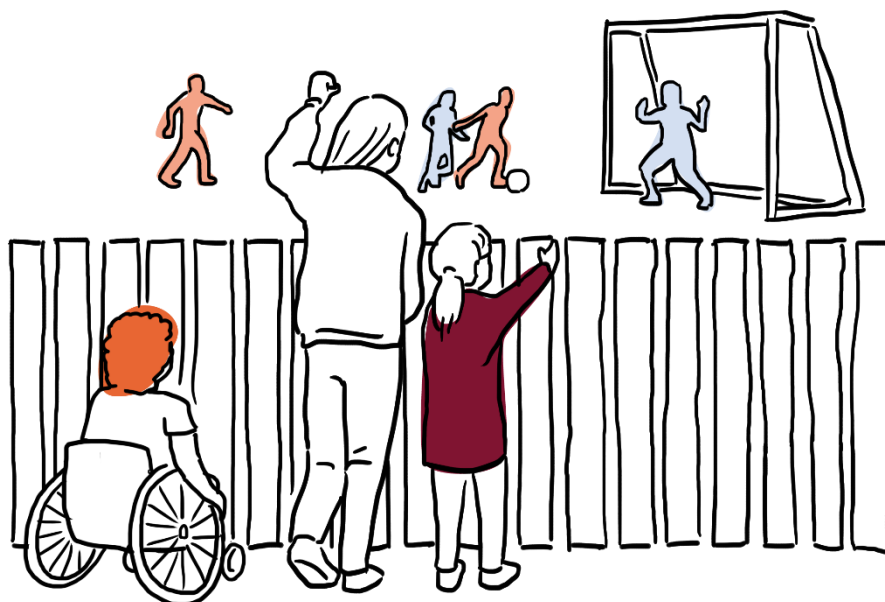


Barn och elever med funktionsnedsättning missgynnas inom utbildningen

Intern rapport för SPSM



Innehåll

1 Inledning	1
2 Sammanfattning	2
3. Antal barn med funktionsnedsättning	4
3. Rätten till en inkluderande utbildning behöver stärkas	4
4. Jämställdhet	6
5. Diskriminering av personer med funktionsnedsättning inom utbildningen	7
5.1 Specialskolan	9
6. Trygghet	9
6.1 Trygghetsarbete i specialskolan	10
7. Kränkande behandling	11
7.1 Arbetet mot kränkande behandling i Specialskolan	12
8. Det saknas statistik och information	12
8.1 Statistik inom Specialskolan	14
9. Rätten att få komma till tals behöver stärkas	15
9.1 Barns röster i specialskolan	16
10. Barn och elever med funktionsnedsättningar får inte tillräckligt stöd	17
10.1 Om olika stödinsatser	18
10.2 Särskilt stöd inom förskolan och fritidshem	19
10.3 Stödinsatser utifrån tidig upptäckt genom garantin	20
10.4 Specialskolans arbete med särskilt stöd	21
11. Bristande tillgänglighet i lärmiljön	21
11.1 Specialskolans arbete med tillgänglighet	23
12. Bättre möjligheter för språk och kommunikation	23

12.1	Specialskolans arbete med språk och kommunikation	24
<hr/>		
13.	Barnets bästa	24
14.	Rätten att utkräva sina rättigheter i utbildningen kan förbättras	25
14.2	Specialskolan	27
<hr/>		
15.	Utbildningens utformning och bemötande får konsekvenser för barn och elever med funktionsnedsättning	27
16.	Barn och elever med funktionsnedsättning har mer frånvaro	28
16.1	Frånvaro inom specialskolan	29
<hr/>		
17.	Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre hälsa	30
17.1	Hälsa hos eleverna i specialskolan	31
<hr/>		
18.	Måluppfyllelse	32
18.1	Måluppfyllelse för specialskolans elever	32
<hr/>		
19.	Skolsystemets kan skapa bättre förutsättningar för barn och elever med funktionsnedsättningar	33
19.1	Mer systematik i elevhälsans arbete och i specialpedagogiska insatser	34
19.1.2	Elevhälsan och specialpedagogiska insatser inom specialskolan	36
19.2	Tydligare ledning av rektor	37
19.2.1	Rektorsrollen inom specialskolan	38
19.3	Skolhuvudmannens styrning har betydelse	38
19.3.1	Skolhuvudmannen hos specialskolan	39
19.4	Statens styrning behöver bli tydligare	39
19.4.1	Regeringen	40
19.4.2	Skolmyndigheterna	40
19.4.3	Konsekvenser för barn utifrån den statliga styrningen	42
<hr/>		
20.	Slutsatser och vägen vidare	42
20.1	Ny strategisk inriktning för SPSM:s rättighetsarbete	43

1 Inledning

Barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning har rätt till en inkluderande utbildning av god kvalitet i enlighet med skollagen, diskrimineringslagen och internationella åtaganden.¹ Under de senaste åren har flera rapporter och sammanställningar om hur svensk utbildning fungerar för barn och elever med funktionsnedsättning publicerats av Förenta nationerna, myndigheter och andra aktörer. I denna rapport presenteras en sammanfattning och en analys av vad dessa rapporter förmedlar. Rapporten belyser hur skolsituationen ser ut för barn och elever med funktionsnedsättning och i vilken grad skolsystemet fullgör de åtaganden som skolsystemet har utifrån ett rättighetsperspektiv². Rapporten belyser även Specialskolans verksamhet med uppgifter som är hämtade från främst Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023.

Rapporten synliggör de brister som finns inom utbildningen för barn och elever med funktionsnedsättning ska få sina rättigheter tillgodosedda. Rapporten ska användas som ett underlag för att synliggöra vad vi på SPSM behöver göra för att stärka våra insatser.

Rapporten har sammanställts av Pia Persson, Verksamhetsansvarig för rättighetsfrågor på Analys- och utvecklingsenheten.

¹ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning; FN:s konvention om barnets rättigheter; Agenda 2030; SFS 2010:800

² Skollagen (2010:800); Diskrimineringslag (2008:567)

2 Sammanfattning

Barn och elever med funktionsnedsättningar missgynnas i flera avseenden inom utbildningen.

- Det saknas nationell uppföljning av hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning inom utbildningen.
- Barn och elever med funktionsnedsättning anmäler diskriminering till DO.
- Barn och elever med funktionsnedsättning upplever skolan mer påfrestande än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre möjlighet att komma till tals än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre möjligheter att utkräva sina rättigheter.
- Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre hälsa än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning utsätts för mer kränkande behandling än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning upplever att skolan inte är trygg i högre grad än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning har mer frånvaro än andra.
- Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre studieresultat än andra.

Barn och elever med funktionsnedsättning är en grupp där många behöver anpassningar och stöd i skolan. Arbetet med att skapa tillgängliga lärmiljöer, stöd och anpassningar fungerar inte tillräckligt bra i förskolor, fritidshem och skolor vilket påverkar gruppens förutsättningar för en likvärdig utbildning negativt. Granskningar visar också att samarbetet mellan elevhälsan eller specialpedagogisk personal och lärare inte fungerar optimalt. Detta beror på att rektor inte leder arbetet med hur specialpedagogiska insatser och elevhälsans arbete ska organiseras och samordnas inom skolorna.

Det saknas kunskap hos både beslutsfattare, tjänstepersoner och lärare om barn och elever med funktionsnedsättning och om hur inkluderande utbildning kan utformas för att gynna målgruppen. Det behövs mer kunskap och ökad medvetenhet på alla nivåer i samhället. Regeringen behöver ha en tydligare styrning till skolmyndigheterna som ska omsätta barnkonventionen i stödet till skolhuvudmän så att skolverksamheterna får ökad kunskap och kan tillämpa barns och elevers rättigheter inom utbildningen.

SPSM har en viktig roll för att påverka och bidra med kunskaper till alla nivåer inom utbildningssektorn så att de kan ta ansvar för att barn och elever

med funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda inom utbildningen.

3. Antal barn med funktionsnedsättning

Myndigheten för delaktighet uppskattar att det finns totalt cirka 300 000 barn och unga med funktionsnedsättning (0–18 år). Det finns också uppgifter om att andelen barn med funktionsnedsättning stiger med åldern, från ca 6% bland de yngre barnen till cirka 20% bland unga mellan 16 och 19 år.³

Cirka 28 % av barnen i åldrarna 11, 13 och 15 år i Sverige anger att de har en långvarig sjukdom, funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem, fastställt av läkare. Det visar resultaten från Skolbarns hälsovanor 2021/2022 som besvarades av nästan 42 000 elever över hela landet.⁴

Antal och andel elever i olika skolformer 2022/2023⁵

- Andelen elever som går i grundskolan är 98,5 % (n= 1 111 568).
- Andelen elever som går i anpassad grundskola är 1,4 % (n=15 348) och dessa elever har intellektuell funktionsnedsättning.
- Andelen elever som går i specialskolan är 0,7 % (n= 784). Eleverna i specialskolan har någon av följande funktionsnedsättningar: hörselnedsättning eller är döva, har grav språkstörning, är blinda i kombination med annan funktionsnedsättning eller är dövblinda. Cirka 10 % av eleverna inom specialskolan läser enligt kursplaner för anpassad skola.¹.
- I gymnasieskolan går det 364 431 elever och i anpassad gymnasieskola går 7 022 elever vilket utgör en andel på är 1,9 %.

3. Rätten till en inkluderande utbildning behöver stärkas

Skolväsendet ska ge alla barn och elever lika förutsättningar att utvecklas och lära utifrån sina förutsättningar. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig

³ SOU 2023:95. Uppföljning för utveckling- ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. Sid 71

⁴ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/skolbarns-halsovanor/huvudsakliga-resultat-2021-2022-for-skolbarns-halsovanor/barn-med-funktionsnedsattning-resultat-20212022/>

⁵ https://siris.skolverket.se/siris/sitevision_doc.getFile?p_id=552243

utbildningen.⁶ Under de senaste åren har vi kunnat ta del av rapporter som beskriver att barn och elever med funktionsnedsättning inte har likvärdiga förutsättningar att ta del av utbildningen utifrån sina förutsättningar. Till exempel har FN:s barnrättskommitté⁷ och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁸ lämnat en rad rekommendationer om ett antal åtgärder som Sverige behöver vidta för att barn och elever med funktionsnedsättning ska få sina rättigheter tillgodosedda inom utbildningen.

Inkluderande utbildning är en grundläggande mänsklig rättighet för alla elever.⁹ Personer med funktionsnedsättning har rätt till en inkluderande utbildning av god kvalitet.¹⁰ En inkluderande utbildning utgår från mångfald, att alla är olika och har olika behov men samma rätt till utbildning och rättigheter inom utbildningen. I en inkluderande utbildning missgynnas ingen¹¹ utifrån sin funktionsnedsättning eller någon av de andra diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen.¹²

FN:s barnrättskommitté anser att Sverige behöver vidta åtgärder för att säkerställa att missgynnade grupper, däribland barn med funktionsnedsättning, har lika tillgång till en god utbildning. Detta kan göras genom att tilldela de resurser som krävs samt reglera och utöva tillsyn av fristående skolor för att komma tillrätta med olikheten utbildningssystemet och göra gymnasieutbildningen obligatoriska för alla barn.¹³

FN:s barnrättskommitté anser att Sverige behöver:

- Skärpa åtaganden för att säkerställa en inkluderande utbildning i den allmänna skolan för alla barn med funktionsnedsättning, bland annat genom att avskaffa bestämmelsen i skollagen (2010) som förbinder mottagandet av ett barn med funktionsnedsättning med vissa villkor – anpassa läroplaner och utbildningar och anlita speciallärare och specialiserad personal i integrerade klasser så att barn med

⁶ 1 kap 4 § skollagen (2010:800).

⁷ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

⁸ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.

