

REMISSVAR

2020-11-30

Dnr: BO2020-0205

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och bättre resurstilldelning (SOU 2020:28)

U2020/02667/s

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att inkomma med ett remissvar på betänkande av utredningen om en mer likvärdig skola.

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

Alla barn ska ha samma möjligheter att lyckas i skolan, oavsett familjebakgrund, var i landet man bor eller vilken skola ett barn går i. Den svenska skolan lever inte upp till detta krav om likvärdighet idag. Att vidta åtgärder för att öka likvärdigheten i den svenska skolan är därför viktigt.

Barnombudsmannen är på ett övergripande plan positiv till utredningens förslag för en mer likvärdig skola, 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 barns 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. Barns åsikter ska beaktas utifrån barnens ålder och mognad. Artikel 28 erkänner barns rätt till utbildning. Artikel 29 i barnkonventionen handlar om syftet med utbildningen. Där framgår, bland annat, att utbildningen ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga, men också att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av

förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör ett urfolk.

Några av barnkonventionens artiklar och rättigheter berörs uttryckligen i betänkandet, främst i avsnittet om perspektiv och centrala utgångspunkter för arbetet (avsnitt 2.3) och avsnittet om konsekvenser för elever (avsnitt 11.6). Barnombudsmannen ser positivt på att utredningen i dessa sammanhang har lyft barnrättsperspektivet och tydliggjort vilka konsekvenser utredningen bedömer att förslagen om allsidig social sammansättning, gemensamt skolval och reglerade urvalsgrunder får, samt att konsekvenser för barn med funktionsnedsättning uppmärksammas särskilt. Barnombudsmannen anser samtidigt att det hade varit önskvärt att fler och mer utvecklade kopplingar hade gjorts till barnkonventionen i betänkandets olika delar. Betänkandets rättighetsperspektiv hade då förstärkts. 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.¹

Att barn får komma till tals i enlighet med barnkonventions artikel 12 är en förutsättning för att en bedömning av vad som är barnets bästa enligt artikel 3 i konventionen ska kunna göras.² Barnombudsmannen hade gärna sett att frågor kring barns delaktighet hade berörts särskilt i betänkandet. Det framgår inte att barn och ungas åsikter har inhämtats direkt eller indirekt i utredningens arbete, utöver att det i bilaga 3 framgår att dialog har förts med representanter för Sveriges elevkårer. Betänkandet redogör inte för huruvida barns perspektiv har varit en del av den forskning som hänvisas till. Det finns inte heller på andra sätt tydliggjort om barns röster varit underlag i utredningens arbete. Det är viktigt att barns delaktighet lyfts fram i olika delar av betänkandet för att det ska bli tydligt i vilka delar barn varit delaktiga och i vilka delar så inte skett. Det bör även framgå vilka överväganden som utredningen har gjort i detta hänseende för respektive del.

3.12.1 Staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet bl.a. genom att Skolverket etableras regionalt

I FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) senaste rekommendationer till Sverige uttrycker kommittén oro för att tillgången till stöd och tjänster inte är likvärdig över landet. Barnrättskommittén rekommenderade Sverige att inrätta en högnivåmekanism med ett tydligt mandat och med befogenhet att säkerställa likvärdig tillgång till alla rättigheter på regional och kommunal nivå, och avsätta nödvändiga resurser för att detta ska fungera effektivt.³

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet. Med beaktande av i första hand barnkonventionens artikel 2 och artikel 4, tillstyrker Barnombudsmannen förslaget om att Skolverket etableras regionalt för att därigenom kunna fungera rådgivande och stödjande gentemot huvudmännen, i syfte att öka likvärdighet och höjd undervisningskvalitet. Barnombudsmannen har inga synpunkter på förslagen om vilka uppgifter som ska ligga på Skolverket regionalt, men vill särskilt lyfta vikten av att barns röster och elevperspektivet lyfts fram och dokumenteras i det regionala utvecklingsarbetet.

¹ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, bl.a. sid. 74, 94 och 97.

² 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.

³ Sammanfattade slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, FN:s kommitté för barnets rättigheter 2015, p. 11-12.

4.6.1 Aktivt verka för en allsidig social sammansättning

Utredningen föreslår att huvudmän och rektorer aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på skolenheter respektive i undervisningsgrupper. Det övergripande syftet med förslaget är att minska skolsegregationen och stärka likvärdigheten, så att elever ska ha likvärdiga möjligheter oavsett bakgrund.

