

REMISSVAR

2021-06-22

Dnr: BO 2021-0106

u.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet (SOU 2021:11) Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning

(dnr U2021/01369)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vi beaktar även allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige från FN:s kommitté för barns rättigheter.

Barnombudsmannen är på ett övergripande plan positiv till utredningens förslag, med de förtydliganden och särskilda kommentarer som följer nedan.

Särskilt om kopplingar till rättigheter i barnkonventionen

De frågor som utredningen behandlar aktualiserar många rättigheter i barnkonventionen. Barnombudsmannen vill i sammanhanget särskilt lyfta fram följande rättigheter och artiklar.

- I artikel 2 erkänns barns rätt till likabehandling och ickediskriminering.
- Barnets bästa ska bedömas och i första hand i beaktas i alla åtgärder som rör barn i enlighet med artikel 3.
- Enligt artikel 4 ska staten genomföra alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder.
- Artikel 6 erkänner barnets rätt till liv, överlevnad och fortlöpande utveckling.
- Enligt artikel 12 i barnkonventionen har barn en rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem. Barnets åsikter ska beaktas utifrån barnets ålder och mognad.
- Enligt artikel 23 har barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som gör det möjligt för dem att delta aktivt i samhället. Barn med funktionsnedsättning har rätt till kostnadsfritt stöd. Stödet ska bland annat säkerställa att barnet har effektiv tillgång till och får utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling.

- Artikel 24 erkänner barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering.
- Artikel 28 erkänner barns rätt till utbildning. Där anges bland annat grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla.
- Enligt artikel 29 i barnkonventionen är syftet med utbildningen bland annat att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga.

Barn med funktionsnedsättning har samma rätt till utbildning som alla andra barn, och ska åtnjuta denna rätt utan diskriminering och på lika villkor, i enlighet med barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté har i sina allmänna kommentarer yttrat sig om rätten till utbildning för barn med funktionsnedsättning. Barnrättskommittén har framhållit att alla skolor bör vara fria från kommunikationshinder och från fysiska hinder som begränsar tillgängligheten för barn med nedsatt rörlighet och att många barn med funktionsnedsättning kan behöva särskilt stöd, t.ex. av lärare med särskild utbildning eller genom särskilt undervisningsmaterial. Målet bör enligt barnrättskommittén vara en inkluderande utbildning för barn med funktionsnedsättning.¹

Några av barnkonventionens artiklar och rättigheter tas upp uttryckligen i betänkandet, bland annat i avsnitt 3.2.5, avsnitt 4.1.2 och avsnitt 14.7. Barnombudsmannen välkomnar att utredningen vid flera tillfällen i samband med bedömningar och förslag återkommer till principen om barnets bästa (artikel 3) och barns rätt till delaktighet (artikel 12). Regeringen har i propositionen till inkorporering av barnkonventionen lyft fram att förarbeten till olika lagar och regleringar behöver ett djupare resonemang och motiveringar runt barnkonventionens bestämmelser som stöd till rättstillämparen.² Barnombudsmannen anser att det är viktigt att kopplingar görs till barnkonventionen i lagstiftningsarbetet för att förstärka rättighetsperspektivet.

Barn och ungas erfarenheter, perspektiv och åsikter har inhämtats direkt eller indirekt i delar av utredningens eget arbete och redogjorts för, exempelvis i avsnitt 4.3.4, avsnitt 7.1.2 och avsnitt 9.1.6, vilket Barnombudsmannen ser mycket positivt på.