⁹ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Allmän kommentar nr 4 om rätten till inkluderande utbildning, punkt 10a

¹⁰ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 24; Agenda 2030 mål 4

¹¹ Elena Namli, Uppsala universitet. <https://www.spsm.se/stod-och-rad/skolutveckling/inkluderande-utbildning/filmer-och-samtalsunderlag-om-inkluderande-utbildning/>

¹² Diskrimineringslagen (2008:567)

¹³ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

funktionsnedsättning och inlärningssvårigheter får individuellt stöd och tillbörlig uppmärksamhet.¹⁴

- Anslå tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser för att få en mer likvärdig skola, i syfte att utrota segregation och diskriminering i skolan.¹⁵

Även FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning uttalar sig kring de brister som Sverige har när det gäller inkluderande utbildning. Sverige rekommenderas att utveckla en nationell strategi för inkluderande utbildning för att övergå från segregerad utbildning till inkluderande utbildning, och inrätta en mekanism för att övervaka och verkställa genomförandet av nationell lagstiftning om inkluderande utbildning. De påtalar även att det är brådskande att vidta åtgärder.¹⁶

4. Jämställdhet

Jämställd utbildning är ett av sex mål för Sveriges jämställdhetspolitik och innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.¹⁷

Då vi saknar nationell statistik för uppföljning av hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning kan vi inte dra några slutsatser om skillnader eller likheter mellan könen för denna grupp. Däremot finns det undersökningar om hur barn upplever att de har det i skolan där uppgifternas redovisas uppdelat för pojkar och flickor vilket redovisas i denna rapport i de fall där könsuppdelad statistik förekommer. Att synliggöra skillnader mellan pojkar och flickor är det första steget mot en mer jämställd utbildning. Uppgifterna ska sedan analyseras för att i nästa steg kunna föreslå och vidta åtgärder för att nå jämställdhet.

¹⁴ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

¹⁵ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

¹⁶ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.

¹⁷ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstallldhet/mal-for-jamstallldhet/>

5. Diskriminering av personer med funktionsnedsättning inom utbildningen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tagit fram en rapport utifrån de anmälningar som de har fått in angående funktionsnedsättningar i skolan. DO konstaterar att antalet anmälningar inom detta område har ökat sedan tidigare år. Funktionsnedsättning är den vanligaste diskrimineringsgrunden som anmäls inom skolan och många av dessa handlar om bristande tillgänglighet. Den vanligaste funktionsnedsättningen bland de som anmäls är NPF men variationen mellan vilka funktionsnedsättningar som personerna har är stor. Det är vanligare att anmälningarna gäller pojkar än flickor och det är flest anmälningar som rör elever på mellanstadiet.¹⁸

DO beskriver att det finns återkommande situationer som anmälningarna grundas på:

- Skolorna brister i att utreda elevernas behov och vidta adekvata åtgärder.
- Stödåtgärder sätts in för sent.
- Beslutade åtgärder genomförs inte.
- Elever hålls isolerade från andra.
- Elever utan diagnos nekas stöd.
- Skolmåltider anpassas inte.
- Elever blir felaktigt placerade i anpassad skola.
- Skolor ger inte anpassningar under fritidshemsverksamheten.¹⁹

Det är vanligt att elever nekas tillgång till skola och undervisning på grund av funktionsnedsättning vilket förekommer i ca 30 % av anmälningarna till DO. Eleverna nekas att delta i olika skolaktiviteter såsom skolutflykter, friluftsdagar, klassresor, högtidsfirande vilket ofta leder till isolering. Det finns också flera fall där skolorna har stängt av elever från undervisningen vilket är vanligast inom gymnasieskolan. Elever har också blivit nekad skolskjuts. Bristen på stöd och anpassningar kan bli farliga för elevers hälsa, menar DO.²⁰

Hösten 2020 beslutade Högsta domstolen (HD) att inte bevilja prövningstillstånd i ett mål²¹ där en kommun hade dömts för diskriminering

¹⁸ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar

¹⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar

²⁰ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar

²¹ Högsta domstolen 2020-10-15, mål nr T 2979-20.

av en elev i hovrätten²², då kommunen hade dröjt med att sätta in stöd för en elev. Att HD inte beviljade prövningstillstånd innebar att hovrättens dom blev prejudicerande. Malmö mot Diskriminering som är en ideell organisation som driver domstolsprocesser i diskrimineringsmål, och som var de som företrädde eleven i domstolen, kommenterar domen så här:

”Att Högsta domstolen nu har bekräftat att alla barn som drabbas har rätt till diskrimineringsersättning ger en utökad möjlighet till elever att få upprättelse för de allvarliga lagbrott de har utsatts för. Men det är framför allt en tydlig signal att skolornas huvudmän inte kan fortsätta att bryta mot lagen.”²³

”Det är framför allt barnen som får betala ett högt pris när rätt stöd inte ges eller helt uteblir vilket vi ofta ser. De här barnen går miste om utbildning, de förlorar sina sociala kontakter och hamnar utanför samhället. Även för samhället uppstår det kostnader i form av missad kompetens och vårdnadshavare som bränns ut och sjukskrivs. Vi vill belysa det skeva i detta system.” säger Karin Henrikz, jurist på Malmö mot Diskriminering som företräder eleverna.²⁴

Högsta domstolen har i en dom i juni 2024 dömt en kommun för bristande tillgänglighet då en grundskoleelev hade haft vissa svårigheter i sin skolgång, främst avseende socialt samspel och koncentration. Högsta domstolen kom fram till att en grundskoleelev som gick i fjärde klass blev diskriminerad genom att eleven inte fick tillräckligt stöd. Kommunen som är huvudman för skolan ska därför betala diskrimineringsersättning till eleven.²⁵

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser att Sverige behöver utveckla ett övervakningssystem för att undanröja alla former av direkt och indirekt diskriminering av barn med funktionsnedsättning och deras familjer. Därför behöver Sverige garantera fortlöpande utbildning för lärare och annan personal om inkluderande undervisning på alla nivåer, inbegripet utbildning i teckenspråk och andra tillgängliga kommunikationsformat.²⁶

²² Hovrätten över Skåne och Blekinge 2020-04-29, mål nr FT 3884-19.

²³ <https://press.malmomotdiskriminering.se/posts/pressreleases/diskrimineringsersattning-till-elever-som-nek>

²⁴ <https://press.malmomotdiskriminering.se/posts/pressreleases/diskrimineringsersattning-till-elever-som-nek>

²⁵ <https://www.domstol.se/nyheter/2024/06/diskriminering-nar-skolelev-inte-fick-tillrackligt-stod/>; Mål: T 3151-23

²⁶ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.

5.1 Specialskolan

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning.²⁷

Specialskolan som skolform är till för att säkerställa att utbildningen för elever med dessa funktionsnedsättningar ges på de mest ändamålsenliga språken, formerna och medlen för kommunikation för den enskilde och att de får utbildningen i miljöer som gynnar kunskapsrelaterade och social utveckling.²⁸ Skolformens inriktning är ett sätt att säkerställa lika tillgång till utbildning för de elever som tillhör denna skolform.

6. Trygghet

Enligt skollagen ska alla elever försäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero.²⁹

Trygghet i skolmiljön handlar om att en elev ska kunna vara i skolan utan oro för att bli kränkt, mobbad eller på annat sätt illa behandlad. Begreppet innebär dock mer än frånvaro av negativa känslor som oro eller rädsla. I trygghetsbegreppet ingår också positiva känslor som att trivas, vara bekväm, hemmastadd och avslappnad.³⁰ Känslan av trygghet är en viktig faktor för elevers upplevelse av skolan. Flera elever menar att oro och otrygghet i skolan påverkar studiero och skolresultat negativt.³¹

Myndigheten för delaktighet genomförde i september 2019 en pilotstudie med trygghetsvandringar tillsammans med elever med funktionsnedsättning i tre högstadieskolor i tre kommuner.

De hinder för trygghet som har identifierats från pilotstudien är:

- ogenomtänkta särlösningar
- platser med hög exponering

²⁷ 7 kap 6 § skollagen (2010:800).

²⁸ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning; artikel 24, 3c

²⁹ 5 kap 3 § skollagen (2010:800).

³⁰ Myndigheten för delaktighet (2020), Skapa en trygg skola

³¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019), Barnpanelsrapport. Vad säger elever med funktionsnedsättning om trygghet, studiero och studiemotivation?

- dålig ljudmiljö
- konflikter på skolan
- brister i organiseringen av skolan.³²

En tydlig lärdom av pilotstudien med trygghetsvandringar är att problem med otrygghet inte i första hand bottnar i individuella faktorer, utan finns inbyggda i den fysiska strukturen på skolorna. Inte minst visar mängden informella och formella sÄrlösningar att för vissa elever tillåts otryggheten gå långt och pågå under en längre tid.³³

Resultaten visar på en problematik som delvis är osynlig eller inte uppmärksammas tillräckligt av vuxenvärlden. Det är alltså själva skolmiljöns utformning och rutiner som i hög grad bidrar till känslor av otrygghet, negativ stress och obehag hos elever med funktionsnedsättning. Här finns troligtvis en högre acceptans mot strukturella hinder som skulle ses som allvarliga problem om det gÄllde arbetsmiljön för vuxna eller för elever utan funktionsnedsättning.³⁴

6.1 Trygghetsarbete i specialskolan

Ett systematiskt och kontinuerligt främjande, förebyggande och åtgärdande trygghetsarbete bedrivs på flera sätt i specialskolan. Förebyggande och främjande åtgärder formuleras och följs upp i skolornas planer mot kränkande behandling. Genom bland annat rättighetsbaserad skola och trygghetsvandringar får eleverna vara delaktiga i arbetet.³⁵

Specialskolan genomför årligen enkätundersökningar med eleverna i specialskolan. En stor del av eleverna i specialskolan uppger i enkäterna att de är trygga i skola, fritids och elevboende vilket kan vara ett resultat av det pågående arbetet. Som framgångsfaktorer i trygghetsarbetet lyfter skolorna en lärmiljö som är strukturerad och förutsägbar, att eleverna får träna på kommunikation och social samvaro, och att personal är närvarande och observanta på vad som sker mellan elever och kan agera vid behov. Skolorna lyfter några faktorer som kan påverka elevernas upplevelse av trygghet negativt; samlokaliseringen med andra skolor, inom och utanför myndigheten, att grupperna ofta förändras i och med att elever kommer till eller slutar i grupperna och enskilda elevers agerande. Där skolor under läsåret satt in åtgärder såsom att styra upp rastaktiviteter och träna på socialt

³² Myndigheten för delaktighet (2020), Skapa en trygg skola

³³ Myndigheten för delaktighet (2020), Skapa en trygg skola

³⁴ Myndigheten för delaktighet (2020). Skapa en trygg skola

³⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. Specialskola. 1 STY 2024/80

samspel har man kunnat se en positiv utveckling i elevernas samspel, färre konflikter och anmälningar om kränkningar.³⁶

7. Kränkande behandling

Huvudmannen ska se till att det inom ramen för varje enskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Skolhuvudmannen ska även genomföra åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling.³⁷

Friendsrapporten 2022 lyfter att barn och elever med funktionsnedsättning är en av de grupper som drabbas mest av kränkningar och mobbning i skolan.³⁸

Ungefär 40 procent av anmälningarna om diskriminering till DO beskriver att eleverna utsätts för trakasserier kopplat till funktionsnedsättning av andra elever men också av skolpersonal och att skolpersonal också uppvisar negativa attityder och bristande kompetens. Anmälningarna handlar också om att skolorna inte utreder och åtgärdar trakasserier.³⁹

Mobbning bland skolbarn är en riskfaktor för psykiska problem som nedstämdhet, oro, ångest och sömnsvårigheter. Positiva relationer, som ett gott socialt stöd från lärarna, är däremot en skyddsfaktor.⁴⁰ Statistiska centralbyrån rapporterar en ökad mobbning i skolan, särskilt på nätet, och allt fler barn lider av psykosomatiska besvär.⁴¹ Flickor upplever sig mer utsatta än pojkar.⁴²

³⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. Specialskola. 1 STY 2024/80

³⁷ 6 kap 7 § skollagen (2010:800).

³⁸ Friends (2022) Friendsrapporten 2022. Tio år av barnens röster.

³⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar

⁴⁰ Folkhälsomyndigheten (2020). Skolans betydelse för inåtvända psykiska problem bland skolbarn – En kartläggning av systematiska litteraturöversikter, s. 5. Hämtad från: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publikationer-och-material/publikationsarkiv/s/skolans-betydelse-for-inatvanda-psykiska-problem-bland-skolbarn/>

⁴¹ Statistiska centralbyrån (2019). Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige: Statistisk lägesbild 2019, s. 49. Hämtad från: https://www.scb.se/contentassets/632aa89c7076419d8ec71340d738d761/mi1303_2019a01_br_x41br1902.pdf.