Alla barn i Sverige har rätt till en likvärdig utbildning oavsett föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet eller bostadsområde. Barnombudsmannen anser att förslagen om en allsidig social sammansättning av elever i skolor är positiva ut ett barnrättsperspektiv, framförallt med beaktande av artikel 2 och artikel 29 i barnkonventionen. Barnombudsmannen tillstyrker därför förslagen om huvudmannens och rektorns ansvar för att aktivt verka för en social sammansättning.⁴

Samtidigt vill Barnombudsmannen påpeka att det finns en risk för att de föreslagna bestämmelserna, om huvudmannens respektive rektorns ansvar för att "aktivt verka för", inte kommer att leda till en tillräckligt stor effekt av mer allsidig social sammansättning eller ökad likvärdighet. I vilken utsträckning bestämmelserna får genomslag blir beroende av den enskilde huvudmannens och rektorns agerande och prioritering av frågan, exempelvis huvudmannens vilja att använda särskilda urvalsregler. Det är positivt att utredningen lyfter att Skolverket kan arbeta med att sprida goda exempel om hur huvudmän kan använda särskilda kvoter för allsidig social sammansättning vid skolval. Barnombudsmannen vill i sammanhanget betona vikten av att överväga ytterligare åtgärder för att syftet ska uppnås.

5.7 Gemensamt skolval

Aktivt och gemensamt skolval

Utredningen bedömer att ett aktivt skolval minskar risken för att enbart vårdnadshavare med stort intresse för barnets skolplacering engagerar sig samt att det ger ett utrymme för aktiva och uppsökande insatser mot de vårdnadshavare som inte engagerar sig i valet av skola. Förslagen ger ökade möjligheter för skolvalet att bli mer likvärdigt, vilket enligt Barnombudsmannen är i linje med bland annat artikel 2 och artikel 28 i barnkonventionen. Mot bakgrund av detta tillstyrker Barnombudsmannen förslagen.

Utredningen föreslår ett gemensamt skolval som hanteras av Skolverket i syfte att öka likvärdigheten vid ansökan och placering vid skolval. Att Skolverket informerar om skolvalet och om de skolenheter som finns valbara bedöms också ge förbättrade möjligheter till att tillgången till information blir likvärdig. Barnombudsmannen tillstyrker förslagen med utgångspunkt i framförallt barnkonventionens artikel 2 och artikel 28. Med en gemensam antagningsprocess kan antagning till skolor inte ske på godtyckliga grunder, och inte heller ske utan insyn. Förslagen är därmed enligt Barnombudsmannen också positiva både ur ett jämlikhetsperspektiv och ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Skolbyte

Utredningen föreslår att skolbyten som huvudregel bara ska kunna ske i samband med terminsstart. Om det finns särskilda skäl ska en elev även kunna byta skola under en termin.

⁴ Se även tidigare remissvar gällande förslaget i slutbetänkandet av 2015 års-skolkommision (SOU 2017:35) <https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/nya-remissvar/2017/9/slutbetankande-av-2015-ars-skolkommision-sou-201735-samling-for-skolan.-nationell-strategi-for-kunskap-och-likvardighet/>

I betänkandet framgår att forskningsbilden av skolbyten är blandad, och att även om det kan finnas positiva effekter för den enskilde eleven så kan ett skolbyte även vara förknippade med negativa effekter för den skolbytande eleven och elevens nya skolkamrater. Enligt utredningen finns det en mindre risk för negativa konsekvenser om skolbyten sker i samband med terminsstart.

Det är positivt att utredningen i betänkandet särskilt går igenom frågan om hur elever påverkas av skolbyten. Barnombudsmannen hade dock gärna sett att utredningen gick närmare in på konsekvenserna som kan uppstå för elever vid ett skolbyte, eller vid ett nekat skolbyte, för att utredningen ska kunna ta ställning till om förslaget är i enlighet med principen om barnets bästa, i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen. Det hade även varit önskvärt att utredningen då skulle ha lyft barnens egna perspektiv, och då särskilt skolbytande elevers perspektiv, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen.

Barnombudsmannen delar utredningens bedömning om att det finns positiva aspekter av att begränsa vissa skolbyten ur ett barnrättsperspektiv. Det handlar framförallt om att gemensamma skolbyten vid terminsskifte ger alla barn lika möjligheter att få önskad skolplacering. Som utredningen konstaterar finns det också studier som talar för att skolbyten mitt under en termin kan leda till negativa konsekvenser för skolbytande elev och skolkamrater, åtminstone temporärt.

Enligt förslaget om skolbyten ska en elev få byta skola även vid andra tidpunkter under terminen, om det föreligger särskilda skäl. En ansökan om skolbyte ska hanteras av Skolverket. Utredningen föreslår att bedömningen av om en elev har särskilda skäl att byta skola ska avgöras av rektor och vårdnadshavare tillsammans. Enligt Barnombudsmannen är det viktigt att barn som av olika skäl har behov av att byta skola på grund av en ickefungerande skolsituation fortsatt ska ha möjlighet att göra det under en pågående termin. Barnombudsmannen är därför positiv till en sådan öppning i förslaget, men vill samtidigt betona vikten av att öppningen inte blir för snäv och att detta tydliggörs i förarbeten till lagen. Vid prövningen om det föreligger särskilda skäl bör barnets bästa i första hand bedömas och beaktas. Det bör inte heller ställas höga krav på elev och vårdnadshavare om att kunna styrka en problematisk skolsituation för att få byta skola.

