör det inte mindre för var och en”.

Förvaltningschefen har generösa möjligheter att delegera vidare och kan i stor utsträckning utnyttja det, såvida inte nämnden delegerat en beslutanderätt direkt till en funktion. Även en avdelningschef kan, om inga begränsningar anges, delegera vidare. Också i den relationen gäller konsekvensen att både förvaltningschef och avdelningschef har ett ansvar. Förvaltningschefen blir här bland annat en garant för att processerna fungerar tillfredsställande och, att i de fall det kommer fram brister, åtgärder vidtas. Den som i och med sin tjänsteutövning tilldelas en delegering att besluta i vissa frågor på nämndens vägnar ska ha de kunskaper och färdigheter som behövs för att väl sköta de delegerade uppgifterna. Om så inte är fallet ankommer det på den närmaste chefen att vidta åtgärder, antingen i form av kompetensutveckling av olika slag eller arbetsrättsliga sådana. Förvaltningschefen ska sedan också följa upp att delegationen fungerar. Av dessa skäl blir det viktigt att beslut om vem eller vilka som har delegation tas, och att det finns rutiner att följa upp delegerade beslut.

Jag har här fört en principiell diskussion om hur man kan se på ansvar och ansvarsfördelning. Jag har dock inte sett som mitt uppdrag att ta ställning till hur ansvaret för de brister som uppdragats, ska fördelas i kommunen. Detta ankommer i stället på de ordinarie strukturerna inom Ystads kommun.

## 11. REKOMMENDATIONER TILL YSTADS KOMMUN

I detta avsnitt sammanfattar jag de åtgärder jag anser vara de viktigaste för Ystads kommun. I utredningen har jag emellertid lyft även andra frågor som kommunen kan välja att driva vidare. De handlar till exempel om att det är ett komplext och svårt regelverk som lagstiftaren borde ses över och att Skolverket, som är den statliga myndigheten på detta område, skulle kunna utöka sitt stöd till kommunerna. Ytterligare en fråga som kommit upp i intervjuer är en så kallad visselblåsarfunktion.

Ystads kommun har sedan sommaren 2018 arbetet med att se över sina rutiner och gjort en hel del förändringar. Det har inletts ett ambitiöst utvecklingsarbete och en rad rutiner är på plats. Dock menar jag att man inte ännu fullt ut är i mål och att vissa insatser återstår. Dessa är i korthet följande:

1. Ystads kommun bör se till att all berörd personal inom kommunen har goda kunskaper i reglerna om **anmälningsskyldigheten** enligt socialtjänstlagen. Det gäller såväl skyldigheten att göra en anmälan som dokumentationen av en sådan. Ystads kommun bör också säkerställa att de rutiner som finns för detta är tillräckliga. Detta blir särskilt viktigt i samband med att barnkonventionen bli svensk lag den 1 januari 2020.
2. Ystads kommun bör se till att alla anställda som arbetar med **skolpliktbedömning** har goda kunskaper och en djup förståelse för regelverket. Kommunen bör också säkerställa att det stöd som nu finns, om hur en bedömning av skolplikt ska göras, är tillräckligt.

3. Ystads kommun bör fortsätta utveckla den **samverkan** som finns mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden. Samarbetet måste också bli mer heltäckande så att det omfattar alla skolor. Även samarbetet mellan kommunen och andra myndigheter behöver utvecklas. Ett sätt att förstärka och få en bra struktur på samarbetet är att medverka i de så kallade Barnahus som byggs upp runt om i landet. Kommunen bör utreda förutsättningarna för att ingå ett samverkansavtal med det Barnahus som för närvarande utvecklas i Trelleborg eller med annat Barnahus.
4. Ystads kommun bör säkerställa att all personal som arbetar med utredningar har god kunskap om **förvaltningslagens** bestämmelser bland annat vad gäller utredningsskyldighet och dokumentation. Kommunen bör också se till att all berörd personal har tillräcklig kompetens och kunskap i hur en utredning ska bedrivas. För att säkerställa att all personal får adekvat stöd i sitt arbete bör Ystads kommun se över om det utredningsstöd som finns är tillräckligt.
5. Ystads kommun bör se till att berörd personal har kunskap om **delegeringsbestämmelsernas** betydelse och specifikt barn- och utbildningsnämndens delegeringsordning. Ystads kommun bör se över sina delegeringsbestämmelser, dels så att det finns en explicit delegation för frågor om skolplikt om besluten ska delegeras, dels så att delegationen vad gäller rätten och skyldigheten till utbildning hamnar på rätt nivå. Nämnden bör också göra en genomlysning av sin verksamhet för att se om det finns fler beslut som fattas utan behörighet.
6. Ystads kommun bör i samverkan med **Skatteverket** utarbeta rutiner för informationsöverföring då en familj flyttar utomlands.
7. Ystads kommun bör omgående se över **dokumenthanteringsplanen** för socialnämnden och i det arbetet se till att handlingar gallras så snart de har blivit inaktuella.
8. Socialnämnden har tidigare gjort en **polisansmälan** avseende misstänkta brott mot de berörda barnen. Åklagaren beslutade dock att inte inleda förundersökning. Socialnämnden bör återigen göra en polisansmälan för att få till stånd en förundersökning.