⁴² Friends (2022). Mobbningens förekomst: Tre barn utsatta i varje klass. Hämtad från: https://friends.se/uploads/2022/05/Mobbningens_forekomst-compressed.pdf

7.1 Arbetet mot kränkande behandling i Specialskolan

Under läsåret 2022/2023 har 223 ärenden som avser anmälan om kränkande behandling inom ramen för Specialskolans verksamhet upprättats varav ca 150 ärenden är anmälda. vilket motsvarar 67 % av inkomna anmälningar.⁴³

Att arbeta förebyggande och åtgärdande med kränkande behandling är en del i trygghetsarbetet. Trots främjande och förebyggande åtgärder finns det ändå elever som inte alltid upplever sig trygga i sin skolmiljö, och kränkningar förekommer.

Anmälningar om kränkningar har ökat: Skolorna beskriver ett arbete för att lärare ska upptäcka och anmäla misstanke om kränkande behandling, vilket till del kan förklara ökningen av ärenden. Vissa skolor har fortfarande ett lågt antal anmälningar.

Orsaker som anges till att kränkande behandling uppstår, kan vara missförstånd i kommunikationen, utåtagerande beteenden, elever som handlar på ett sätt som, i vissa fall utan att de själva är medvetna om det, kan vara kränkande eller på andra sätt olämpligt mot skolkamrater. Skolorna har utmaningar med olika typer av kränkningar och sätter in åtgärder utifrån sina respektive situationer. Åtgärderna har medfört att kränkningar upphört och gett positiva effekter för elevernas lärmiljö. Skolorna tar med sig erfarenheter från de händelser som inträffat in i det förebyggande och främjande arbetet för ytterligare förbättringar.⁴⁴

8. Det saknas statistik och information

I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning finns en artikel som förpliktigar till ändamålsenlig insamling av statistik och information i syfte att synliggöra vilka åtgärder som samhället behöver vidta för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta på lika villkor som andra i samhället.⁴⁵ I Sverige saknar vi nationell uppföljning av hur det går för barn och elever med funktionsnedsättning inom utbildning och det går därför inte att säkerställa hur vårt skolsystem är anpassat för att möta deras behov och förutsättningar eller att bedöma utbildningens effekter för

⁴³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. Specialskola. 1 STY 2024/80

⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. Specialskola. 1 STY 2024/80

⁴⁵ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning; Artikel 31 i Insamling av statistik och information

denna grupp. Så länge som vi inte har systematisk uppföljning på nationell nivå riskerar denna grupp att bli osynliggjord vilket kan leda till att relevanta åtgärder inte vidtas för att förbättra situationen för barn och elever med funktionsnedsättning.

Den statliga utredningen - *Uppföljning för utveckling- ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola* ger förslag på uppgifter som kan samlas in för barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet och hur detta bör göras.⁴⁶

Utredningen betonar att uppgifter om enskildas funktionsnedsättningar är integritetskänsliga, men att detta ändå inte kan utgöra tillräckliga skäl för att låta bli att uppmärksamma barn och elever med funktionsnedsättning och deras villkor inom skolväsendet. Tvärt om är en bättre kunskap en förutsättning för att dessa barn och elever ska kunna få samma förutsättningar och villkor som andra barn och elever i skolväsendet.⁴⁷

Utredningen lyfter att det finns olika sätt att ta fram statistik för att få en uppfattning om hur barn och elever med funktionsnedsättningar har det i skolan. Ett sätt är att utveckla ett självskattningsmått som kan användas som bakgrundsvariabel i enkätundersökningar. SPSM arbetar med att ta fram ett sådant självskattningsmått.

Utredningen föreslår också att informationsinsamlingen behöver kompletteras med longitudinella forskningsstudier och systematiska kunskapsöversikter.

Även om det saknas nationell insamling av uppgifter om personer med funktionsnedsättning inom utbildningen så samlar andra myndigheter in några uppgifter om denna målgrupp. I Folkhälsomyndighetens rapport presenteras några uppgifter om hur barn och elever med funktionsnedsättning upplever skolan. Uppgifterna samlas in genom den enkätundersökning som Folkhälsomyndigheten genomför vart fjärde år. Studien Skolbarns hälsovanor besvaras av barn i åldrarna 11, 13 och 15 år. När barnen besvarar enkäten får de uppge om de har en långvarig sjukdom, funktionsnedsättning eller annat långvarigt hälsoproblem, fastställt av läkare. År 2021/22 hade 28 procent av barnen detta, vilket är en ökning över tid.

⁴⁶ SOU 2023:95. Uppföljning för utveckling- ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola.

⁴⁷ SOU 2023:95. Uppföljning för utveckling- ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola.

Utifrån resultaten av studien om Skolbarns hälsovanor kan vi konstatera att barn med självrapporterad funktionsnedsättning upplever påfrestningar i sin skolvardag i större utsträckning än andra barn samt har sämre hälsa än andra.⁴⁸ Även SCB:s undersökning av barn och ungas levnadsförhållanden visar att barn med funktionsnedsättning blir sämre behandlade och trivs sämre i sin klass.⁴⁹

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser att det finns brister i insamlingen och offentliggörandet av uppgifter om situationen för personer med funktionsnedsättning på alla områden i livet, däribland levnadsvillkor, hälsa, utbildning, sysselsättning, socialt skydd och rättssystemet. De lyfter även att personer med funktionsnedsättning eller att de organisationer som företräder dem, inte är delaktiga i utvecklingen av indikatorer för övervakning av genomförandet. Kommittén rekommenderar Sverige att säkerställa nationella konsekventa åtgärder för insamling, genomförande och offentlig rapportering av uppdelade uppgifter om situationen för personer med funktionsnedsättning, särskilt personer med funktionsnedsättning som utsätts för diskriminering på flera grunder utifrån ett intersektionellt perspektiv.⁵⁰

Även FN:s barnrättskommitté uttrycker oro för att det inte finns tillräckligt med data uppdelad på bland annat funktionsnedsättning.⁵¹ Kommittén rekommenderar Sverige att förbättra datainsamling och analys för att säkerställa att vissa grupper av barn inte diskrimineras eller missgynnas bland annat när det gäller rätten till utbildning.

8.1 Statistik inom Specialskolan

Alla elever som går i specialskolan har någon funktionsnedsättning och den statistik som genereras inom verksamheten ger uppgifter om elevernas studieresultat, kränkande behandling, frånvaro, elevernas upplevelse av trygghet, studiero, stimulans och stöd och inflytande. Information inhämtas bland annat genom elevenkät. Vissa av frågorna i enkäten harmoniserar med Skolinspektionens skolenkät.⁵²

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten. Barn med funktionsnedsättning- livsvillkor, levnadsvanor och hälsa. Resultat från studien Skolbarns hälsovanor 2021/22.

⁴⁹ Statistiska centralbyrån (2024). Ny design för Undersökningarna av barns levnadsförhållanden 2023. Metodförändringar, statistiska resultat m.m.

⁵⁰ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden

⁵¹ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

⁵² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2023). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. Specialskola. 1 STY 2024/80

9. Rätten att få komma till tals behöver stärkas

Barn och elever med funktionsnedsättning har rätt att komma till tals i frågor som rör dem.⁵³ Det innebär att de ska få komma till tals i förskolans och skolans vardagliga sammanhang, i frågor som rör verksamheten, i frågor som rör dem på huvudmannanivå, men också på statlig nivå. Det kan gälla skolmyndigheternas verksamhet, utredningar inom skolområdet samt lagförslag.

Alla barn har rätt att komma till tals i frågor som rör dem.⁵⁴ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning uttrycker oro på grund av otillräckliga åtgärder för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning får komma till tals i alla beslut som rör dem.⁵⁵ FN:s barnrättskommitté rekommenderar att barnets åsikter systematiskt beaktas i beslut som påverkar dem och att alla barn som kan uttrycka sin åsikt ska höras i alla beslut som påverkar dem. De anser också att Sverige behöver säkerställa att barn med funktionsnedsättning får göra sin röst hörd genom lämpligt kommunikationsstöd i allt beslutsfattande som påverkar dem och att alla beslut bygger på individuella bedömningar samt att informationen om skälen för besluten är tillgänglig.⁵⁶

Elever i svenska skolor får komma till tals genom bland annat Skolinspektionens skolenkät. Elever i åk 5, 8 i grundskolan och åk 2 i gymnasieskolan ges möjlighet att svara på skolenkäten⁵⁷. Även vårdnadshavare till elever i förskola, grundskola och anpassad grundskola samt undervisande lärare i grundskolan och gymnasieskolan ges möjlighet att svara på enkäten. I enkätsvaren framgår det hur elever, vårdnadshavare och lärare upplever elevernas trygghet, studiero samt stöd i undervisningen.

Barn i förskolan, elever i specialskolan, anpassad grundskola eller anpassad gymnasieskolan ges inte möjlighet att besvara enkäten. Andelen elever som är inskrivna i specialskolan och i anpassad grundskola och anpassad

⁵³ 1 kap 10 § skollagen (2010:800).

⁵⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 12; 1 kap 10 § skollagen (2010:800).

⁵⁵ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.

⁵⁶ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

⁵⁷ <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/resultat-fran-skolenkaten/resultat-skolenkaten-2023/>

gymnasieskola utgör cirka två procent av det totala elevunderlaget och vi saknar nationell uppföljning av hur elever i dessa skolformer upplever sin skolsituation. Det går inte att utläsa hur elever som går i grundskolan eller gymnasieskolan och som har funktionsnedsättningar upplever skolan utifrån de områden som enkäten frågar efter.

Det är vanligt förekommande att skolhuvudmän har egna enkätundersökningar riktade till barn och elever och vårdnadshavarna för att få veta hur de upplever sin skolsituation vilket ger barn och elever möjlighet att uttrycka sin åsikt om förskolan eller skolan. Vi vet inte i vilken mån det går att utläsa vad som framkommer när det gäller barn och elever med funktionsnedsättning i de lokala enkäterna. Vi vet inte heller om sådana enkätundersökningar är tillgänglighetsanpassade så att personer med olika kommunikationssätt kan ta del av frågor och besvara dem. Det finns en risk att barn och elever som har olika funktionsnedsättningar, som påverkar deras språkliga och kommunikativa förmåga, inte ges möjlighet att ge uttryck för sina synpunkter och därmed inte synliggörs.

9.1 Barns röster i specialskolan

Eleverna i specialskolan har inflytande över sin utbildning på flera olika sätt, till exempel genom daglig kontakt med sina lärare och olika råd såsom klassråd/ stadieråd och elevråd. Deltagandet i elevenkäter är ytterligare ett sätt för eleverna att framföra sina upplevelser av utbildningen och på så sätt få inflytande över utvecklingsarbetet. Enkätens fråga om barns röster är lite smal för att kunna täcka in hela detta stora område, men visar ändå att det finns mer att göra för att eleverna ska känna till sina möjligheter att påverka sin undervisning och få känna att de verkligen gör det. Det finns olika versioner av enkäten, en längre version för de äldre eleverna och en kortare version för elever i åk F-4.⁵⁸

Det finns ett barnombud som har till uppgift att lyssna till eleverna och ta emot deras berättelser. Barnombudet kan hjälpa elever att föra fram deras talan. Barnombudet informerar också om elevernas rättigheter och hjälper eleverna i beslutsprocesser.⁵⁹

⁵⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80.

