

REMISSVAR

2020-11-30

Dnr: BO 2020-0245

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

En annan möjlighet till särskilt stöd – reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

U2020/03964/S

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att inkomma med ett remissvar på delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd – reglering av kommunala resursskolor* (SOU 2020:42) inom utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

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 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 delbetänkandet, främst i avsnittet om internationella konventioner mm (avsnitt 3.1.2) och avsnittet om konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv (avsnitt 7.2.4). 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).

Barn och ungas åsikter har inhämtats direkt eller indirekt i delar av utredningens eget arbete – elevorganisationer har varit delaktiga i utredningsarbetet och forskning där barns röster varit underlag har tagits med. Barnombudsmannen hade dock gärna sett att frågor kring barns delaktighet i utredningsarbetet hade berörts särskilt för varje förslag i delbetänkandet. Detta för att det ska bli tydligt i vilka delar barn varit delaktiga och i vilka delar så inte skett, och vilka överväganden som har gjorts i respektive del.

3.6 Om resursskolorna möter de behov som finns

Den genomgång som görs i delbetänkandet om huruvida resursskolorna möter de behov som finns är viktig, och visar tydligt på flera av de problem och utmaningar som finns när det gäller att skapa särskilda organisatoriska lösningar för elever i behov av särskilt stöd.

Det handlar exempelvis om att det inte alltid är elevens behov av stöd i ett sammanhang utanför den ordinarie elevgruppen som avgör om eleven idag får stöd i särskild undervisningsgrupp eller resursskola. Avgörande kan istället bli praktiska förutsättningar vid skolenheten, exempelvis vilken tillgång till specialpedagogisk kompetens som finns och hur den är nyttjas. Det blir genom genomgången tydligt hur viktigt det är att den ordinarie skolsituationen är välfungerande för elever i behov av stöd, och att skolor aktivt arbetar med att skapa inkluderande lärmiljöer, för att särskilda lösningar inte ska överanvändas. Utgångspunkten för beslut om såväl enskild undervisning som särskild undervisningsgrupp och resursskola ska alltid vara elevens behov av stöd, 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.

Ett annat problem som framgår är att det saknas tillräckligt med kunskap om bland annat befintliga resursskolors kvalitet. Det behövs enligt utredningen också forskning om långsiktiga effekter av att elever i behov av särskilt stöd varit placerade i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor jämfört med att

¹FN: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.

elever har fått stöd i ordinarie skolsammanhang. Utredningen lyfter fram att det är angeläget att i högre grad belysa elevernas upplevelser och erfarenheter av placering i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor. Det konstateras att den forskning om elevernas upplevelser och erfarenheter av placering i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor som utredningen tagit del av ger en relativt nedslående bild ur ett elevperspektiv och dessutom omfattar förhållandevis få elever. Barnombudsmannen är liksom utredningen angelägen om att elevernas perspektiv och egna erfarenheter följs upp i större utsträckning och att det belyses även ur ett genusperspektiv. Lagstiftare och andra beslutsfattare behöver ha kunskap om hur en sådan placering påverkar elevens skolgång och livssituation ur ett vidare perspektiv för att kunna bedöma om särskilda undervisningsgrupper och resursskolor möter elevernas behov.

4. Förslag om lärmiljö och grupptillhörighet

Barnombudsmannen är positiv till utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor. Förslaget syftar till att förtydliga, och därmed även stärka, kommunernas möjlighet att inrätta resursskolor. Förslaget bedöms också tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering. Det är enligt förslaget tydligt att en placering vid en kommunal resursskola ska utgå från elevens behov. Barnombudsmannen anser att förslaget är i linje med barnkonventionens artikel 3, artikel 23 och artikel 28.

Enligt förslaget om reglering av kommunala resursskolor förutsätter en placering vid resursskola vårdnadshavarens medgivande. Barnombudsmannen ser positivt på att en sådan placering inte ska kunna ske utan vårdnadshavarens medgivande. Barnombudsmannen vill i sammanhanget lyfta vikten av att elever, vars vårdnadshavare inte medger en placering vid en resursskola, fortsatt får stöd, i enlighet med skollagens bestämmelser vid den ordinarie skolan. Införandet av bestämmelser om resursskola får alltså enligt Barnombudsmannen inte innebära att det stöd som eleven behöver för att klara skolan villkoras av en placering i resursskola.

Barnombudsmannen vill också, liksom utredningen, betona vikten av att skolhuvudmännen, både på huvudmannanivå och enhetsnivå, följer upp och utvärderar hur resursskolorna och de särskilda undervisningsgrupperna fungerar. Det vill säga om placeringarna tillgodoser elevernas behov av stöd, hur de påverkar elevernas kunskapsutveckling samt hur de påverkar elevernas skolsituation i övrigt. Elevernas egna erfarenheter och synpunkter ska vara en självklar del av detta arbete.

