

## Kommittédirektiv

### Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur kunskapen kan öka om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten säkerställs. Syftet är att bättre kunna följa upp situationen i skolväsendet för barn och elever med funktionsnedsättning.

Utredaren ska bland annat

- analysera och föreslå vilka typer av uppgifter som bör samlas in för uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, och hur insamlandet av sådana uppgifter ska organiseras och genomföras,
- analysera och föreslå hur uppgifter om exkluderade elever kan särredovisas i Pisaundersökningen,
- göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023

## **Uppdraget att föreslå hur uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet kan stärkas**

Det finns i dag ett begränsat underlag när det gäller uppgifter om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, som huvudsakligen består av enskilda undersökningar och utredningar. Det innebär att möjligheterna att följa upp hur det går för dessa barn och elever är begränsade. Utifrån de uppgifter som finns tillgängliga framkommer dock att det finns en särskild utsatthet i skolmiljön för elever med funktionsnedsättning.

### **Det finns ett behov av uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet**

Elever med funktionsnedsättning utgör en mycket heterogen grupp, och den omständigheten att en elev har en funktionsnedsättning behöver inte innebära att eleven har svårigheter i skolan. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven lyfter i betänkandet Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11) fram att det kan bero på att skolan inte gör tillräckliga anpassningar utifrån funktionsnedsättningen eller att personalen saknar tillräcklig kunskap för att ge tillräckligt stöd. Detta gör att vissa elever med funktionsnedsättning kan löpa större risk att inte nå målen i skolan jämfört med andra elever. Av betänkandet framkommer också att elever med funktionsnedsättning i högre grad är utsatta för olika former av mobbning, skattar sin hälsa sämre, oftare har psykisk ohälsa och fler stressrelaterade symtom i sin vardag jämfört med elever utan funktionsnedsättning.

Det finns även skillnader mellan flickor och pojkar. Bland annat är diagnosen adhd är dubbelt så vanlig bland pojkar som bland flickor. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har i en undersökning kunnat konstatera att dubbelt så många specialpedagogiska stödinsatser till skolor rör pojkar jämfört med flickor. Störst är skillnaden när det gäller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (SPSM 2017, Specialpedagogiskt stöd – dilemman med genuskodade diagnoser, Genus och specialpedagogik – praktiktäna perspektiv). Förutom skillnader mellan pojkar och flickor kan det finnas andra faktorer som påverkar utsattheten hos personer med funktionsnedsättning i skolan. I Regeringens handlingsplan (2021) för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter lyfts till exempel fram att hbtqi-personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda erfarenheter av utsatthet.

I betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) har långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig, kartlagts i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredningen lyfter bland annat fram att många aktörer som arbetar i närvaroteam med uppdrag att hjälpa elever med omfattande frånvaro uppger att det är vanligt att eleverna har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enligt utredningen utgör neuropsykiatriska funktionsnedsättningar en riskfaktor för frånvaro i skolan, även om inte alla elever med sådan funktionsnedsättning utvecklar frånvaro. Utredningen anser att det är kombinationen av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och t.ex. bristande förståelse, anpassning och stöd som kan leda till frånvaro och inte den neuropsykiatriska funktionsnedsättningen i sig.

Även om det alltså finns viss information om situationen för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, är den information som finns tillgänglig i dag inte tillräckligt omfattande för att t.ex. på nationell nivå, i jämförande syfte eller över tid kunna följa upp hur det svenska skolsystemet fungerar för barn och elever med funktionsnedsättning.

Behovet av att kunna följa upp hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet på ett bättre sätt har också påtalats av Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (skrivelse till regeringen 2020-09-25, S2020/07300-1). Myndigheterna konstaterar att det i dag saknas underlag för uppföljning som är nödvändig för att utbildningssystemet på ett effektivt sätt ska kunna möta barnens rättigheter. Frågan tas även upp i det ovan nämnda betänkandet SOU 2021:11. Utredningen lyfter bland annat fram att det inte finns någon nationell statistik om hur det går i skolan för elever med funktionsnedsättning och att det i dag inte är möjligt att på nationell nivå värdera hur det svenska skolsystemet fungerar för dessa elever. Behovet av bättre uppföljning har också aktualiserats med anledning av regeringens nya strategi för funktionshinderspolitiken som beslutades i september 2021, Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031 (S2019/02213 och S2021/06595). Strategin innebär att 28 myndigheter får ett tydligt uppföljningsansvar för att följa upp funktionshinderspolitiken utifrån det nationella målet inom sina respektive ansvarsområden. När det gäller uppföljningen av funktionshinderspolitiken har även regeringen konstaterat att det, på grund av att det saknas statistik och kunskap som underlag för jämförelse, inte går att göra säkra jämförelser som rör barn och

unga på många områden (Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 9, avsnitt 6 Funktionshinderspolitik).