⁵⁹ <https://www.spsm.se/vara-skolor/specialskolans-barnombud/>

10. Barn och elever med funktionsnedsättningar får inte tillräckligt stöd

Barn och elever med funktionsnedsättningar har olika behov för att nå skolans mål och behöver ofta extra anpassningar och stöd i förskolan eller skolan. Det innebär inte med automatik att en elev som har en funktionsnedsättning behöver extra anpassningar eller stöd i skolan. Det är individens behov som ska avgöra om eleven ska få stöd och det finns inget krav på att eleven ska vara diagnostiserad för att få stöd. Utifrån de anmälningar som DO tagit emot, gällande ärenden om diskriminering av elever med funktionsnedsättning, drar DO slutsatser om att skolorna brister i att utreda elevernas behov av stöd och vidta adekvata åtgärder. Stödåtgärder sätts in för sent och beslutade åtgärder genomförs inte. Skolor ger inte anpassningar under fritidshemsverksamheten och skolmåltider anpassas inte. Därutöver inträffar det att elever utan diagnos nekats stöd.⁶⁰ Även skolinspektionen konstaterar att skolors arbete med extra anpassningar och stöd brister.⁶¹

En god och inkluderande lärmiljö innebär att det inte finns några hinder för individerna att delta i skolans verksamhet. För att alla ska kunna delta utifrån sina förutsättningar och behov behöver skolan aktivt arbeta med att identifiera och undanröja hinder⁶² som finns, anpassa verksamheten och ge särskilt stöd till de barn och elever som behöver det.⁶³ Skolans elevhälsa ska arbeta förebyggande och främjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.⁶⁴

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning uttrycker oro för minskad tilldelning av resurser för tillhandahållande av rimliga anpassningsåtgärder inom utbildning, t.ex. personlig assistans och stödtjänster för studenter med funktionsnedsättning. Kommittén rekommenderar Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att barn med

⁶⁰ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar

⁶¹ Skolinspektionen (2024). En granskning av skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet. Skolinspektionens samlade erfarenhet. SI 2023:7269.

⁶² FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Artikel 9; <https://www.do.se/forskola-skola-hogskola-ska-forebygga-diskriminering/forskolan-och-skolan-ansvarar-for-aktiva-atgarder/aktiva-atgarder-i-fyra-steg>

⁶³ 3 kap. skollagen (2010:800).

⁶⁴ 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

funktionsnedsättning kan gå i vanliga skolor, bland annat genom att förbättra tillgängligheten och rimliga anpassningsåtgärder för alla typer av funktionsnedsättningar och tillhandahålla lämpliga arrangemang för transporter, särskilt i avlägsna områden.⁶⁵

10.1 Om olika stödinsatser

I skollagen är det reglerat när en elev har rätt till särskilt stöd och svara mot elevens behov. Det finns olika former stöd. Alla former av särskilt stöd ska föregås av en utredning och rektor ska skyndsamt fatta beslut om att en utredning ska påbörjas och därefter hur stödet ska utformas.⁶⁶ Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁶⁷

Det är rektorn som beslutar om placering i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång. Besluten kan inte delegeras till någon annan.

Skolverket presenterar statistik över antalet elever som får särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2022/23 omfattas 5,9 % av eleverna i grundskolan av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar knappt 65 200 elever. Detta är i nivå med läsåret 2021/22.

- Andelen elever i grundskolan som får stöd genom enskild undervisning är 0,8 %, vilket motsvarar drygt 9 000 elever. Andelen har varit omkring 1 % de senaste åtta läsåren.
- Totalt sett får 1,3 % av eleverna i grundskolan stöd i särskild undervisningsgrupp, vilket motsvarar drygt 14 200 elever. Detta är i nivå med föregående läsår.
- Totalt har drygt 14 100 elever i grundskolan anpassad studiegång, vilket motsvarar 1,3 %. Detta är i nivå med föregående läsår.

Såväl åtgärdsprogram som de olika typerna av stödåtgärder är vanligare bland pojkar än flickor. Skillnaden är störst när det gäller åtgärdsprogram, där skillnaden mellan flickor och pojkar är 2,9 %.

⁶⁵ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden

⁶⁶ 3 kap. 7-12 §§ skollagen (2010:800).

⁶⁷ 3 kap. 7-12 §§ skollagen (2010:800).

Skolverkets statistik bygger på uppgifter från skolorna om vilka elever som får någon av de olika formerna av särskilt stöd. Det går inte att utläsa hur många av eleverna som får stöd som också har funktionsnedsättning. Men vi vet att alla barn och elever som har rätt till stöd inte får det stöd de behöver i förskolan eller skolan utifrån andra källor.⁶⁸

Skolinspektionen skriver i sin årsrapport att de vanligaste bristerna inom riktad tillsyn rör, i likhet med tidigare år, arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och stöd till nyanlända samt skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Det handlar bland annat om att skolor brister i att skyndsamt utreda elevers behov av särskilt stöd eller brister relaterat till skolornas förebyggande och åtgärdande arbete mot kränkande behandling.⁶⁹

10.2 Särskilt stöd inom förskolan och fritidshem

Barn i förskolan som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling har rätt till det.⁷⁰ Däremot definierar inte skollagen närmare hur det arbetet ska bedrivas. Det finns inte heller något krav på elevhälsa i förskolan.⁷¹

Av en granskning som Skolinspektionen gjort framgår stora skillnader i hur förskolor arbetar med särskilt stöd. Många av de förskolor som granskades hade inte tillräckligt utvecklade arbetssätt och rutiner.⁷² Barn i förskolan som är i behov av stöd uppmärksammas ofta försent. Om det i en grupp finns många barn i behov av särskilt stöd är det vanligare att stödet ges till hela gruppen och inte utifrån enskilda barns behov. Individuellt stöd ges först när barnets beteende uppfattas som en belastning för gruppen. Det innebär att det särskilda stödet snarare ges utifrån vad som krävs för att gruppen ska fungera. Barn som är passiva, inte tar del av aktiviteter och inte stör får mer sällan särskilt stöd.⁷³

⁶⁸ Diskrimineringsombudsmannen. (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan - en kortanalys av anmälningar; Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164; United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden; Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport; med flera.

⁶⁹ Skolinspektionens årsrapport 2023. Diarienummer: 2024:1192

⁷⁰ 8 kap. 9 § skollagen (2010:800)

⁷¹ Barnombudsmannen (2024). Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa.

⁷² Skolinspektionen (2017). Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd, s. 5.

⁷³ Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2023). Forskning i korthet: Förskolans roll för att främja psykisk hälsa, s. 5.

Skolinspektionen har även granskat hur skolor arbetar med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem eftersom stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet.⁷⁴ När elevens hela dag inte är utgångspunkt i stödarbetet och när samarbetet gällande övergången mellan elevens dag i skolan och i fritidshemmet inte fungerar finns risk för att elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmet inte får det. Granskningen visar bland annat att

- Mer än hälften av skolorna behöver stärka stödarbetet så att det utgår ifrån elevens hela dag i skolan och fritidshem.
- Elevens behov under hela dagen inte är utgångspunkt i stödarbetet.
- Olika perspektiv tas inte tillvara i stödarbetet.
- Stödarbetet riskerar att präglas av olika uppfattning om hur elevens stödbehov ska mötas om inte rektor förankrar en gemensam bild av det hos personalen.
- Rektor ofta inte ger förutsättningar för samarbete utifrån elevens behov av stöd hela dagen.
- Elevhälsans samverkan med fritidshemmet och stödpersonal är ibland begränsad.⁷⁵

10.3 Stödinsatser utifrån tidig upptäckt genom garantin

Skolinspektionen har granskat hur 30 skolor arbetat med tidiga stödinsatser utifrån tidiga upptäckter utifrån läsa-skiva-räkna garantin. Syftet med det obligatoriska kartläggningmaterialet inom garantin för tidiga stödinsatser är att utgöra underlag för att utveckla undervisningen och mötas elevernas behov, men det är ovanligt att detta uppnås. Skolinspektionen bedömer att 25 av de 30 granskade skolorna har stora kvalitetsbrister trots att samtliga av de granskade skolorna har specialpedagogisk personal. Det stöd som lärarna får av personal med specialpedagogisk kompetens sker inte med tillräcklig kvalitet. Samsyn och nära samarbete är inte etablerat på många av skolorna och skolorna saknar utvecklade rutiner för samråden. Det stöd som sätts in är ofta specialpedagogiskt stöd utanför klassrummet. Stödinsatserna är ofta i form av generella anpassningarna och ämnesperspektivet förkommer sällan.⁷⁶

Detta leder till att arbetssätt som säkerställer alla elevens stödbehov inte fångas upp. Skolinspektionen ser behov av att bygga upp kapacitet genom

⁷⁴ Skolinspektionen (2024). Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem. Tematisk kvalitetsgranskning. 2022:11512

⁷⁵ Skolinspektionen (2024). Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem. Tematisk kvalitetsgranskning. 2022:11512

⁷⁶ Skolinspektionen (2023). Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:8799

kompetensutvecklingsinsatser men också att skolorna behöver utveckla rutiner för samråd, tydliggöra roller och ansvar för att fånga upp elevernas behov och utveckla undervisningen. Skolhuvudmannen och skolornas rektorer behöver skapa förutsättningar för att utveckla samrådets kvalitet så att kartläggningen bidrar till att anpassa undervisningen utifrån elevernas behov i syfte att stärka deras utveckling.⁷⁷

10.4 Specialskolans arbete med särskilt stöd

I Specialskolans kvalitetsrapport framgår att det finns skillnader i kvaliteten i skolornas arbete med stödinsatser⁷⁸ vilket också framgår av Skolinspektionen riktade tillsyn av nio av myndighetens tio skolor.⁷⁹

Flera av skolorna fick föreläggande eller anmärkning på arbetet som handlar om särskilt stöd. Skolorna fick anmärkningar eller föreläggande av olika slag såsom; personalen på skolorna behöver mer kunskaper om bestämmelserna gällande särskilt stöd. Personalen behöver i högre grad anmäla till rektor då elever riskerar att inte nå målen för utbildningen och klargöra skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Några rektorer behöver påbörja utredning om särskilt stöd mer skyndsamt och upprätta åtgärdsprogram där det saknas. Det förekommer också fall där rektor inte underrättat berörda om beslut om åtgärdsprogram samt möjligheten att överklaga beslutet. Någon skola behöver upprätta åtgärdsprogram för studiehandledning på modersmål och två av skolorna behöver förbättra rutinerna gällande kartläggning inom Garantin för tidiga stödinsatser.⁸⁰

11. Bristande tillgänglighet i lärmiljön

Skolinspektionen har genomfört en kvalitetsgranskning av skolors arbete med tillgänglighet för elever med NPF och bedömer att var tredje av de

⁷⁷ Skolinspektionen (2023). Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:8799

⁷⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80.

⁷⁹ <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/sok-beslut/?companyOrganisation=2021005745>

⁸⁰ Skolinspektionen (2024). Beslut om riktade tillsyn.

<https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/sok-beslut/>

granskade skolorna har omfattande utvecklingsbehov i arbetet med att identifiera brister i lärmiljön för elever med NPF.⁸¹

Flera av skolorna behöver stärka det strukturella arbetet och arbetet för att åtgärda brister i tillgängligheten genom att ha tydligare målsättningar, utveckla välfungerande arbetsprocesser samt tydliggöra roller och ansvar inom organisationen. Skolinspektionen anser också att skolorna behöver vidta åtgärder för att förbättra kulturella förutsättningar eftersom de konstaterat att skolorna brister i bemötande, medvetenhet och kompetens när det gäller elever med NPF. Bristande förståelse och kompetens leder till att eleverna ses som bärare av problemet istället för att skolan tar ansvar för att förändra lärmiljön. Hälften av skolorna behöver utveckla medvetenheten om hur NPF påverkar det sociala samspelet och många klassrum har inte en fysisk miljö som är anpassad för elever med NPF. De elever med NPF som skolinspektionen intervjuat i granskningen upplever att de bemöts med negativa attityder både bland personal och andra elever på skolan.⁸²

Det är stor skillnad på hur olika lärare arbetar för att identifiera och undanröja hinder i lärmiljön och vilka behov elever med NPF har. Även i de fall där lärarna känner till elevernas behov så ligger de inte till grund för planering av undervisningen. Det saknas strukturer och elevhälsan har ofta inte ett tydligt mandat och uppdrag från rektorn. Detta leder till att de specialpedagogiska insatserna med undervisning och utredningar främst riktas på individnivå istället för att se till organisatoriska förbättringar som främjar lärmiljön.⁸³

Skolinspektionen ser i sin granskning att 20 av 30 skolor behöver höja kvaliteten i arbetet med att identifiera hinder i lärmiljön och undanröja dessa, framförallt när det gäller systematiken. Det är vanligt att rektorerna inte leder arbetet med att identifiera och undanröja hinder i lärmiljön. Rektorerna behöver tydliggöra vem som ansvarar för skolornas tillgänglighetsarbete. Rektorerna behöver gå i täten och leda tillgänglighetsarbetet genom att ha en tydlig rollfördelning och gemensam

⁸¹ Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164.

⁸² Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164.