Kompetensutveckling för lärare och annan personal

I flera avsnitt i betänkandet (bland annat avsnitt 6.4.1, 6.4.2 och 8.6.3) lämnas förslag kring kompetensutveckling för lärare och annan personal i grund- och grundsärskolan. Utredningen pekar även på områden som behöver utredas vidare när det kommer till bristen på behöriga lärare i grund- och gymnasiesärskolan i avsnitt 8.6.6. Barnombudsmannen vill framhålla att det är viktigt att *alla* elever får undervisning av behöriga lärare och utbildning av hög kvalitet. Barnombudsmannen ser därför positivt på dessa förslag och att elevgrupper som har särskilda behov eller är särskilt utsatta uppmärksammas genom dessa förslag, exempelvis elever i behov av särskilt stöd, elever i särskolan och elever som är placerade vid SiS ungdomshem.

¹ FN:s Barnrättskommitté, Allmänna kommentar nr 4 (2003) Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, punkt 19. FN:s Barnrättskommitté, Allmänna kommentar nr 9 (2006) Rättigheter för barn med funktionsnedsättning, punkt 62 och 65–67.

² Prop. 2017/18:186 s. 74.

6 Analys och förslag för ett förstärkt stöd- och elevhälsoarbete

6.1.5 Pojkar får mer stöd men når mer sällan kunskapskraven

Utredningen presenterar i avsnittet den analys av bland annat forskning som gjorts kring könsskillnader i elevers skolresultat och behov av stöd. Utredningen skriver att genusmedvetna insatser handlar om skolans förmåga att möta elevers olika förutsättningar. Detta genom att arbeta kompensatoriskt med centrala förmågor och studieteknik och skapa inkluderande lärmiljöer som präglas av trygghet, studiero, höga förväntningar och omsorg om alla elever. Barnombudsmannen anser att den berörda frågan är viktig och kräver god kunskap hos all personal i skolan i såväl genusmedvetenhet som jämställdhetsperspektiv och hbtqi-perspektiv för att på bästa sätt ge det stöd som elever behöver. Personalens kunskap och kompetens gällande dessa perspektiv är särskilt viktiga i det hälsofrämjande och förebyggande elevhälsoarbetet. Barnombudsmannen anser att behovet av åtgärder för kompetensförstärkning även på detta område bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet, eller i vart fall bör behovet utredas ytterligare.

6.6 Förslag om bättre verktyg för effektiva insatser

Barnombudsmannen tillstyrker förslagen.

Barnombudsmannen vill i sammanhanget betona att utgångspunkten för bedömning och utredning av en elevs behov av stöd måste alltid vara just elevens behov, med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet, i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen. Utredningen betonar detta flera gånger i delbetänkandet, vilket Barnombudsmannen ser som positivt.

För att kunna göra en bedömning av vad som är barnets bästa är en förutsättning att barnet ges möjlighet att uttrycka sina åsikter och att få åsikterna beaktade i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen. Denna rätt till delaktighet framgår också av 1 kap. 10 § skollagen. Även detta är något som utredningen beskriver på flera ställen i betänkandet, vilket Barnombudsmannen finner mycket glädjande. Det är enligt Barnombudsmannen angeläget att elevens rätt till delaktighet behandlas särskilt inom ramen för det stödmaterial om pedagogiska utredningar som utredningen föreslår att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram.

Barnombudsmannen vill i anslutning till förslaget under avsnitt 6.6.2 Stöd för utredning om särskilt stöd, framhålla vikten av det som utredningen understryker kring att inte ersätta lärares, speciallärares eller specialpedagogers professionella omdöme av ett instrumentellt stöd. Det är nödvändigt att utreda elevers behov av stöd allsidigt för att kunna sätta in effektiva åtgärder. Det är viktigt att en bedömning görs i det enskilda fallet utifrån aktuella förutsättningar och att inte det låta det framtagna stödet utgöra en mall som slentrianmässigt bara prickas av eller fylls i.