En bättre möjlighet till uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning kan t.ex. vara värdefull när det gäller möjligheten att utvärdera om de insatser som görs inom skolväsendet får avsedd effekt för dessa barn och elever. Det skulle i sin tur kunna förbättra förutsättningarna för att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att barn och elever får den utbildning de har rätt till. Det handlar om viktiga frågor som t.ex. rätten till anpassningar och stöd, trygghet och studiero, förebygga skolfrånvaro och uppfyllelse av kunskapsmålen. En viktig aspekt är också att följa upp och analysera skillnader mellan pojkar och flickor. Som påtalats av FN behövs också statistik för att Sverige ska kunna rapportera sina åtaganden enligt internationella konventioner, såsom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Concluding observations on the initial report of Sweden, CRPD/C/SWE/CO/1). Att det finns ett behov av att förbättra datainsamling och statistik för barn med funktionsnedsättning är något som även har identifierats av Myndigheten för delaktighet inom ramen för regeringens kunskapslyft för barnets rättigheter (2018:10).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka typer av uppgifter som bör samlas in för att möta behoven av uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet,
- analysera och lämna ett eller fler förslag på hur insamlandet av sådana uppgifter på ett kostnadseffektivt sätt ska organiseras och genomföras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Användningen av begreppet funktionsnedsättning behöver analyseras**

För att möta behovet av mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning är det viktigt att analysera hur man tillämpar begreppet funktionsnedsättning. I Sverige finns i dag inga officiella kriterier för att fastställa vem som ingår i gruppen personer med funktionsnedsättning. Olika myndigheter använder olika definitioner i sina undersökningar och även i undersökningar inom samma myndighet kan det användas olika definitioner (Uppdrag avseende statistik om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning, S2019/02245/FST).

En grundläggande utgångspunkt är att en funktionsnedsättning innebär en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga medan begreppet funktionshinder avser relationen mellan den omgivande miljön och individen. Det betyder att alla personer med funktionsnedsättning inte alltid upplever ett funktionshinder i alla sammanhang eller miljöer. Det är enbart den begränsning som funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen som utgör ett funktionshinder.

Det bör inte ingå i utredarens uppdrag att föreslå en definition av begreppet funktionsnedsättning. Begreppet behöver dock analyseras utifrån olika utgångspunkter beroende på vilket behov av uppföljning som identifieras, och vilka metoder för att organisera och genomföra insamlandet av uppgifter som föreslås. Det kan t.ex. vara relevant att skilja på olika funktionsnedsättningar beroende på syfte och utformning av den uppföljning som föreslås.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur begreppet funktionsnedsättning tillämpas på olika sätt i dag och hur begreppet kan användas vid föreslagna metoder för uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning inom skolväsendet.

#### **Stärkt uppföljning av kunskapsresultaten i internationella undersökningar**

Kunskapsundersökningen Programme for International Student Assessment (Pisa) är en internationell urvalsstudie som undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap och som genomförs vart tredje år. För studien som genomfördes år 2018 uppmärksammades att ett stort antal elever exkluderades från att delta i den svenska undersökningen. Riksrevisionen har granskat urvalet till Pisaundersökningen och har dragit den övergripande slutsatsen att för många elever exkluderades, det vill säga undantogs, i den svenska undersökningen (Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande, RiR 2021:12). Enligt Riksrevisionens bedömning kunde den höga andelen exkluderade elever inte förklaras av ett högt antal nyanlända elever till följd av flyktingkrisen 2015.

Riksrevisionen har i sin rapport bland annat lyft fram att uppföljningen av exkluderingar försvåras av att exkluderingar för funktionsnedsättning och språkbegränsning samredovisas från och med 2017. Exkluderingar redovisas

numera gemensamt i kategorin övrigt, i stället för separat för funktionsnedsättning respektive språkbegränsning. Det beror på att Skolverket anser att det saknas rättslig grund för att i detta sammanhang behandla uppgifter om funktionsnedsättning.