⁸³ Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164.

målsättning för skolans arbete för att lärmiljön ska bli mer tillgänglig för elever med NPF.⁸⁴

Skolinspektionens har valt att granska hur skolorna arbetar med tillgänglighet för elever med NPF, men det som framkommer i granskningen kan även vara relevant för skolorna arbetar med tillgänglighet när det gäller elever med andra funktionsnedsättningar.

11.1 Specialskolans arbete med tillgänglighet

Specialskolorna arbetar med Värderingsverktyget för tillgänglig utbildning och har identifierat att språkutvecklande arbetsätt och den fysiska miljön är ett utvecklingsområde och då främst att undanröja visuellt buller för att förbättra den språkliga miljön. Visuella distraktioner utgör ett hinder för teckenspråkskommunikation.⁸⁵ Tillgänglighetsanpassningar av lokaler försvåras av samlokalisering med andra skolenheter och skolhuvudmän.⁸⁶

12. Bättre möjligheter för språk och kommunikation

I en inkluderande utbildning får alla elever undervisning i en miljö där verksamheten erbjuder det språk som maximerar kunskapsrelaterad och social utveckling. Det innebär tillgång till teckenspråk, punktskrift och alternativ anpassad kommunikation som kan vara förutsättningar för utveckling och lärande för elever med funktionsnedsättningar.⁸⁷

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning framför att Sverige behöver förse elever med funktionsnedsättning med kompensatoriska hjälpmedel och läromedel i alternativa och tillgängliga format, såsom inkluderande digital tillgång, kommunikationssätt och kommunikationsmedel, inklusive lättläst, kommunikationshjälpmedel och

⁸⁴ Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164.

⁸⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80.

⁸⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80.

⁸⁷ Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning artikel 24; och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Allmän kommentar nr 4 om rätten till inkluderande utbildning, punkt 35 b.

hjälpmedel och informationsteknik, och se till att det finns tillräckligt många lärare som talar svenskt teckenspråk flytande.⁸⁸

12.1 Specialskolans arbete med språk och kommunikation

Inom specialskolan pågår arbete med att stärka språkutvecklande arbete genom att ge eleverna verktyg och färdigheter för att kommunicera och förstå.⁸⁹ Det finns även en språkplan med sex övergripande mål:

- All undervisning är språkligt tillgänglig för alla elever.
- All interaktion sker i tillgängliga, trygga och positiva miljöer.
- Alla elever känner sig delaktiga i kommunikationen och möts med respekt.
- All undervisande eller elevnära personal har kunskap om och tillämpar språkutvecklande arbetssätt relaterat till kunskapsinnehåll.
- Skolorna verkar för två språk och två kulturer vilket innebär att varje skola har språkliga och kulturella förebilder i båda språken.
- Varje skola har dialog kring tvåspråkighet.

Varje skola ska redovisa lärdomar och eventuella effekter av sitt språkutvecklande arbete, med utgångspunkt i språkplanen, inom sitt systematiska kvalitetsarbete.⁹⁰

13. Barnets bästa

Barnets bästa ska bedömas och i första hand beaktas i alla åtgärder och beslut som rör barn.⁹¹ Utbildningen ska ta särskild hänsyn till att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.⁹²

För att leva upp till barnkonventionen ska en prövning av barnets bästa göras inför varje åtgärd som berör barn, direkt eller indirekt. Prövning ska

⁸⁸ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden

⁸⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80.

⁹⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Språkplan för Specialpedagogiska skolmyndigheten. 1 STY-2017/167

⁹¹ FN:s konvention om barnets rättigheter artikel 3; Skollagen (2010:800)

⁹² 1 kap 10 §.skollagen (2010:800).

göras när barn berörs på ett generellt plan till exempel i lagstiftning, handböcker eller handlingsplaner. En prövning ska också göras där beslut eller åtgärd påverkar enskilda barn eller en tydlig grupp av barn⁹³, till exempel barn med specifika funktionsnedsättningar.

Riksrevisionen skriver att skolmyndigheterna och regeringen tillämpar prövning av barnets bästa och barns rätt att komma till tals i olika omfattning. Orsaker som påverkar i vilken grad dessa rättigheter tillämpas är vilken kunskap personalen i myndigheterna har om barnets rättigheter samt tid och resurser som avsätts för att tillämpa barnrättsarbetet.⁹⁴

Barnrättskommittén rekommenderar Sverige att säkerställa att principen om barnets bästa konsekvent tillämpas bland annat i ändringar av lagstiftning. Barnrättskommittén lyfter också fram att det ges vägledning och utbildning till alla ansvariga för att fastställa barnets bästa inom alla områden och att detta intresse beaktas i första hand.⁹⁵

14. Rätten att utkräva sina rättigheter i utbildningen kan förbättras

Barn har rätt att lämna in klagomål och erhålla erforderligt stöd för att lämna in klagomål samt att förenkla förfarandet att lämna in klagomål inom befintliga mekanismer. FN:s barnrättskommitté rekommenderar Sverige att säkerställa att barn känner till denna rättighet och att Sverige vidtar insatser för att höja medvetenheten om barns rättigheter genom bland annat att sprida barnvänligt material och främja barns aktiva deltagande genom uppsökande verksamhet.⁹⁶

Riksrevisionen påtalar att vissa grupper av barn har särskilt svårt att utkräva sina rättigheter däribland barn med funktionsnedsättning.⁹⁷ Barn och elever med funktionsnedsättning är en grupp som inte får alla sina rättigheter

⁹³ <https://provningbarnetsbasta.barnombudsmannen.se/>

⁹⁴ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

⁹⁵ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

⁹⁶ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

⁹⁷ Riksrevisionen (2024) Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

tillgodosedda.⁹⁸ Denna grupp kan dessutom ha svårt att framföra klagomål då deras rättigheter blivit kränkta och är oftast beroende av att vårdnadshavare eller annan närstående framför klagomålet.

I betänkandet av utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter föreslår utredaren att Sverige ska ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande.⁹⁹ Utredaren menar att en ratificering av protokollet innebär en ökad möjlighet, dock i begränsad utsträckning, att barn, grupper av barn eller representanter för barn att få en prövning om en eller flera rättigheter i barnkonvention kränks av staten. Utredaren ser också att en ratificering har betydelse för att fortsätta genomföra barnkonventionen och dess genomslag i Sverige.¹⁰⁰

Utredningen föreslår följande för att ge barn ökade möjligheter att utkräva sina rättigheter:

- Utveckla arbetet med att göra offentliga verksamheter kända, tillgängliga och anpassade för barn.
- Det behövs sammanhållen information på nationell nivå om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter.
- Utveckla metodstöd för kommunala och regionala informationslotsar för barn.
- Att ett oberoende ombud ska erbjuda hjälp och stöd för barn att framföra klagomål.¹⁰¹

När elever och vårdnadshavare har klagomål att framföra inom utbildning ska de i första hand vända sig till rektorn och därefter huvudmannen. Skolinspektionen utreder ärenden om enskild elev om denna först anmält ärendet till huvudmannen och huvudmannen har haft möjlighet att agera.¹⁰²

Skolhuvudmannen ansvarar för att ta emot och utreda klagomål enligt skollagen.¹⁰³ Klagomål på skolområdet handläggs av flera olika aktörer

⁹⁸ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan- en kortanalys av anmälningar; Skolinspektionen. (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164; United Nations.(2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden; Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport; med flera.

⁹⁹ Statens offentliga utredningar från Socialdepartementet (2023). Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. SoU 2023:40; sid 31.

¹⁰⁰ Statens offentliga utredningar från Socialdepartementet (2023). Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. SoU 2023:40; sid 27.

¹⁰¹ Statens offentliga utredningar från Socialdepartementet (2023). Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. SoU 2023:40; sid 43

¹⁰² 26 kap 3 a § skollagen (2010:800).

¹⁰³ 4 kap. 8 § skollagen (2010:800).

vilket gör det svårt för elever och vårdnadshavare att veta vilken aktör de ska vända sig till för att lämna klagomål.¹⁰⁴

SPSM har i remissvar påtalat betydelsen av att stödet samt information om barns rättigheter behöver vara tillgänglighetsanpassat så att alla barn ges möjlighet att skaffa sig kunskaper om sina rättigheter och att framföra klagomål då dessa kränks.¹⁰⁵

14.2 Specialskolan

Vårdnadshavare och elever har möjlighet att lämna synpunkter och klagomål gällande verksamheten i skolorna. På [spsm.se](https://www.spsm.se) ges information om hur synpunkter och klagomål kan framföras.¹⁰⁶ Skolorna arbetar aktivt med att eleverna ska känna till sina rättigheter genom metoden Rättighetsbaserad skola från Unicef.

15. Utbildningens utformning och bemötande får konsekvenser för barn och elever med funktionsnedsättning

Folkhälsomyndighetens enkätundersökning¹⁰⁷ visar att barn med funktionsnedsättning upplever att skolan är mer påfrestande än andra barn. Resultaten av enkätundersökningen visade att:

- Andelen barn med funktionsnedsättning som tycker bra om skolan är mindre än barn utan funktionsnedsättning -13 % jämfört med 17 %. Pojkar med funktionsnedsättning tycker bättre om skolan än flickor med funktionsnedsättning.
- Andelen barn som är stressade av ganska eller mycket stressade av skolarbetet är större bland barn med funktionsnedsättning, 53 % jämfört med 45 %. Flickor med funktionsnedsättning är mer stressade än pojkar med funktionsnedsättning.
- Barn med funktionsnedsättning uppger i högre grad att de blivit mobbade i skolan än barn utan funktionsnedsättning- 12 % jämfört med 7 %. Flickor med funktionsnedsättning i lite högre grad än pojkar med funktionsnedsättning.

¹⁰⁴ Riksrevisionen 2024 sid 40

¹⁰⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). 1STY-2023/746

¹⁰⁶ <https://www.spsm.se/vara-skolor/om-specialskolan/lamna-synpunkter-och-klagomal/>

¹⁰⁷ Folkhälsomyndigheten. Barn med funktionsnedsättning- livsvillkor, levnadsvanor och hälsa. Resultat från studien Skolbarnshälsovanor 2021/22.

- Andelen barn med funktionsnedsättning som håller med om att deras lärare bryr sig om dem är mindre än barn utan funktionsnedsättning- 67 % jämfört med 72 %.

Barnombudsmannen ser ett stort behov av ökad kunskap så att rätt åtgärder kan sättas in för att bättre möta barns behov i skolan. Barnombudsmannen sammanfattar några slutsatser om skolornas arbete:

- Skolan är viktigt för barns psykiska hälsa. Den psykiska ohälsan påverkas negativt av att inte få det stöd och den hjälp som barn behöver i förskolan eller skolan.
- Barn efterfrågar en elevhälsa som kan möta deras behov. Elevhälsan uppfattas som osynlig för många barn och barn efterfrågar trygga vuxna som de kan vända sig till.
- Barns skolfrånvaro måste tas på allvar och grundorsaken behöver utredas där det aktuella barnet blir delaktigt.
- Det är viktigt med målinriktat arbete mot mobbning eftersom kopplingarna till ohälsa är tydliga.
- Barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är en särskilt utsatt grupp. Barnombudsammanen ser ett stort behov av ökad kunskap så att rätt åtgärder sätts in för att bättre möta dessa barns behov i skolan.¹⁰⁸

16. Barn och elever med funktionsnedsättning har mer frånvaro

Barn och elever med funktionsnedsättning har större risk för omfattande skolfrånvaro än andra barn och elever. FN:s barnrättskommitté uttrycker att Sverige behöver minska och förebygga antalet barn som hoppar av och är frånvarande från skolan samt samla in data om barn som hoppar av och är frånvarande.¹⁰⁹

Skolverket har gjort en nationell kartläggning av frånvaro i de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan. Den visar att alla skolor som ingick i undersökningen hade en etablerad rutin för att hantera barn med oroväckande frånvaro. Däremot uppgav en majoritet av skolorna att skolan och socialtjänsten inte hade samma uppfattning om ansvarsfördelningen för de insatser som barnet behövde för att bryta frånvaron. Skolans personal upplever att både socialtjänsten och BUP på grund av hård belastning

¹⁰⁸ Barnombudsmannen (2024). Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa.