Utredningen bedömer att dagens regler om placering av elever i särskilda undervisningsgrupper bör behållas oförändrade. Barnombudsmannen anser att utredningens bedömningar är väl avvägda i denna del. Enligt gällande regelverk ska stöd som huvudregel ges inom den elevgrupp som eleven tillhör och det krävs särskilda skäl för andra stödåtgärder, såsom särskild undervisningsgrupp.² Sådant stöd ska föranledas av elevens behov och hur dessa bäst kan tillgodoses.³ Dagens regelverk är enligt Barnombudsmannen i överensstämmelse med barnkonventionen, och då särskilt med beaktande av artikel 2, artikel 3, artikel 23 och artikel 28.

Barnombudsmannen välkomnar även förslaget om att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ges i uppdrag att ta fram stöd vid tillämpning

² 3 kap. 8 § och 11 § skollagen (2010:800).

³ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 293.

av bestämmelser om tilläggsbelopp. Förslaget syftar till att bidra till ökad rättssäkerhet och en likvärdig bedömning. Barnombudsmannen bedömer att förslaget är i linje med barnkonventionens artikel 2 och artikel 28.

Barnombudsmannen delar, med beaktande av i första hand barnkonventionens artikel 2 och 4, utredningens bedömning om att uppgiften om huruvida en skolenhet är en resursskola eller inte ska vara obligatorisk att lämna till Skolverket för registrering i skolenhetsregistret. Det är, som utredningen konstaterar, viktigt att det går att utvärdera resursskolor på en nationell nivå. Detta för att säkerställa likvärdighet i det stöd som elever ges och för att identifiera om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att stärka kvaliteten i utbildningen.

5. Förslag om undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget om förlängning av undantag från krav på behörighet syftar till att möjliggöra en rimlig takt för vidareutbildning av lärare som anställdes före 1 juli 2011 och som idag saknar rätt behörighet. Barnombudsmannen är, mot bakgrund av dagens situation med många lärare som är obehöriga att undervisa inom de skolformer som förslaget avser, positiv till en förlängning av undantaget från krav på behörighet.

Barnombudsmannen vill samtidigt framhålla att det är viktigt att alla elever får undervisning av behöriga och lärare. Som utredningen konstaterar är det angeläget att huvudmännen intensifierar arbetet med att underlätta vidareutbildning av obehöriga lärare i berörda skolformer, för att öka behörighetsgraden i de aktuella skolformerna. Behörighetsfrågan måste tas på allvar. Alla elever har rätt till utbildning av hög kvalitet. Det är därför viktigt att lagstiftaren överväger ytterligare åtgärder för att säkerställa tillgången till behöriga lärare i berörda skolformer framöver.

Övriga synpunkter

Med anledning av de problem och utmaningar som lyfts i delbetänkandet gällande särskilda undervisningsgrupper och resursskolor vill Barnombudsmannen slutligen lämna följande synpunkter för utredningen i dess fortsatta arbete och för regeringens framtida initiativ till ytterligare utredningar och andra åtgärder inom området.

Utredningen konstaterar, som har berörts ovan, att det behövs mer kunskap om vilka konsekvenser olika organisatoriska lösningar får för elever i behov av särskilt stöd. Barnombudsmannen anser att det är angeläget att åtgärder vidtas för att ur ett elev- och barnrättsperspektiv kartlägga och bedöma i vilken utsträckning särskilda undervisningsgrupper och resursskolor möter elevernas behov. Utredningen tar upp flera negativa konsekvenser som en placering i en särskild undervisningsgrupp eller resursskola kan resultera i för den enskilda eleven. Det handlar exempelvis om konsekvenser gällande kunskapsutveckling, social tillhörighet och elevens självbild. Dessa negativa konsekvenser måste beaktas, och minimeras, för att eleverna ska få en så bra skolsituation som möjligt.

Utredningen bör överväga hur barn och unga kan komma till tals i det fortsatta utredningsarbetet. Enligt artikel 12 i barnkonventionen har barn en rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem. Att så sker är en förutsättning för att en

bedömning av vad som är barnets bästa enligt artikel 3 i konventionen ska kunna göras.⁴

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 att utredningen i det fortsatta arbetet analyserar vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att alla elever får tillgång till bästa möjliga stöd inom ordinarie skolsammanhang. Det bör ställas tydliga krav på skolhuvudmännens arbete med det som utredningen beskriver som inkluderande lärmiljöer för att skolorna bättre ska kunna möta elevers olika behov och förutsättningar.

Föredragande i ärendet har varit juristen Rebecka Pomerling.



Elisabeth Dahlin
Barnombudsman

⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009) Barnets rätt att bli hörd, p. 70-74 och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, p. 43.