Med anledning av Riksrevisionens granskning beslutade riksdagen i februari 2021 att tillkännage för regeringen att regeringen ska säkra att internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan genomförs på ett tillförlitligt sätt och genomföra en analys av hur förtroendet för Pisaundersökningen kan återupprättas (bet. 2021/22:UbU5 punkt 4, rskr. 2021/22:145).

Att hitta en lösning på frågan om särredovisningar i Pisaundersökningen bedöms kunna bidra till att återupprätta förtroendet för Pisaundersökningen. Det är även viktigt att analysera om liknande problem med uppföljning finns i andra internationella undersökningar, som t.ex. Trends in International Mathematics and Science Study och Progress in International Reading Literacy Study.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur uppgifter om exkluderade elever kan särredovisas i Pisaundersökningen och, vid behov, i andra internationella undersökningar,
- analysera och, vid behov, föreslå hur kunskapsresultaten för olika grupper av elever på andra sätt bättre kan följas upp i olika internationella undersökningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Skyddet för den personliga integriteten ska säkerställas**

En viktig fråga att beakta i arbetet med att föreslå olika möjligheter för att följa upp barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet är skyddet för den personliga integriteten. Detsamma gäller för arbetet med att bättre kunna följa upp kunskapsresultaten i internationella undersökningar och i arbetet med att föreslå hur uppgifter om exkluderade elever i t.ex. Pisaundersökningen ska kunna särredovisas. Det kommer inte att vara möjligt att följa upp barn och elever eller särredovisa exkluderingsuppgifter utan att vissa personuppgifter behandlas.

Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen), lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I dataskyddsregelverket finns bestämmelser om s.k. särskilda kategorier av uppgifter, bl.a. uppgifter om hälsa (artikel 9 i dataskyddsförordningen). Sådana särskilda kategorier av uppgifter benämns känsliga personuppgifter i dataskyddslagen, där det finns kompletterande reglering om sådana uppgifter (3 kap. 1–7 §§). Ytterligare kompletterande reglering finns bl.a. i 26 a kap. skollagen (2010:800).

Uppgifter om funktionsnedsättningar kan vidare omfattas av sekretess enligt flera bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. På skolområdet är bl.a. 23 kap. 2 § och 25 kap. 1 § OSL relevanta, där den sistnämnda bestämmelsen är tillämplig i den del av elevhälsan som består av den medicinska grenen (se 8 kap. 2 § OSL). Det finns också sekretessbestämmelser för sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik (24 kap. 8 § OSL).

Vilka bestämmelser som är tillämpliga när det gäller behandling av personuppgifter och sekretess samt vilka överväganden som behöver göras beror bland annat på vilka uppgifter som ska behandlas, hur behandlingen ska ske och vad den närmare anledningen till behandling är. I arbetet med att t.ex. föreslå olika möjligheter för att följa barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet och hur uppgifter om exkluderade elever i Pisa-undersökningen ska kunna särredovisas måste beaktas att skyddet av den personliga integriteten måste säkerställas, vilket kräver en analys av frågor om såväl sekretess som personuppgiftsbehandling.

Utredaren ska därför

- analysera om sekretess- och dataskyddsregleringen behöver kompletteras för att nödvändig insamling och personuppgiftsbehandling av uppgifter om barn och elever ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt och för att uppgifter om exkluderade elever i t.ex. Pisaundersökningen ska kunna särredovisas,

- göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även ha ett jämställdhetsperspektiv och redovisa förslagets konsekvenser utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda skolhuvudmän liksom från Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Statens skolverk, Statens skolinspektion, SPSM, Sameskolstyrelsen, Integritetsskyddsmyndigheten, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Skolforskningsinstitutet, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Skolledarförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Elevråd och Sveriges Elevkårer samt andra myndigheter och organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning, däribland barn med funktionsnedsättning.

Utredaren ska beakta och inhämta synpunkter från andra pågående utredningar med relevans för uppdraget, i syfte att undvika överlappningar och dubbelarbete. Statistiska centralbyrån (SCB) har ett uppdrag från regeringen att ta fram och redovisa statistik för att möjliggöra uppföljning av levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. I uppdraget ingår också att utvärdera en definition av funktionsnedsättning som tagits fram i ett regeringsuppdrag avseende statistik om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning (S2019/02245 och S2021/06168). En annan relevant utredning är Skolinformationsutredningen (dir. 2021:89 och 2022:10), som har i uppdrag att utreda och lämna förslag till två alternativa



lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

(Utbildningsdepartementet)