¹⁰⁹ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

nedprioriterar frågor om skolfrånvaro. Begränsad återkoppling, delvis på grund av sekretess, försvårar också samarbetet.¹¹⁰ Gymnasieutredningen lyfter att elever med funktionsnedsättning utgör en grupp med hög risk för att inte fullfölja sin gymnasieutbildning.¹¹¹

Det finns ingen definition av begreppet frånvaro i skolans författningar.¹¹² Ytterst är det upp till varje skola att avgöra om en elev har varit närvarande eller frånvarande. Bristande stöd i skolan kan leda till upprepad eller långvarig frånvaro.¹¹³ Rektorn ansvarar för att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds vilket gäller oavsett om frånvaron är giltig eller inte.¹¹⁴

16.1 Frånvaro inom specialskolan

Elevers totala andel frånvaro är relativt hög, ca 15 procent av lektionstiden. Den allra största delen av frånvaro är anmäld frånvaro. Det framkommer i skolornas beskrivningar att elever kan ha en stor andel anmäld frånvaro till följd av nödvändiga insatser från andra aktörer inom exempelvis vården. Samtidigt menar rektorer att det finns anmäld frånvaro som borde kunna minskas i dialog och planering tillsammans med vårdnadshavarna. I de fall elever har en högre frånvaro, genomförs frånvaroutredningar enligt fastställda rutiner i vägledningen. För att uppmärksamma elevers frånvaro i tid, behöver närvaroregistrering av timplaneförlagd tid på lektioner hålla god kvalitet. Under lång tid har verksamhetsområdet arbetat med att få till en ökad registreringsfrekvens och det har delvis gett resultat. Flera skolor är nere på en mycket låg andel oregistrerade lektioner, medan vissa skolor ligger kvar på en för hög nivå.¹¹⁵

Skolorna uppger också att det finns utmaningar i arbetet med att säkra elevers rätt till sin garanterade undervisningstid. Exempelvis kan elevers behov av självständighetsträning att erövra vardagliga färdigheter innebära att moment som är del av utbildning, men inte undervisning, kan ta lång tid.

¹¹⁰ Skolverket (2021). Nationell kartläggning av elevfrånvaro, s. 3. Hämtad från: <https://www.skolverket.se/publikationer?id=8573>

¹¹¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/9caa7eb8000e4354b06473e31d2ddbeb/en-gymnasieutbildning-for-alla--atgarder-for-att-alla-unga-ska-paborja-och-fullfolja-en-gymnasieutbildning-volym-1-hela-dokumentet-sou-201677.pdf>

¹¹² betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) definieras problematisk frånvaro som: ”frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Det här innefattar all frånvaro, det vill säga både giltig och ogiltig frånvaro samt sammanhängande och upprepad frånvaro” (s. 21).

¹¹³ Barnombudsmannen (2024). Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa

¹¹⁴ 7 kap. 19 a § skollagen (2010:800).

¹¹⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

Att byta om efter en idrottslektion, äta lunch, eller förflytta sig mellan två byggnader i samband med rast kan kräva extra ”generös” schemaläggning. Rektor har då att förhålla sig till bestämmelser kring garanterad undervisningstid, de mål som utbildningen syftar till och som eleven ska uppnå, och de möjligheter som ges i skollagen att göra anpassningar för elever som läser efter anpassad grundskolas kursplaner. Samlad frånvaro behöver slutligen också beaktas utifrån elevers restid till skolan och de utmaningar kring skolskjuts som varit under läsåret. Skolskjutsar har blivit försenade vilket medfört att elever kommit sent och fått frånvaro.¹¹⁶

17. Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre hälsa

Barn och elever med funktionsnedsättning har sämre hälsa vilket framgår bland annat av Folkhälsomyndighetens studie om Skolbarns hälsovanor.

Resultaten av Folkhälsomyndighetens enkätundersökning gällande hälsa visade att:

- Barn med funktionsnedsättning är mindre tillfreds med livet än barn utan funktionsnedsättning.
- Andelen barn med mycket bra hälsa är lägre för barn med funktionsnedsättning än för barn utan funktionsnedsättning, 30 % jämfört med 40 %.
- Barn med funktionsnedsättning som uppger att de har minst två självrapporterade besvär mer än gång i veckan är högre än vad barn utan funktionsnedsättning uppger, 61 % jämfört med 47 %.¹¹⁷

Barns psykiska mående kan ha stor inverkan på deras skolgång och om de lyckas i skolan kan det även påverka deras hälsa positivt.¹¹⁸ Det innebär att sämre skolprestationer kan leda till psykisk ohälsa, men också att barn med psykisk ohälsa kan prestera sämre i skolan.

Barnombudsmannen skriver att otillräckligt stöd i skolan får konsekvenser som leder till förhöjd risk för utanförskap och suicidförsök för barn med

¹¹⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

¹¹⁷ Folkhälsomyndigheten. Barn med funktionsnedsättning- livsvillkor, levnadsvanor och hälsa. Resultat från studien Skolbarnshälsovanor 2021/22.

¹¹⁸ Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen (2023). Underlag till nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention: Slutredovisning av regeringsuppdrag 2023, s. 43

neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.¹¹⁹ Bristande tillgänglighet får konsekvenser för eleverna såsom sämre kunskapsresultat, oro, sänkt självkänsla, psykisk ohälsa. Då eleverna mår dåligt av skolmiljön kan det också leda till hög skolfrånvaro.¹²⁰

17.1 Hälsa hos eleverna i specialskolan

Vi ser i jämförelse med Folkhälsomyndighetens studie att våra elever inom SPSM, utifrån svaren i hälsoenkäten, skattar sitt mående högre än inom grundskolan. Däremot ser vi, precis som i Folkhälsomyndighetens studie, att det allmänna måendet minskar med stigande ålder.

Eleverna trivs i stor utsträckning bra på våra skolor och vi ser mycket positiva siffror av detta i svaren på vår förenklade enkät där alla elever svarar 'Ja' på frågan om trivsel i skolan. I samtal med eleverna under hälsobesöken ser skolsköterskorna att det allra flesta eleverna även upplever sig mycket trygga på våra skolor. 80 % av eleverna i årskurs 4 och 83 % av eleverna i årskurs 8 uppger att de har en vuxen att prata med om det som är viktigt för dem.

Enkätsvaren visar tydligt att det är flickorna på våra skolor som i störst utsträckning risker att bli utstötta, retade eller på annat sätt illa behandlade. I den nationella enkäten såg man också att elever med funktionsnedsättning löper en ökad risk för att bli utsatta för mobbning.

Med ökad ålder kommer en ökning av stress men för den stora andelen av våra elever handlar det inte om konstant stress utan om att ibland uppleva sig stressad. Vi har 47% av eleverna i årskurs 4 och 49% av eleverna i årskurs 8 som svarar att de kan koncentrera sig på lektionerna.

Folkhälsomyndighetens rekommendation är att barn och unga i genomsnitt bör vara fysiskt aktiva minst 60 minuter per dag, på en måttlig till hög intensitet som ger ökad puls och andning. I hälsoenkäten uppger 31% av eleverna i årskurs 8 och 22% av eleverna i årskurs 4 att de varit fysiskt aktiva 3 gånger eller mer den senaste veckan så att de blivit andfådda.¹²¹

¹¹⁹ Barnombudsmannen (2024). Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa.

¹²⁰ Riksförbundet attention (2021).

¹²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Analys av hälsosamtal. 1 STY-2024/180

18. Måluppfyllelse

På Skolverket finns statistik över måluppfyllelsen i svenska skolor. Statistiken är inte uppdelad så att det går att utläsa uppgifter om måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning förutom för de elever som går i specialskolan.

Av de elever som avslutade årskurs 9 i grundskolan 2023 uppnådde 85,2 % av eleverna gymnasiebehörighet (85,8 % av flickorna och 84,6 % av pojkarna).¹²² Det innebär att 14,8 % av alla elever inte är behöriga till utbildning på gymnasieskolans nationella program.

Eftersom det inte framgår hur stor andel av eleverna som har funktionsnedsättning kan vi i Sverige inte säkerställa att utbildningen är av god kvalitet och inkluderande för denna grupp.¹²³ Vi vet inte med säkerhet hur väl skolan klarar att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Men, utifrån andra aktörers undersökningar och slutsatser¹²⁴ finns uppgifter om att barn och elever med funktionsnedsättning inte når målen för utbildning i samma grad som övriga. Föräldranätverket har gjort en egen uppföljning genom att samköra SCB:s skolstatistik med Socialstyrelsens patientregister och kommit fram till att 24 % av elever med diagnostiserad NPF inte når gymnasiebehörighet vilket ska jämföras med 12 % av övriga elever. Det genomsnittliga meritvärdet för elever med diagnostiserad NPF är 159 poäng jämfört med 235 poäng för övriga.¹²⁵

Det går inte att avläsa av Skolverket något om måluppfyllelsen för elever som gått i skolformen anpassad grundskola.

18.1 Måluppfyllelse för specialskolans elever

Specialskolan har egen statistik av elevernas av studieresultat och måluppfyllelsen för elever i åk 4, omdömen för åk 5-6, ämnesresultat för eleverna i åk 7, 8, 9 och 10 samt meritvärde för avgångselever samt

¹²² https://siris.skolverket.se/siris/sitevision_doc.getFile?p_id=552482

¹²³ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 24; Agenda 2030, mål 4.

¹²⁴ <https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2020/11/respekt-for-rattigheter-rapport.pdf>; https://attention.se/wp-content/uploads/2017/07/rapport-skolenkat-2017_attention.pdf

¹²⁵ <https://www.rattentillutbildning.se/kampanj/>

gymnasiebehörighet efter avslutad specialskola. Samtliga uppgifter anges för pojkar och för flickor.¹²⁶

År 2023 var 46 % av avgångseleverna behöriga till gymnasieskolans nationella yrkesprogram. Det finns ingen skillnad mellan behörigheterna för pojkar och flickor.

Av avgångsklassens 28 elever som läst enligt kursplanen för anpassad skola är det 20 elever som fått betyg i något eller några ämnen, 36 % lika stor andel bland flickor och pojkar. Tre elever har även fått betyg i något eller några ämnen inom specialskolans kursplan.

Skolorna uppger att det är svårt att få en samlad bild av kunskapsutvecklingen och att kunna beskriva ett aggregerat resultat för elever som läser enligt kursplanen för anpassad grundskola. Utvecklingen sker ofta i små steg över en längre tid, och progressionen är därför svår att beskriva.¹²⁷

19. Skolsystemets kan skapa bättre förutsättningar för barn och elever med funktionsnedsättningar

Alla nivåer i skolsystemet har en påverkan för hur skolförhållandena blir för barn och elever. Då barn och elever med funktionsnedsättning missgynnas i flera avseenden inom utbildningen¹²⁸ innebär det att alla nivåer behöver vara medvetna om de förutsättningar som är av särskild vikt för att personer med funktionsnedsättning ska få en likvärdig och inkluderande utbildning av god kvalitet samt det ansvar som åligger respektive nivå. I flera av de granskningar som genomförts framförs olika faktorer som påverkar skolsystemets kapacitet att möta barns olika förutsättningar och behov vilka

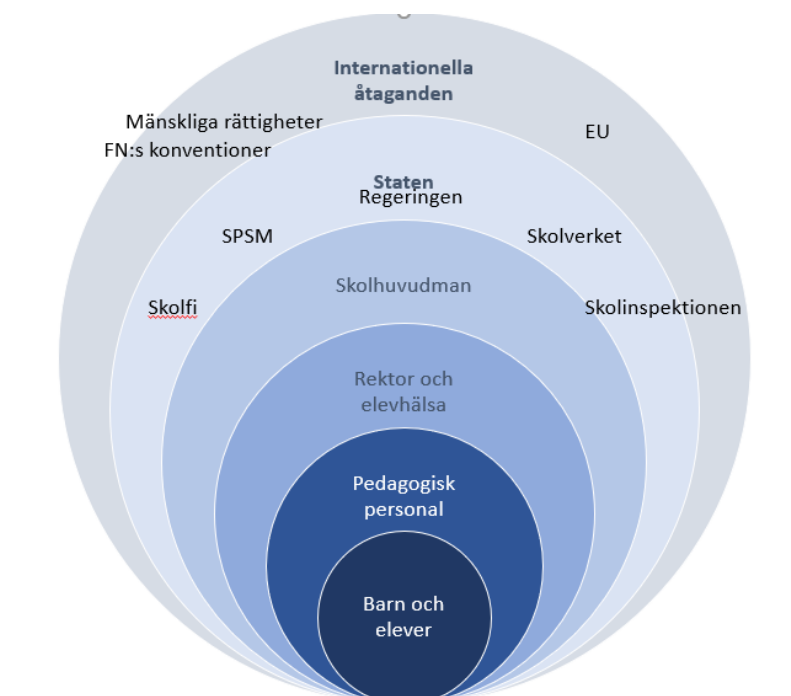
¹²⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

¹²⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

¹²⁸ Diskrimineringsombudsmannen (2023). Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan- en kortanalys av anmälningar; Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164; United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden; Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport; med flera.

får särskild inverkan på hur barn och elever med funktionsnedsättning har det i skolan.

FN:s kommitté för personer med funktionsnedsättning uttrycker oro gällande bristen på medvetenhet om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning bland allmänheten, offentliga tjänstemän och beslutsfattare, bland annat inom utbildning. Kommittén rekommenderar Sverige att genomföra mediekampanjer som syftar till att undanröja fördomar och negativa stereotyper, för att främja varaktiga och systematiska attitydförändringar, bland annat kring barn med funktionsnedsättning. Kommittén lyfter också vikten av utbildning för lärare och annan personal om rätten till inkluderande utbildning och för att stärka särskilda färdigheter och undervisningsmetoder.¹²⁹



19.1 Mer systematik i elevhälsans arbete och i specialpedagogiska insatser

Ett väl fungerande elevhälsoarbete och specialpedagogiska insatser av god kvalitet har en stor betydelse för hur väl skolan fungerar för många barn med funktionsnedsättning då denna grupp löper större risk för kränkningar, olika påfrestningar och psykisk ohälsa än andra.¹³⁰

¹²⁹ United Nations (2024). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.

¹³⁰ Folkhälsomyndigheten, DO, Skolinspektionen, FN m fl

Flera utredningar har identifierat brister i elevhälsans arbete med att förebygga och bemöta psykisk ohälsa hos barn. En granskning som Skolinspektionen gjorde 2015 visade att många skolor inte på ett effektivt sätt främjade psykisk hälsa eller arbetade tillräckligt förebyggande mot psykisk ohälsa. Även om skolorna vidtog åtgärder när de upptäckte psykisk ohälsa, saknades ofta psykologiska insatser inom elevhälsans förebyggande arbete som kunde stödja barnen. Granskningsrapporten visade att elevhälsans hälsofrämjande arbete inte innehöll tillräckliga insatser för att stärka barns psykiska hälsa. Tillgängligheten till elevhälsan var otillräcklig i flera skolor, och ofta var det lärarna som ensam initierade och genomförde förebyggande arbete utan elevhälsans inblandning.

Skolinspektionen underströk behovet av att utveckla tydligare strategier för elevhälsans arbete inom psykisk hälsa. Barnen kände inte alltid till elevhälsans uppdrag och funktion och elevhälsans kompetenser användes inte för att möta deras behov.¹³¹

Skolinspektionen har i sina årsrapporter konstaterat att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete kommer i andra hand och att akuta ärenden prioriteras.¹³² Även Skolverket har lyft att elevhälsan framförallt fokuserar på barns ohälsa på individnivå och gör insatser när problem redan uppstått.¹³³ Barnombudsmannen lyfter fram skolornas arbete och elevhälsans roll för att upptäcka, förebygga och främja psykisk ohälsa.¹³⁴

Skolinspektionen konstaterar genom sina kvalitetsgranskningar att många skolor har kvalitetsbrister och att lärarna inte får tillräckligt med stöd av personal med specialpedagogisk kompetens. Det saknas strukturer för samråd mellan lärarna och specialpedagogisk kompetens samt mandat för elevhälsan och att detta påverkar skolornas kapacitet att ge stöd och att utveckla lärmiljön. På de skolor som saknar organisation som stärker samverkan blir ofta resultatet att den specialpedagogiska personalen främst

¹³¹ Skolinspektionen (2015). Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser, ss. 6–7. Hämtad från: <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2015/elevhalsa/elevhalsa.pdf>

¹³² Skolinspektionen (2021). Årsrapport 2020. Skolans utmaningar under ett år präglad av covid-19.

¹³³ Skolverket (2016). Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa (Dnr 2012:1077), s. 34.

¹³⁴ Barnombudsmannen (2024). Hur dåligt måste man må egentligen? Samhällets insatser för att främja barns psykiska hälsa

arbetar på individnivå med elever i undervisning och med utredningar av elever.¹³⁵

Speciallärare och specialpedagoger signalerar att arbetssituationen inte uppfyller de krav och förutsättningar som behövs i verksamheten för att det specialpedagogiska arbetet ska vara till största nytta.¹³⁶ De uppger att de ofta får träda in som vikarier när klasslärare är frånvarande, att de får arbeta mer reaktivt på individnivå istället för att arbeta förebyggande och främjande. Orsaker som lyfts fram som brister är resurser, skolledning, lärarna och tillgängligheten i lärmiljön.¹³⁷

19.1.2 Elevhälsan och specialpedagogiska insatser inom specialskolan

Av skolornas kvalitetsrapporter framkommer att merparten har som målsättning att i huvudsak arbeta främjande och förebyggande. Flera skolor ger exempel på hur de genom sin inre organisation knutit elevhälsa och pedagogisk personal närmare varandra för att därigenom möjliggöra för ett förstärkt samarbete kring undervisningen. Skolorna beskriver i varierande utsträckning hur de använder elevhälsoplanen för att systematisera elevhälsans arbete, liksom vad som framkommit vid samlad uppföljning av elevhälsans arbete. I de fall skolorna haft vakanser eller av andra anledningar inte haft full tillgång till lagstadgade kompetenser inom elevhälsan under delar av året har viss omfördelning skett. Hälso- och sjukvårdsenheten har omfördelat resurser för att säkra tillgången på legitimerad elevhälsopersonal på skolorna. Skolor har också gjort interna omfördelningar i de fall det funnits behov av att säkra övriga kompetenser inom elevhälsan. I de fall vakans varit långvarig, eller skolan i hög grad har fått omfördela resurser internt bedömer merparten att det medfört konsekvenser och att elevhälsoarbetet i större utsträckning fått prioriteras kring åtgärdande arbete kopplat till enskilda elevärenden.¹³⁸

Andelen speciallärare har ökat det senaste året, från 18 % förra året till 22 %. Uppgången är en effekt både av nyutbildade/ nyrekryterade speciallärare

¹³⁵ Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164;

Skolinspektionen (2023). Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:8799

¹³⁶ Sveriges lärare (2024). Specialpedagogik. Nummer 2–2024.

¹³⁷ Sveriges lärare (2024). Specialpedagogik. Nummer 2 -2024.

¹³⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

och att lärare som studerat till speciallärare uppmanats att komplettera sin lärarlegitimation med sin nya examen.¹³⁹

19.2 Tydligare ledning av rektor

Forskning pekar på att rektorn har en avgörande betydelse för att utforma en likvärdig och inkluderande utbildning.¹⁴⁰ Det är rektor som ansvarar för att elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd tillgodoses.¹⁴¹ Forskning pekar också på att skolor som har negativ resultatutveckling hos eleverna kännetecknas av instabila ledningsfunktioner med täta rektorsbyten.¹⁴² Skolinspektionen anser att rektor har en avgörande roll för att skapa förutsättning och att utveckla kvalitet för samråd mellan lärare och specialpedagoger/lärare, i syfte att undervisningen ska anpassas utifrån elevernas behov och skolornas tillgänglighetsarbete.¹⁴³

Skolverket belyser i en rapport om rektorsomsättning hur byte av rektorer påverkar det pedagogiska ledarskapet och kvalitet på utbildningen. Tre av tio grundskolor har hög rektorsomsättning, vilket innebär de har haft tre rektorer eller fler de senaste fem åren. Täta rektorsbyten försvårar utvecklingsarbete på skolan och försämrar lärarnas förutsättningar att bedriva undervisning av hög kvalitet.¹⁴⁴

Rektorsomsättningen tycks vara en större utmaning för kommunala grundskolor jämfört med fristående skolor. Rektorsomsättningen är högre i skolor i områden med socioekonomiska utmaningar. Landsbygdsskolor tycks ha större utmaningar med hög rektorsomsättning än storstadsskolor. Rektorer har också relativt kort yrkeserfarenhet och andelen rektorer med mindre än fem års erfarenhet har ökat.¹⁴⁵

Rektorer upplever utmaningar kopplat till rollen som pedagogisk ledare. Rektorn ska förutom att leda och samordna det pedagogiska arbetet även ansvara för skolans inre organisation, resursfördelning, personal, ordning

¹³⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

¹⁴⁰ Leithwood, K (2021). A Review of Evidence about Equitable School Leadership. Se även Skolverket.se (2021). Så kan skolledare verka för likvärdighet och inkludering.

¹⁴¹ Skollagen (SFS 2010:800) Kap 3 7§; 9§

¹⁴² Skolverket (2024). Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:1

¹⁴³ Skolinspektionen (2023). Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter. Fokus på årskurs 7 till 9. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:6164;

Skolinspektionen (2023). Det specialpedagogiska arbetet för att stödja lärare inom garantin för tidiga stödinsatser. Tematisk kvalitetsgranskning. Diarienummer: 2022:8799

¹⁴⁴ Skolverket (2024). Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:1

¹⁴⁵ Skolverket (2024). Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:1

och säkerhet och arbetsmiljöfrågor. Det är vanligt att rektorer upplever en hög grad av stress på grund av administrativa arbetsuppgifter, frånvarande personal, elever med behov av särskilt stöd, ansvar för elevresultat samt hålla sig à jour med förändrade krav från myndigheter.¹⁴⁶

Rektorerna har många administrativa uppgifter. De riktade statsbidragen är en av de främsta källorna till administration, men även tillsyn av inspektioner samt elevnära dokumentation. De riktade statsbidragen är många och kan behöva ses över för att minska rektorernas administrativa börda tillsammans med andra delar av deras administrativa arbete.¹⁴⁷

19.2.1 Rektorsrollen inom specialskolan

Rektorer inom specialskolan har i stor utsträckning fått axla ett vidsträckt uppdrag och har även haft begränsade möjligheter till samlad fortbildning utifrån verksamhetsområdets identifierade utvecklingsbehov. Det har funnits en variation i tilldelning av olika slags administrativa resurser och möjlighet till stöd i enskilda ärenden, och en därtill hög ambitionsnivå gällande att delta i myndighetsövergripande utvecklingsarbete. Flera skolor har också haft betydande utmaningar med lokaler vilket avkrävt mycket av rektorernas tid. Att skolorna således kommit olika långt i att etablera ett aktivt pedagogiskt ledarskap och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet kan till del förklaras genom dessa bakomliggande förutsättningar.¹⁴⁸

19.3 Skolhuvudmannens styrning har betydelse

Skolhuvudmän behöver ha kunskap om elevers funktionsnedsättningar, om pedagogiska svårigheter som elever kan hamna i och elevers behov av särskilt stöd. Detta för att se till att resurser och stöd och anpassningar ges efter behov men också för att analysera och följa upp stödet.¹⁴⁹

Huvudmännens styrning och ledning sätter ramar för rektors arbete och möjlighet att agera som pedagogisk ledare. Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, men skillnaderna är stora och ett flertal huvudmän behöver utveckla sitt arbete.¹⁵⁰ Forskning visar att skolor där det saknas en välfungerande dialog med förvaltningsledningen ofta har stor

¹⁴⁶ Skolverket (2024). Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:1

¹⁴⁷ Skolverket (2024). Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser. Rapport 2024:1

¹⁴⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

¹⁴⁹ SOU 2023:95. Uppföljning för utveckling- ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola.