Barnombudsmannen ställer sig negativ till förslaget om att rektor och vårdnadshavare gemensamt ska bedöma huruvida det föreligger särskilda skäl för att byta skola. Det kan finnas situationer där elev och vårdnadshavare anser att skolsituationen inte fungerar och där rektorn inte delar den bedömningen. Det kan exempelvis vara situationer där barnet blivit utsatt för kränkningar, där elev och vårdnadshavare bedömer att det stöd som skolan beslutat om inte fungerar eller där en elev har problematisk frånvaro. Enligt Barnombudsmannen skulle det kunna leda till mycket negativa konsekvenser för den enskilde eleven om en rektor kan stoppa ett skolbyte i dessa situationer, om ett skolbyte är i enlighet med barnets bästa. Det kan i dessa situationer också finnas ekonomiska incitament till varför en skola inte vill låta en elev byta skola mitt under en termin, då skolan inte längre får ersättning för eleven, även om bidraget justeras med två månaders fördröjning.

I det fortsatta arbetet med lagförslaget behöver frågan om vem som är mest lämplig att besluta om frågan om det föreligger särskilda skäl särskilt övervägas och belysas. Vidare bör det tydliggöras att vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl ska barnets bästa bedömas och i första hand beaktas och barnet ska få komma till tals, i enlighet med artikel 3 och 12 i barnkonventionen. Det bör också ställas krav om att prövningen ska dokumenteras. Det är vidare viktigt att det finns

tydlig vägledning i förarbeten om hur bestämmelsen om särskilda skäl vid skolbyten ska tillämpas, inte bara för att tillämpningen inte ska bli för snäv, utan även för att bedömningen ska bli enhetlig och likvärdig, eftersom besluten enligt förslaget inte går att överklaga.

Överklagande

I betänkandet föreslås att Skolverket ska godkänna huvudmännens urvalsgrunder inför skolvalet. Dessa beslut ska kunna överklagas. Mot bakgrund av att prövning av samtliga huvudmäns urvalsgrunder ska göras i förhand föreslår utredningen att skolplaceringsbeslut, som huvudregel, inte ska kunna överklagas. Utredningen redovisar flera skäl för förslaget. Barnombudsmannen hade gärna sett ytterligare överväganden kopplat detta, särskilt avseende vilka konsekvenser förslaget får för barns rättigheter när denna möjlighet att överklaga tas bort. Skolplacering är ett centralt beslut av stor betydelse för det enskilda barnet.

Utredningen föreslår att det fortsatt ska vara möjligt att överklaga beslut om skolbyte med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero och beslut där en elev nekas plats vid en skola på grund av organisatoriska och ekonomiska svårigheter. Barnombudsmannen delar utredningens bedömning av att dessa beslut fortsatt ska gå att överklaga. Besluten är av mycket ingripande karaktär för den enskilde eleven. Ur ett barnrättsperspektiv och ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att besluten går att överklaga.

6. Principer för placering, mottagande och urval

Enligt Barnombudsmannen har utredningen gjort väl avvägda bedömningar när det gäller principer för placering, mottagande och urval för att främja en allsidig social sammansättning av elever. Genom förslagen blir det tydligt i lagen vilka urvalsgrunder som får användas. Ur ett barnrättsperspektiv är det viktigt att skolvalet sker på lika villkor för alla barn, framförallt med beaktande av barnkonventionens artikel 2 och artikel 28. Utredningen konstaterar att i dagens system, där välinformerade vårdnadshavare kan ställa sina barn i kö, och skolplatser till populära fristående skolor i hög utsträckning är tagna på förhand, får inte alla barn samma möjlighet att välja skola. Barnombudsmannen ser därför förslaget om att ta bort möjligheten för fristående skolor att använda kötid som urvalsgrund som en viktig del för att öka likvärdigheten i skolvalet och ge fler elever med svaga skolförutsättningar tillgång till fristående skolor med högt mervärde.

9. Skolans resurser: slutsatser och förslag

Utredningen bedömer att staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska de skillnader mellan kommuner och huvudmän som kvarstår efter att hänsyn tagits till olikheter i förutsättningar och uppdrag, samt för att säkra en socioekonomisk kompensation mellan huvudmän. Som framkommit ovan delar Barnombudsmannen utredningens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för skolans likvärdighet. Med beaktande av framförallt barnkonventionens artikel 2 och artikel 4 är Barnombudsmannen på ett övergripande plan positiv till förslagen i denna del.

10. Insatser för likvärdighet i ett bredare perspektiv

De förslag som läggs i betänkandet kommer inte att lösa alla utmaningar i den svenska skolan med att skapa en likvärdig skola. Utredningen lyfter i det avslutande kapitlet flera viktiga aspekter av ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas. Barnombudsmannen instämmer i utredningens bedömning av att det är

viktigt att systematiskt och kontinuerligt följa upp skolans likvärdighet och kompensatoriska förmåga. Barnombudsmannen vill särskilt betona vikten av att sådana uppföljningar görs med ett tydligt barnrättsperspektiv, där barns delaktighet och inflytande är en självklarhet samt att beaktandet av barns rättigheter dokumenteras.

Föredragande i ärendet har varit juristen Rebecka Pomeroy.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elisabeth Dahlin', with a stylized, cursive script.

Elisabeth Dahlin
barnombudsman