7.7 Förslag till reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

7.7.2 En förtydligad reglering av elevhälsans uppdrag

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Mot bakgrund av artiklarna 28 och 29 i barnkonventionen håller Barnombudsmannen med om att det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs

hos huvudmän och på skolor i högre grad behöver omfatta ett elevhälsoperspektiv och tycker att det är bra att utredningen på ett så tydligt sätt lyfter fram detta i betänkandet. Precis som utredningen beskriver möter elever påfrestningar i skolan, vilka kan bero på såväl svårigheter att nå kunskapskraven som på andra orsaker såsom exempelvis svårigheter med social samvaro. I en tid med ökande psykisk ohälsa bland barn och ungdomar kan vikten av det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbetet inte nog understrykas.

Barnombudsmannen anser också att det är positivt med de förtydliganden som görs i betänkandet kring att elevhälsans arbete ska bedrivas i samverkan med såväl övrig personal på skolan som med andra samhällsfunktioner. Det hälsofrämjande arbetet för att skapa välbefinnande och goda lärmiljöer och det förebyggande arbetet för att minska negativa konsekvenser för eleverna kan behöva bedrivas på olika sätt beroende på vilken nivå (individ-, grupp- eller organisation) det handlar om eller vilka problem- eller riskfaktorer som identifierats. För att den kompetens som behövs i en aktuell situation ska kunna bidra där den behövs är samverkan mycket viktigt.

7.7.3 En numerär reglering av en acceptabel lägstanivå för tillgång till elevhälsan

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget som sådant men anser att utformningen av den föreslagna numerära regleringen behöver ses över.

Utredningen menar att det finns ett behov av att skärpa lagstiftningen om tillgång till elevhälsa eftersom tillräcklig tillgång är en grundläggande förutsättning för att den samlade elevhälsan ska kunna fullgöra sitt uppdrag med god kvalitet och utan överdrivna dröjsmål.

Barnombudsmannen håller med om att det är angeläget att säkerställa förutsättningarna för elevhälsan, inte minst ur ett likvärdighetsperspektiv, och med beaktande av framförallt artikel 2, artikel 23 och artikel 24 i barnkonventionen. Barnombudsmannen vill här framhålla elevgrupper som har särskilda behov eller är särskilt utsatta vars behov av att tidigt uppmärksammas är särskilt angeläget och där tillgången till elevhälsan blir extra viktigt.

Utredningen beskriver i betänkandet att det finns skäl att tro att tillgången till elevhälsans personalgrupper idag inte är tillräcklig, att tillgången varierar omotiverat mellan skolor och huvudmän och att den ibland är alltför låg. Barnombudsmannen instämmer i att en tydligare uppdragsreglering i kombination med en reglering av en numerär lägsta nivå kan styra tillgången till elevhälsa för alla elever, i enlighet med skollagen. Tillgång till elevhälsa är något elever har rätt till oavsett familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vilken skola hen går i.

Barnombudsmannen ställer sig dock tveksam till utformningen av förslaget. Utredningen föreslår att det på förordningsnivå ska regleras att en skolläkare får ansvara för högst 7000 elever, en skolsköterska för högst 430 elever, en psykolog för högst 1000 elever och en kurator för högst 400 elever. Den föreslagna regleringen styr visserligen så att en viss kompetens inom elevhälsan inte ska ansvara för ett för högt antal elever, men frågan är om den styr så att varje elev på en viss skola säkras tillgången till kompetens inom elevhälsan utifrån elevens behov. Precis som utredningen beskriver kan flera av dessa personalgrupper vara anställda hos flera huvudmän, tjänsterna kan vara i liten omfattning och det kan bli problem att rekrytera. Barnombudsmannen ser

svårigheter med förslaget såsom det är utformat och anser att utformningen av den föreslagna numerära regleringen behöver ses över för att på bästa sätt nå sitt syfte. Barnombudsmannen håller med utredningen om att det är viktigt att huvudmannen tar sitt fortsatta ansvar för att skolan uppmärksammar elevernas rådande behov av elevhälsans insatser och dimensionerar personalresurserna efter detta.