¹⁵⁰ Skolverket. Rapport 2024:1. Rektorsomsättningen- en utmaning på många grundskolor

omsättning på rektorer och är mindre framgångsrika.¹⁵¹ Skolverkets uppföljning av kvalitetsdialogerna, som gjorts tillsammans med SPSM, visar att det har varit särskilt uppskattat att dialogerna har satt ljuset på huvudmannens ansvar för utvecklingen av skolan.¹⁵²

Huvudmän har varierande kapacitet och förutsättningar att stärka sitt stöd till rektorerna. Små huvudmän med en eller få grundskolor och ett litet elevunderlag kan ha andra förutsättningar än stora huvudmän att erbjuda rektorer centralt stöd. För huvudmän i landsbygden kan det vara en utmaning att hitta rätt kompetens och att rekrytera såväl behöriga lärare som tjänstemän till huvudmannanivån. Huvudmän har också skilda ekonomiska förutsättningar att utveckla stödet till rektorerna.¹⁵³

FN:s barnrättskommitté uttalar i sina rekommendationer att Sverige behöver hantera skillnader mellan kommuner för att säkerställa att alla barn har lika tillgång till utbildning.¹⁵⁴

19.3.1 Skolhuvudmannen hos specialskolan

Verksamhetsrådets fortsatta utvecklingsarbete med en förbättrad resursfördelningsmodell och översyn av den inre stödorganisation liksom satsningar på rektorernas fortbildning är viktiga delar i att skapa förutsättningar för förbättrad måloppfyllelse för alla elever inom specialskolan.¹⁵⁵

19.4 Statens styrning behöver bli tydligare

Mars 2024 publicerade Riksrevisionen en granskning av hur regeringen, barnombudsman samt de tre skolmyndigheterna, Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten tillämpar barnkonventionen i sina uppdrag. Därutöver har Statskontoret granskat Kunskapslyftet för barns rättigheter i syfte att stärka offentliga aktörers kunskaper om barnets rättigheter.

Båda granskningarna synliggör hur den statliga nivån påverkar att barnets rättigheter ska tillämpas i de lokala verksamheterna. Riksrevisionens granskning har utbildningsområdet som fokus för sin granskning. Värt att notera är att artikel 23 Barnkonventionen handlar om att barn med

¹⁵¹ Jarl, M, Blossing, U & Andersson, K (2017). Att organisera för skolframgång: Strategier för en likvärdig skola

¹⁵² Skolverket. Rapport 2024:1. Rektorsomsättningen- en utmaning på många grundskolor.

¹⁵³ Skolverket. Rapport 2024:1. Rektorsomsättningen- en utmaning på många grundskolor

¹⁵⁴ Kommittén för barnets rättigheter (2023). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport.

¹⁵⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). Huvudmannens kvalitetsrapport 2022/2023. 1 STY2024/80

funktionsnedsättning ska få lika möjligheter till att delta i samhället alla områden och att samhället ska ta särskild hänsyn till barn med funktionsnedsättning.

19.4.1 Regeringen

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning behöver bli tydligare och mer samordnad för att barnkonventionen ska få bättre genomslag i praktiken och påpekar att regeringen inte konkretiserat ambitionen med styrningen.¹⁵⁶ Det bör vara tydligt vilka problem som behöver lösas, vilka resultat som arbetet ska bidra till, vad olika aktiviteter förväntas göra samt hur de förhåller sig till varandra. Regeringspolitik för tvärsektoriella frågor saknar ofta tydlig inriktning vilket påverkar myndigheternas förmåga att åstadkomma resultat i just detta.¹⁵⁷ Regeringen skulle kunna tydliggöra kopplingen mellan Kunskapslyftet med den nationella strategin som togs fram 2010 och ge sektorsmyndigheterna tydligare uppdrag för att stödja kommuner och få ett större genomslag av tillämpningen av barnkonventionen.¹⁵⁸

Kunskapslyftet har lagt grunden för ett systematiskt barnrättsarbete men myndigheterna behöver säkerställa att de når upp till flera konkreta resultat.

Riksrevisionen uttalar sig om regeringens styrning och ledning. Det finns brister i hur väl barnrättsperspektivet synliggörs i vissa underlag till lagförslag inom skolområdet samt att det finns en osäkerhet hur man förväntas tolka och tillämpa lagen i praktiken. Regeringen följer inte heller upp hur skolmyndigheterna arbetar med eller bidrar till att barnkonventionen efterlevs.¹⁵⁹

19.4.2 Skolmyndigheterna

Skolmyndigheternas normerande, stödjande och tillsynande uppdrag ger möjlighet att påverka hur barnkonventionen efterlevs i skolan.¹⁶⁰ Dessutom har skolmyndigheterna en viktig roll i att förmedla kunskaper om barnets rättigheter- i enlighet med skollagen, barnkonventionen och andra regelverk- till skolor och huvudmän.

¹⁵⁶ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen- höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁵⁷ Statskontoret (2023). Kunskapslyftet för barns rättigheter. (2023:16)

¹⁵⁸ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen- höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5; Statskontoret. (2023). Kunskapslyftet för barns rättigheter. (2023:16)

¹⁵⁹ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen- höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁶⁰ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen- höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

Riksrevisionen bedömer att SPSM tillämpar barnrättsperspektivet jämförelsevis systematiskt, medan Skolverket och Skolinspektionen bör stärka barnrättsperspektivet i sina processer och beslut.¹⁶¹

Riksrevisionen menar att skolmyndigheterna har olika förhållningssätt till barnkonventionen och att arbetet med barnrätt inte är samordnat myndigheterna emellan eller med andra aktörer som SKR. Det innebär att man ibland dubbelarbetar eller jobbar i olika takt med andra nationella aktörer, med följderna att skolor och huvudmän i vissa fall får olika budskap.¹⁶²

Riksrevisionen ser följande utmaningar i skolmyndigheternas barnrättsarbete:

- Delade meningar om huruvida det räcker att arbeta utifrån skollagen.
- Ledningens inställning påverkar skolmyndigheternas barnrättsarbete.
- Skolmyndigheternas olika uppdrag påverkar hur de tillämpar barnrättsperspektivet
- Att tillämpa principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals anses vara svårt och resurskrävande i flera verksamheter.
- Tjänstepersoner inser inte alltid värdet av att involvera barn.
- Konkurrerande uppgifter begränsar skolmyndigheternas barnrättsarbete.¹⁶³

Skolmyndigheterna och andra myndigheter samt Regeringskansliet har möjlighet att stärka efterlevnaden av barns rättigheter genom att agera förebilder för kommuner, regioner och verksamheter, påtalar Riksrevisionen.¹⁶⁴

Det framgår även att kommunerna behöver ett mer verksamhetsanpassat, samordnat och tillgängligt stöd i barnrättsarbetet eftersom kommunerna ansvarar för verksamheter som påverkar barns levnadsvillkor i hög grad, däribland utbildning och barnomsorg. Kommunerna efterfrågar mer samordnat stöd och material från olika statliga aktörer.¹⁶⁵

Vidare lyfter Riksrevisionen att barnkonventionen överensstämmer med svensk lag i stor utsträckning men det finns tolkningssvårigheter och brister i tillämpningen kvarstår.¹⁶⁶ Chefer och förtroendevalda behöver kunskaper för att kunna avgöra när och hur barnets rättigheter ska beaktas i beslut som

¹⁶¹ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁶² Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁶³ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁶⁴ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

¹⁶⁵ Statskontoret (2023). Kunskapslyftet för barns rättigheter. (2023:16)

¹⁶⁶ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionen-höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

påverkar barn. Det behövs tydligare verksamhetsanpassade kunskapsstöd med fokus på barnkonventionens tillämpning men det behövs också förutsättningar för att ta emot och tillämpa kunskaper om barns rättigheter i praktiken.¹⁶⁷

Statskontoret konstaterar att myndigheter sällan följer upp vilken skillnad kunskapsstödet gör i verksamheterna. Det är ännu mer ovanligt att de följer upp om kunskapsstöden har någon effekt, alltså om de förbättrar kvalitet och likvärdighet som det är tänkt.¹⁶⁸

19.4.3 Konsekvenser för barn och elever utifrån den statliga styrningen

En grundlig barnkonsekvensanalys inför beslut minskar risken för att skolmyndigheter genomför arbeten som får oförutsedda konsekvenser för barn.

När verksamheter arbetar för alla barns bästa utan att uppmärksamma olika grupper av barn kan det riskera att vissa grupper missgynnas, exempelvis barn med funktionsnedsättningar.

Det finns risk för att barns intressen åsidosätts till förmån av skolors ledning och personal. Detta kan förebyggas genom att göra bedömningar av barnets bästa och inhämta barns åsikter.

Riksrevisionen påtalar att vissa grupper av barn har särskilt svårt att utkräva sina rättigheter däribland barn med funktionsnedsättning.¹⁶⁹

20. Slutsatser och vägen vidare

Denna rapport bygger på olika granskningar av hur skolsituationen ser ut för barn och elever med funktionsnedsättning samt hur olika delar av skolsystemet fungerar. Merparten av dessa rapporter ger främst information om hur situationen för elever i grundskolorna och grundskolans verksamhet ser ut. Det finns en del information om förskolan och gymnasieskolan men det saknas rapporter och granskningar om elever med funktionsnedsättning i anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och gymnasieskola, sameskolan samt vuxenutbildningen. För att få en mer heltäckande bild av hur skolan fungerar för elever med funktionsnedsättning inom alla

¹⁶⁷ Statskontoret (2023). Kunskapslyftet för barns rättigheter. (2023:16)

¹⁶⁸ Statskontoret (2023). Att stura med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner.

¹⁶⁹ Riksrevisionen (2024). Statens insatser för att stärka efterlevnaden av barnkonventionens höga ambitioner men otillräckligt genomförande. RiR 2024:5

skolformer är en förutsättning att det finns insamlad information om samtliga skolformer. Detta är avgörande för att SPSM ska ge stöd efter de behov som finns och bidrar till att alla barn och elever med funktionsnedsättning får en utbildning av god kvalitet och inte missgynnas inom utbildningen.

Staten har ansvaret för att beakta de internationella granskningarna av efterlevnaden av mänskliga rättigheter och att vidta ändringar i lag och strukturer samt ansvara för uppföljningsmekanismer. Utifrån de rekommendationer som Sverige fått från FN kan vi konstatera att det krävs förändringar av det svenska skolsystemet för att utbildningen ska vara inkluderande för barn och elever med funktionsnedsättning. FN lyfter i sin kritik till Sverige att de ser en tillbakagång när det gäller nationens arbete med att tillämpa Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

SPSM:s arbete bidrar på flera sätt till att barn och elever med funktionsnedsättning ska få sina rättigheter respekterade och tillgodosedda inom utbildningen. Vi gör skillnad för våra målgrupper genom vårt stöd och inom specialskolornas verksamhet, men vi behöver göra mer eller arbeta på annat sätt för att utbildningen ska vara likvärdig och hålla en god kvalitet. Det visar de brister som olika myndigheter och aktörer lyfter i sina rapporter. Vi som arbetar inom SPSM har i uppdrag att agera som rättighetsaktör. Det innebär att vi ska vidta åtgärder för att undanröja de brister som finns i skolsystemet. Det behöver vi göra inom specialskolans verksamhet och i våra olika stödjande uppdrag till utbildningssektorn. Områdena som identifierats i de olika granskningar som denna rapport baseras på visar att det finns många olika områden som behöver förbättras, men vi behöver fokusera på några områden som är särskilt viktiga och där vi kan få ett större genomslag så att skolsituationen förbättras för våra målgrupper.

SPSM har en viktig roll att påverka och bidra med kunskaper om hur alla nivåer inom utbildningssektorn kan fullgöra sitt ansvar för att skolsystemet som helhet ska bidra till att barn och elever med funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda inom utbildningen vilket innebär att inte någon missgynnas.

20.1 Ny strategisk inriktning för SPSM:s rättighetsarbete

En ny riktning för SPSM:s rättighetsarbete behöver vi fånga de områden och insatser där vi gör störst skillnad för barn och elever med

funktionsnedsättning. En ny strategi för myndighetens rättighetsarbete behöver bygga på de rättighetsbrister som beskrivs i denna rapport. I rapporten är det många olika områden som lyfts fram därför behöver strategin fånga de områden där myndigheten kan och ska agera för att göra skillnad för målgrupperna. Strategin ska peka på några få viktiga områden för att utveckla myndighetens rättighetsarbete.

Denna rapport har utgjort ett av flera underlag för att ta fram en strategi för SPSM rättighetsarbete 2024-2027. Fokusgrupper med medarbetare från verksamhetsområde Specialskolan och verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd har använt rapporten som underlag för samtal i fokusgrupper. I fokusgrupperna har medarbetarna gett inspel till hur SPSM kan ta fler steg för att förbättra att de rättigheter som barn och elever med funktionsnedsättning har inom utbildningen ska tillgodoses i högre grad genom SPSM:s uppdrag och verksamhet.