8 Bedöma och stödja kunskapsutveckling i grund- och gymnasiesärskolan samt 9 Flexibilitet och nya benämningar i grund- och gymnasiesärskolan

Den genomgång som görs i delbetänkandet kring särskolan är viktig, och visar tydligt på flera av de utmaningar och behov av förändring som finns när det gäller att ge möjlighet för elever i särskolan samma rätt till inkluderande utbildning som alla andra barn och på lika villkor, i enlighet med barnkonventionen.

Barnombudsmannen tycker att det är positivt att utredningen genom sina förslag vill ge alla elever möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån elevens unika förutsättningar. Exempelvis genom att timplanerna blir mer lika skapas större möjligheter för eleven utifrån dennes behov. Barnombudsmannen vill betona vikten av barnet ges möjlighet att uttrycka sina åsikter och att dessa beaktas utifrån barnets ålder och mognad i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen när det gäller anpassningar utifrån elevens behov. För att kunna göra en bedömning av vad som är elevens behov och barnets bästa är det en förutsättning att barnet får komma till tals.

9.5.2 Reducerad undervisningstid blir ny stödform på individuella program i gymnasiesärskolan

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget men vill lyfta följande. När det gäller reducering av en elevs undervisningstid på individuella program i gymnasiesärskolan då eleven har svårigheter att bedriva heltidsstudier på grund av sin funktionsnedsättning vill Barnombudsmannen framföra följande. Enligt förslaget ska rektor kunna fatta beslut om att reducera undervisningstiden istället för reducering av delar av det centrala innehållet. En reducering av tiden innebär dock att även innehållet reduceras och det är av största vikt att minskningen av undervisningstiden föregås av noggrann utredning och ett åtgärdsprogram samt att minskningen följs upp, precis som förslaget säger. Barnombudsmannen håller med utredningen om att det finns risker med förslaget och det är därför bra att stöd för tillämpningen ska tas fram.

9.6.2 Skolformerna byter namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget. Utifrån ett likvärdighets- och ickediskrimineringsperspektiv anser Barnombudsmannen att ett namnbyte till mer tidsenliga begrepp är positivt. Barnombudsmannen tycker också att det är mycket glädjande att elevers åsikter och perspektiv har tagits hänsyn till i denna del av utredningen.

11 Könsuppdelad undervisning och utbildning

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget med de tillägg som anges nedan. Barnombudsmannen anser att utredningen på ett tydligt sätt har redogjort för vilka begränsade möjligheter som finns idag för att använda könsuppdelad

undervisning i skolan, utifrån skollagen respektive diskrimineringslagen, och varför en lagregel om förbud mot könsuppdelning inte behövs.

Det är enligt Barnombudsmannen särskilt viktigt att i sammanhanget uppmärksamma att könsuppdelad undervisning riskerar att leda till diskriminering av unga transpersoner och ickebinära.

I delbetänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* (SOU 2020:79) föreslogs att Skolverket ska få föreskrivningsrätt gällande arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet enligt diskrimineringslagen. Det är enligt Barnombudsmannen angeläget att det stöd och den vägledning som Skolverket respektive Diskrimineringsombudsmannen tar fram gällande dessa frågor särskilt uppmärksammar just risken för diskriminering i samband med könsuppdelad undervisning, utifrån kön respektive könsöverskridande identitet eller uttryck.

Avslutningsvis vill Barnombudsmannen betona att utgångspunkten, ur ett barnrättsperspektiv, måste vara en inkluderande utbildning som är tillgänglig för alla barn. Mot denna bakgrund är det därför viktigt med fortsatt analys av vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att alla elever får tillgång till bästa möjliga stöd i skolan. Det bör ställas tydliga krav på skolhuvudmännens arbete med det som utredningen beskriver kring elevhälsa och stödåtgärder för att skolorna bättre ska kunna möta elevers olika behov och förutsättningar.

Föredragande i ärendet har varit utredaren Camilla Rönnberg och juristen Rebecka Pomeroy. I den slutliga handläggningen av ärendet har även juristen Tove Björnheden deltagit.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman