



Kommunfullmäktige

§143

Dnr KS 2022-3

Meddelanden - anmäls i Kommunfullmäktige Beslut

Kommunfullmäktige lägger meddelandena till handlingarna.

Beslutsunderlag

Rapportering enligt 16 kap. 6 h § SoL av ej verkställda beslut enligt 4 kap § soL

Rapport från barnombudsmannen

Missiv - Grundläggande granskning 2021 för Norrtälje kommun

Revisionsrapport - Granskning av likvärdig skola - Stöd och stimulans

Missiv - Likvärdig skola - stöd och stimulans 2022- final

Paragrafen är justerad



SOCIALKONTORET

Rapportering enligt 16 kap. 6 h § SoL av ej verkställda beslut enligt 4 kap 1 § soL

Beslut

Socialkontoret översänder rapportering av ej verkställda beslut per 2021-10-01 till kommunfullmäktige.

Bakgrund

Kommunerna har från 2006-07-01 genom en ändring i socialtjänstlagen skyldighet att till Inspektionen för vård och omsorg rapportera in gynnande beslut som inte verkställts inom tre månader från beslutsdatum. Rapporteringsskyldigheten avser samtliga beslut inom alla verksamheter enligt socialtjänstlagen. Kommunerna kan tilldömas vite om gynnande beslut inte verkställts.

Beskrivning av ärendet

Socialkontoret redovisar antal beslut som inte verkställts samt antal beslut som rapporterats som ej verkställda men som nu har verkställts/avslutats. Besluten avser insatser för barn och unga.

Det finns inga ej verkställda beslut att rapportera.

Med vänlig hälsning

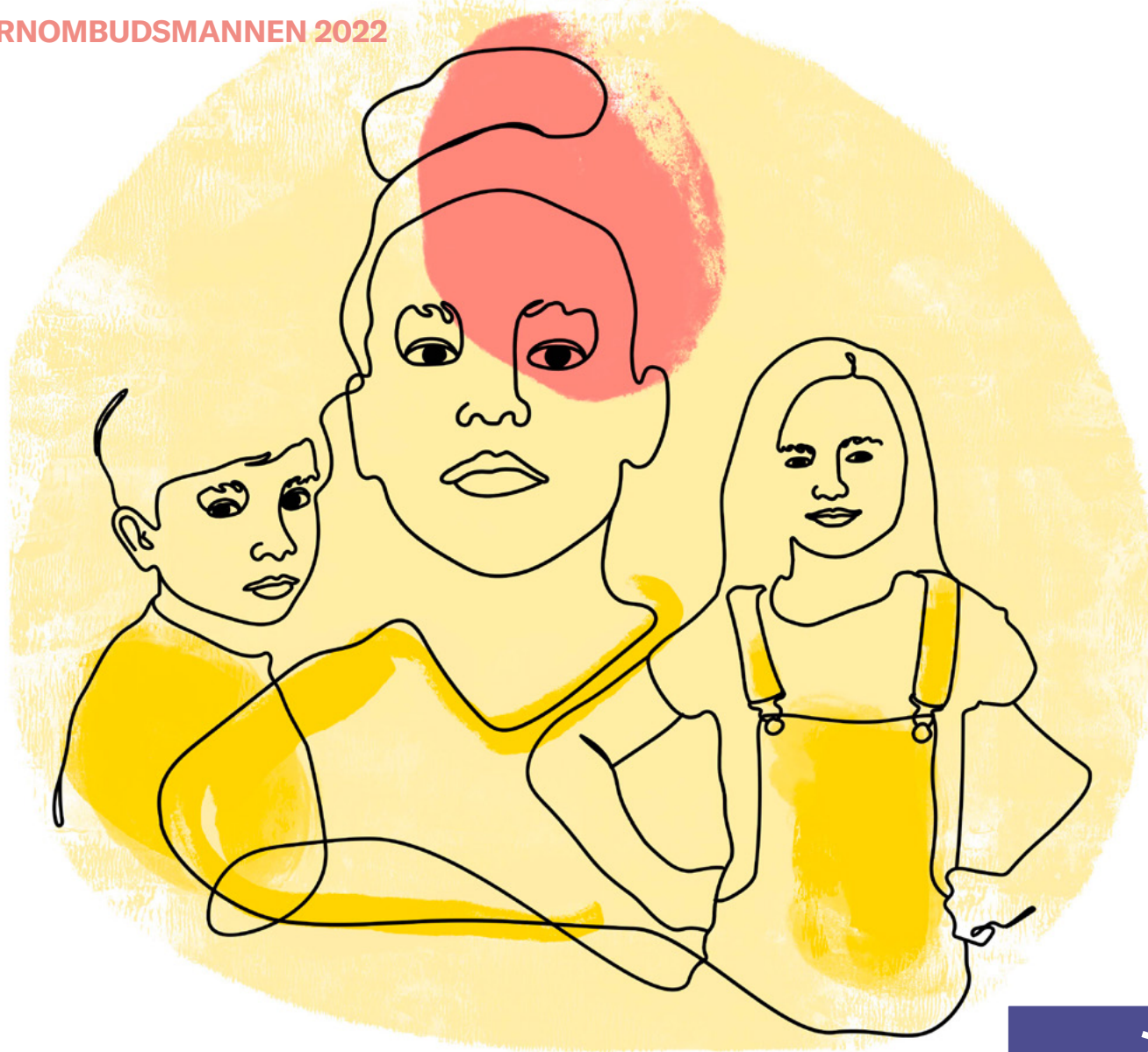
Mats Ståhl Elgström
Förvaltningsdirektör

BLIR DET NÅN SKILLNAD

- eller säger vi det här
helt i onödan?

BARNKONVENTIONEN I BARNS VARDAG

BARNOMBUDSMANNEN 2022



© Barnombudsmannen 2022

BLIR DET NÅN SKILLNAD

- eller säger vi det här helt i onödan?

Utgiven av Barnombudsmannen, Stockholm 2022

Barnombudsmannen, Box 22106, 104 22 Stockholm
Telefon 08-692 29 50, Fax 08-654 62 77
info@barnombudsmannen.se, www.barnombudsmannen.se

Grafisk form: Lisa Jansson/Global Reporting

Texter: Barnombudsmannen

Textbearbetning: Maria Rodikova/Proidea

Illustrationer: Christina Heitmann

ISBN: 978-91-986028-2-1

Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Vi har regelbunden dialog med barn och unga för att få kunskap om deras villkor och vad de tycker i aktuella frågor. Vi bevakar och driver på genomförandet av barnkonventionen i kommuner, regioner och myndigheter. Barnombudsmannen informerar, bildar opinion och föreslår förändringar i lagar och förordningar i frågor om barns och ungas rättigheter.

BLIR DET NÅN SKILLNAD

*- eller säger vi det här
helt i onödan?*

BARNKONVENTIONEN I BARNNS VARDAG

BARNOMBUDSMANNEN 2022

Barn kan inte vänta

Målet för den svenska barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och få möjlighet till utveckling, trygghet, delaktighet och inflytande. Riksdagen har antagit en strategi för att stärka barnets rättigheter utifrån barnkonventionen. I den betonas ett förhållningssätt som sätter barnet i fokus vid beslut eller åtgärder som kan beröra ett enskilt barn eller en grupp barn. Detta speglar en syn på barn som fullvärdiga medborgare och kompetenta individer som ska bemötas med respekt i alla sammanhang.

Ett barnrättsbaserat synsätt, kärnan i barnkonventionen, innebär att varje barn ska erkännas, respekteras och skyddas som rättighetsbärare. Genom åren har vi på Barnombudsmannen tagit del av tusentals berättelser från barn. En återkommande känsla barn beskriver är att ingen bryr sig eller lyssnar. Att få känna att man blir tagen på allvar är viktigt ur flera aspekter. Det skapar ansvarskänsla, en förståelse för sammanhang och är ofta grunden för engagemang och tillit till samhället.

Barns delaktighet är också avgörande för att beslut, processer och åtgärder ska kunna beakta barnets bästa. Det är en grundläggande förutsättning för att kunna analysera konsekvenser för barn och för att verksamheter ska kunna bedrivas i enlighet med barnkonventionen.

I årets rapport tar vi avstamp i tre delar i barnets vardag: rätten till en trygg bostad, rätten till delaktighet i skolan och barns delaktighet vid kommunala beslut.

Inför att barnkonventionen blev lag betonade regeringen att rättigheterna enligt barnkonventionen ska säkerställas på alla nivåer inom offentlig verksamhet och att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga. Mycket arbete återstår innan vi har kommit dit. För att lyckas krävs systematik och rutiner kring barns delaktighet, bedömningar kring barnets bästa och redogörelser för hur bedömningarna har gjorts. Om detta görs metodiskt och efterfrågas av huvudmännen kan barns rättigheter stärkas på många områden, inte minst i barnens vardag.

I mer än två år har barnkonventionen varit lag, nu måste rättigheterna bli verklighet i alla barns liv. Barn kan inte vänta – en barndom går inte i repris.

Och till sist, jag vill tacka alla barn som deltagit med sina tankar och erfarenheter i denna rapport, utan er hade vi inte kunnat göra den!

FOTO: KRISTIAN POHL



Elisabeth Dahlin,
barnombudsman

INNEHÅLL

Barn kan inte vänta	4
Rekommendationer och förslag	6
Barns rätt till en trygg bostad	10
Om rätten till bostad	10
Barn som lever i hemlöshet	13
Orsaker till bostadslösheten	16
Vad säger aktörerna?	17
Barns röster	18
Analys	18
Barns rätt till delaktighet i skolan	20
Skollagen om delaktighet	20
Delaktighet i praktiken	22
Barnrättsarbete i skolan	23
Vad säger aktörerna?	23
Barns röster	25
Analys	27
Barns rätt till delaktighet i beslut	30
Kommunernas ansvar och arbete	31
Enkät till kommunerna	32
Barns röster	35
Analys	37
Barnkonventionen och barnrättsarbete	39
Barnets bästa	40
Rätten till delaktighet	41
Varje barns lika rätt utan åtskillnad	42
Statens ansvar för genomförandet	42
Så gjorde vi rapporten	44

Rekommendationer och förslag

Det är i vardagen som barns rättigheter ställs på sin spets. Det är staten och de som staten delegerat ansvar till som kan avkrävas ansvar enligt barnkonventionen.

Beslut på nationell nivå påverkar lokala och regionala förutsättningar, där politiker och tjänstemän i sin tur fattar beslut som får direkt inverkan på barns liv. Barnombudsmannens årsrapport 2022 lyfter hur barns rättigheter uppfylls i vardagen. Det handlar om rätten till en trygg bostad samt rätten till delaktighet i skolan och lokalt på samhällsnivå.

Barns rätt till en trygg bostad

Det borde vara självklart för varje barn att ha ett hem där barnet kan känna sig tryggt, vila och hämta kraft. Trots det befinner sig tusentals barn i Sverige i hemlöshet eller i tillfälliga och osäkra boenden. Målet måste vara att alla barn ska ha en permanent bostad.

> Utred hur en nollvision för barn i hemlöshet kan uppnås.

En utredning bör ta fram en nationell definition av hemlöshet. Det finns också ett stort behov av en översyn av den bristfälliga folkbokföringen som försvårar insatser för barn. För att kunna sätta in effektiva åtgärder behövs kunskap om hur många barn som befinner sig i hemlöshet eller i tillfälliga och osäkra boenden och vilka orsakerna är till det. Utredningen bör se över möjligheten att utforma särskilda

stödprogram för barnfamiljer som saknar permanent bostad. Av direktivet bör framgå att barn själva ska göras delaktiga i utredningsarbetet.

> Inför krav på tillgång till barnanpassade akutboenden.

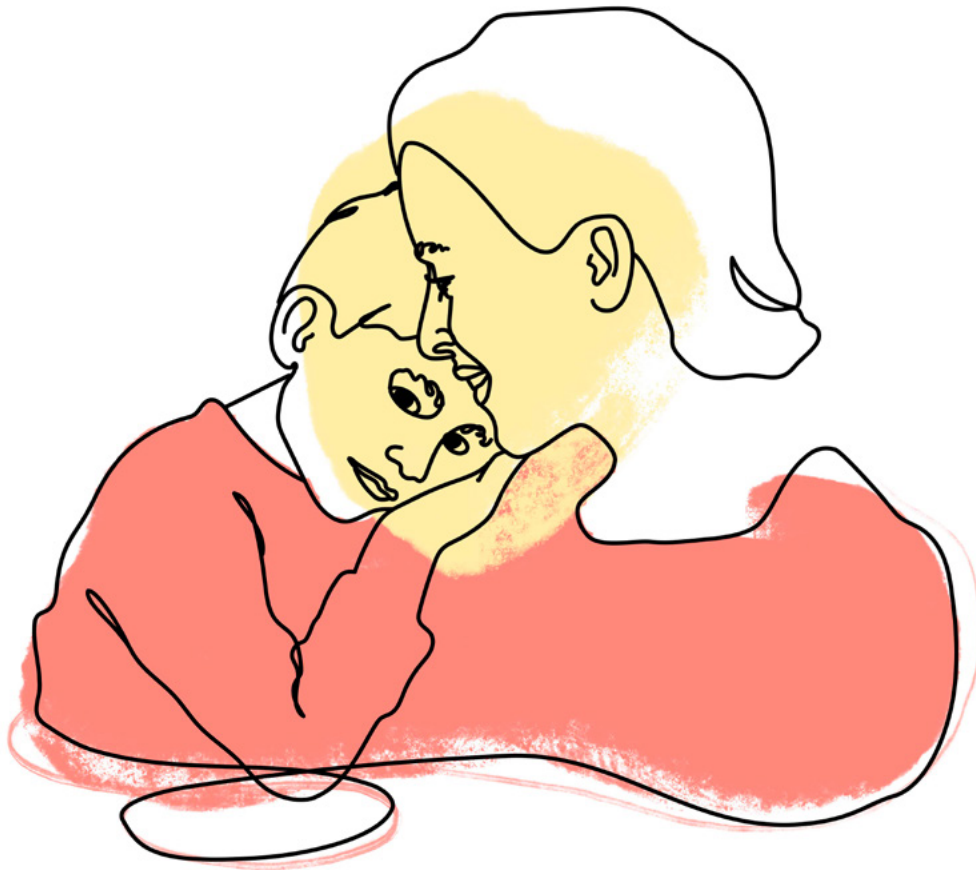
Barnanpassade akutboenden måste garanteras i varje kommun. En tidsgräns bör också införas som anger att ett barn inte ska bo i dessa boenden längre än 14 dagar.

Barns rätt till delaktighet i skolan

Gemensamma normer, värderingar och delaktighet är grundläggande för en fungerande och utvecklande skolmiljö. Det finns samband mellan delaktighet och goda studieresultat. Delaktighet ökar också barns förtroende för vuxenvärlden och skapar tillit till de demokratiska värderingar som samhället vilar på. Skolan, vars hela verksamhet och uppdrag är till för barn, är en plats där rättigheterna i barnkonventionen måste prioriteras.

> Inför tydliga krav på skolans huvudmän att bedriva ett strukturerat och systematiskt delaktighetsarbete.

Det krävs en högre ambitionsnivå för skolans arbete med delaktighet. Ökad kunskap om barnkonventionen med fokus på hur den kan omsättas i praktiken är nödvändig för att barnets rätt till delaktighet ska uppfyllas.



Barns rätt till delaktighet i kommunen

Kommuner tar många beslut som rör barn. Barns delaktighet är enligt kommunerna den största utmaningen i barnrättsarbetet. Barn själva vittnar om brister när det gäller information, processer och återkoppling. Det krävs ett systematiskt och målmedvetet arbete för att barnrättsperspektivet ska genomsyra besluten.

> Förtydliga kommunernas ansvar för att bedriva ett systematiskt delaktighetsarbete.

Centralt för att barnkonventionen ska få genomslag på kommunal nivå är förutsägbarhet och att systematik och rutiner för barns deltagande är på plats. Det kräver

att målgruppsanpassad information om processer, beslut och återkoppling finns tillgänglig för barn.

> Skärp kommunernas ansvar för att göra bedömningar om barnets bästa vid beslut i enskilda ärenden som rör barn.

När det gäller beslut om insatser kring enskilda barn, t.ex. inom socialtjänst, skola eller i samband med vårdnadstvister är det ytterst viktigt att det finns systematik, tydlig styrning och dokumentation. Har barnet kommit till tals? I så fall hur? Vilken tyngd gavs barnets åsikt? Hur gjordes en bedömning av barnets bästa? Dokumentation är viktig för att kunna följa upp hur barnets rättigheter tillvaratagits och avgörande vid ett överklagande.

Delaktighetstrappan

En vanlig modell för att förstå artikel 12 i barnkonventionen och dess fokus på graden av medverkan kallas delaktighetstrappan. Den Irländske praktikern och forskaren Harry Shiers modell är utvecklad med utgångspunkt i barnkonventionen och särskilt framtagna för att barns delaktighet och inflytande ska få genomslagskraft och beskriver fem nivåer av delaktighet.

Ju högre upp på stegen man befinner sig desto högre grad av reell delaktighet är möjlig. Det är givetvis inte möjligt, och inte heller önskvärt, att barn ges inflytande och delar ansvar med vuxenvärlden i alla frågor. I vissa fall är det inte heller lämpligt att barn involveras i en beslutsprocess. Inflytande ska ges i förhållandet till barnets ålder och mognad och även i genomförandet av artikel 12 behöver barnets bästa vara vägledande. Det är dock av stor vikt att barns delaktighet nogt övervägs i varje enskilt fall och att barnets medverkan möjliggörs så högt upp som möjligt på stegen.





Barnkonventionens grundprinciper

Artikel 2

1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Artikel 3

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål

vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna ska säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Artikel 6

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.

2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 12

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.



Barns rätt till en trygg bostad

Rätten till bostad framgår av såväl svensk lagstiftning som internationell rätt. Varje barn har rätt till en trygg bostad, det är en grundpelare för den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling.

Enligt barnkonventionen har alla barn rätt till en levnadsstandard som tillgodoser den fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utvecklingen – framför allt i fråga om mat, kläder och bostad.¹

FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter har tagit fram riktlinjer för vad som ska anses vara en lämplig bostad. Det räcker inte med tak över huvudet. Bostaden ska uppfylla grundläggande

krav för en dräglig boendemiljö med besittningsskydd och vräkningar ska endast förekomma i mycket särskilda fall. Rätten till en bostad är sammankopplad med individers rättigheter till social trygghet, värdighet och till rätten att bli hörd.² Rätten till bostad finns även inskriven i regeringsformen. Där framgår att det allmänna ska trygga rätten till bostad, privatliv och familjeliv.³

Under de senaste 20 åren har en rad åtgärder vidtagits för att motverka hemlöshet. Regeringen har gett myndighetsuppdrag om bl.a. kartläggningar, medelstilldelning och uppföljning, därtill har statliga utredningar tillsatts. 2007 antogs en nationell strategi för att motverka hemlöshet⁴ med målet att inget barn ska vräkas och 2012 tillsatte re-

1. Barnkonventionen, artikel 27.

2. CESCR:s allmänna kommentar nr. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), p. 7 och 8.

3. 1 kap 2 § regeringsformen.

4. Socialdepartementet (2007), Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. En strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

geringen en nationell hemlöshetssamordnare, ett uppdrag som slutredovisades 2014.⁵

Trots de insatser som gjorts, och de mål som antagits, har barnperspektivet ofta varit bristfälligt och barns hemlöshet ökat. Idag lever tiotusentals barn i hemlöshet, en stor del av dem i så kallad akut hemlöshet.⁶ En del bor i hemlighet hos en släkting eller är inneboende hos främmande människor medan andra bor på härbärgen tillsammans med vuxna som ofta brottas med missbruk och psykisk ohälsa.

Om rätten till bostad

Barns rätt till en god levnadsstandard är grundläggande för att de ska kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. En trygg bostad är en förutsättning för en god levnadsstandard. I synnerhet då det gäller barn. Genom artikel 27 i barnkonventionen erkänner varje konventionsstat barnets rätt till den levnadsstandard som krävs för sin fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Där framgår också att staten, vid behov, ska bistå föräldrarna med till exempel mat, kläder och bostad.

För att förstå vad barns rätt till bostad innebär behöver man se till barnkonventionen i sin helhet. Artikel 6 säger att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Artikel 27 ska tolkas och genomföras i överensstämmelse med barnets bästa, (artikel 3) och i enlighet med artikel 12 om barns rätt till delaktighet.

Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag. Varje beslut, administrativ eller lagstiftande åtgärd måste därmed ske i enlighet med barnkonventionen. Detta gäller både vid utformningen av lagar, policyer och strategier och vid tillämpningen av dem och i all offentlig verksamhet. För att barnets

bästa ska kunna beaktas behöver barn göras delaktiga i processen. Annars riskerar beslutet att fattas i strid med barnets bästa.

Barnkonventionen ska tolkas och tillämpas i sin helhet. Av artikel 4 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra rättigheterna i konventionen. FN:s kommitté för barnets rättigheter, barnrättskommittén, säger att rätten till överlevnad och utveckling endast kan genomföras utifrån ett helhetsperspektiv. Kommittén förväntar sig att staterna tolkar ordet "utveckling" i dess vidaste bemärkelse och åtgärder ska syfta till att uppnå bästa möjliga utveckling för varje barn.⁷

Artikel 2, en av konventionens grundprinciper, anger att rättigheterna gäller alla barn som befinner sig inom medlemsstatens jurisdiktion utan någon åtskillnad. Det innebär att rätten till en trygg bostad även gäller barn som söker asyl eller befinner sig i landet utan tillstånd.

Varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för sin utveckling ska i första hand tillgodoses av barnets förälder eller den som annars ansvarar för barnet. Enligt artikel 27.3 ska medlemsstaterna inom ramen för sina resurser bistå föräldrar att genomföra denna rättighet. Det kan handla om materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. Eftersom rätten till bostad och social trygghet och utveckling är en så central del i de grundläggande mänskliga rättigheterna, inklusive barnkonventionen, finns en förväntan på medlemsstaten att axla ett långtgående ansvar för varje barns rätt till detta.

Rätten till bostad framgår även av flera andra bindande fördrag som Sverige ratificerat. Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättig-

5. Socialdepartementet (2014), Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.

6. Socialstyrelsen (2017), Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.

7. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 5, punkt 12 (CRC/GC/2003/5 p. 12).

heter säger att var och en har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för den egna familjens hälsa och välbefinnande, t.ex. kläder, bostad och sociala tjänster. Liknande skrivningar finns även i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter.⁸

Det är inte en slump att just rätten till bostad återkommer i flera fördrag. Att ha ett hem där man kan känna sig trygg är en förutsättning för individens utveckling och möjlighet att bidra till och ta del av samhället.

Regeringsformen

Rätten till bostad återfinns även i den svenska grundlagen. Regeringsformen 1 kap 2 § konstaterar att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde, och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska vidare verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rättigheter tas till vara.

Socialtjänstlagen

Varje kommun har, genom sin socialtjänst, det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.⁹

Socialnämnden ska ge omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk

hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Socialnämnden ska också medverka i samhällsplaneringen, utifrån sina erfarenheter och påverka utformningen av bostadsområden. Den ska även ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av stöd.

Socialnämnden ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning¹⁰ och har ett särskilt ansvar att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.¹¹ Den ska ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående och ansvarar också för att ett barn som utsatts för brott, och dennes närstående, får stöd och hjälp.¹²

Hyreslagstiftning

Enligt hyreslagstiftningen måste hyresvärden, i de flesta fall, underrätta socialnämnden innan ett hyreskontrakt sägs upp. Om uppsägningen orsakas av obetalda hyror får hyresvärden inte heller säga upp hyresgästen om socialnämnden inom viss tid åtagit sig betalningsansvaret för hyran.¹³

Politiska målsättningar

Målet för regeringens barnrättspolitik är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.¹⁴ Det ungdoms-politiska målet är att alla ungdomar (13–25 år) ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.¹⁵ Den nationella strategin för att

8. Se bl.a. artikel 11 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 28 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder och artikel 25 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

9. 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

10. 3 kap. 2 § socialtjänstlagen.

11. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

12. 5 kap. 11 § socialtjänstlagen.

13. Se 12 kap. 42 och 44 §§ jordabalken.

14. Mål för barnets rättigheter - Regeringen.se.

stärka barnets rättigheter säger att aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar. Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.¹⁶

Nationella insatser mot hemlöshet

År 2007 antog regeringen en nationell strategi för att motverka hemlöshet som gällde fram till 2009. Ett av målen var att inget barn ska vräkas. Regeringen har därefter tillsatt flera utredningar om bostadsbrist och hemlöshet och gett bl.a. Socialstyrelsen, Boverket och Länsstyrelserna i uppdrag att utreda hemlösheten. Efter 2009 har ingen ny nationell strategi mot hemlöshet antagits.

År 2018 presenterade den statliga utredningen för kommunal planering av bostäder sitt slutbetänkande.¹⁷ Där diskuterades begreppet "godtagbar bostad" och om säkerheten i besittningen, d.v.s. om hushållet kan räkna med att få bo kvar i bostaden, ingick i begreppet. Utredaren menade att bostaden ska finnas på en plats där de som bor i hushållet kan nå arbetsplatser för att boendesituationen ska vara godtagbar. Utredningen pekade på kända fel i folkbokföringssystemet, t. ex. att personer är folkbokförda på fel adress eller att människor som befinner sig i Sverige inte är folkbokförda här.

2020 tillsatte regeringen en kommitté som ska föreslå åtgärder för att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Utredningen ska bl.a. se över regler och system för hyresgarantin och kommuners möjlighet att bidra ekonomiskt för en enskilds bostad, enligt lagen om vissa kommunala befogenheter. Den ska också utreda hur kommunala bostadsförmedlingar fungerar

och om förtursregler är ett effektivt verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Även allmännyttans roll och skillnader mellan kommuner ska utredas. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag den 31 mars 2022.¹⁸

Barn som lever i hemlöshet

För att säkerställa barns rätt till en bostad måste livssituationen för barn som lever i hemlöshet kartläggas. Vi behöver veta hur många barn som befinner sig i hemlöshet, vilka dessa barn är och varför de befinner sig i den situation de gör. Vi behöver också veta hur barnen själva ser på sin situation och vad de önskar för stöd och lösningar.

Ett hinder för att kunna göra detta är att folkbokföringen inte alltid stämmer överens med verkligheten. Det kan bero på att barn helt enkelt är skrivna på andra adresser än där de verkligen bor eller inte alls är folkbokförda. Det saknas också en enhetlig, nationellt samstämmig definition av hemlöshet.

Befintlig statistik

Socialstyrelsen har kartlagt hemlösheten i Sverige vart sjätte år sedan 1993 men på grund av bl.a. att definitionen har förändrats och att uppgiftslämnarna utökats mellan åren är direkta jämförelser mellan åren inte möjliga att göra.¹⁹ Den senaste kartläggningen avsåg 2017.²⁰ I den har Socialstyrelsen försökt ringa in personer som är i olika situationer av hemlöshet: akut hemlöshet, personer som saknar boende efter institutionsvistelse, personer som bor inom den sekundära bostadsmarknaden och personer som bor kortsiktigt hos familj, släkt eller andra privatpersoner. Uppgiftslämnare var kommuner, Stadsmissionen, trossamfund,

15. Prop. 2013/14:191.

16. Prop. 2009/10:232 s. 16 f.

17. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, SOU 2018:35.

18. En socialt hållbar bostadsförsörjning, Dir, 2020:53.

19. Socialstyrelsen (2017), Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, s. 14.

20. Socialstyrelsen (2017), Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.

ideella organisationer och delar av vården. Där framkom att 24 000 barn hade föräldrar som befann sig i någon form av hemlöshet. En femtedel av dem befann sig i akut hemlöshet och nästan 1 100 barn bodde stadigvarande med en ensamstående förälder i akut hemlöshet. Ytterligare minst 890 barn bodde växelvis hos en förälder i akut hemlöshet. Socialstyrelsen pekar också på att resultatet av kartläggningen är en miniminivå och att det finns ett antal begränsningar, bl.a. har 51 kommuner valt att inte svara på enkäten.

Kronofogden publicerar löpande statistik över antalet barn som vräks i Sverige.²¹ Där ingår barnfamiljer som haft ett förstahandskontrakt och som vräkts. Den stora gruppen hemlösa är dock barnfamiljer som står utanför den reguljära bostadsmarknaden och de omfattas alltså inte av Kronofogdens statistik. Statistiken är ändå av intresse då den vittnar om trender i bostadssituationen. Antalet vräkta barnfamiljer har sedan 2018 ökat från 188 till 298. Bland barnfamiljerna är ensamstående föräldrar extra utsatta – tre av fyra vräkningar i den här gruppen består av ensamstående föräldrar, främst mammor. 87 procent av förra årets vräkningar av barnfamiljer berodde på hyresskulder och det var framför allt familjer med långvariga ekonomiska problem som drabbades. Antalet berörda barn har under samma period ökat från 449 till 572. Bland dessa bodde 316 permanent i det vräkta hushållet, en ökning med 12 procent. Statistiken för 2021 visar stora regionala skillnader. I 180 av 290 kommuner berördes inga barn av vräkning.

Riskfaktorer i familjen

Enligt Socialstyrelsen är det vanligare att kvinnor i hemlöshet bor med sina barn, stadigvarande eller växelvis. Den vanligaste faktorn för hemlöshet är att de inte god-

känts på den ordinarie bostadsmarknaden. Mer än var femte person uppgav att de blivit hemlösa efter att de blivit vräkta från sin bostad. Våld i nära relationer och skilsmässa är också vanliga orsaker. Cirka en tredjedel av föräldrarna som bor tillsammans med sina barn uppgav att de inte hade några andra behov av stöd förutom till boendet. Detta återspeglar den rådande bostadsbristen och svårigheten att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden.²²

Rädda Barnen publicerade 2017 rapporten "En plats att kalla hemma".²³ Där framgår att även om vräkningarna minskat sedan barns hemlöshet uppmärksammades av regeringen och myndigheterna för drygt 20 år sedan, har utestängningen av barnfamiljer från den ordinarie bostadsmarknaden ökat drastiskt. Bostadsbristen har lett till större konkurrens på bostadsmarknaden och högre krav på hyresgästerna. Det har bidragit till att en ökad andel barnfamiljer är hemlösa.

Otrygga boenden

Hemmet är en plats för vila och återhämtning men också den plats som övriga livet är starkt sammankopplat med, i synnerhet under uppväxten. Det handlar om kontakter med kompisar, en sammanhållen skolgång och möjlighet till fritidsaktiviteter. Som barn lär man sig gradvis att hitta i sin omgivning, att känna sig trygg i ett område för att sedan ta steget vidare ut i livet och delta i samhället.

Hemlösa barnfamiljer som får stöd av socialtjänsten blir ofta placerade på tillfälliga boenden som hotell, vandrarhem, skyddade boenden, delade lägenheter eller campingplatser. Andra hänvisas till den sekundära bostadsmarknaden, genomgångsbostäder eller till lägenheter som hyrs av socialtjänsten.

Många bostadslösa familjer nekas hjälp av socialtjänsten, ofta med hänvisning till

21. Statistik om vräkningar | Kronofogden.

22. Socialstyrelsen (2017), Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär.

23. Rädda Barnen (2017), En plats att kalla hemma – Barnfamiljer i bostadskrisens skugga.



att de anses ha tillräcklig förmåga att lösa situationen på egen hand. De hyr då ofta istället rum eller lägenheter på den svarta bostadsmarknaden. Det ökar risken för att man ofta flyttar, saknar en stadigvarande adress och inte kan tillgodogöra sig familjepolitiska stöd, som t.ex. bostadsbidrag.

Oavsett boendeform innebär hemlöshet nästan alltid extrem trångboddhet och ofta bristfällig standard. Familjer som bor på hotellhem och campingplatser saknar dessutom ofta tillgång till egna toaletter, våtutrymmen och kök. Trångboddhet innebär brist på avskildhet och överskott på stimuli och interaktion. Båda delar kan ha negativ effekt på barns psykiska och fysiska välmående och utveckling. På många hotellhem och akutboenden bor även personer med missbruk, psykiska problem eller ett kriminellt leverne vilket kan upplevas som skrämmande och otryggt.

Att växa upp i hemlöshet

Barn som lever i hemlöshet befinner sig nästan alltid också i en ekonomisk utsatthet. En del av barnen har dessutom varit utsatta för, eller bevittnat, våld inom familjen. Andra är relativt nyanlända i Sverige, ibland med trauman med sig från krig eller annan utsatthet. Det handlar alltså om barn som är utsatta på flera sätt.²⁴

2018 publicerade Forskningsrådet för

hälsa, arbetsliv och välfärd en kunskapsöversikt om ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige.²⁵ Rapporten visar att låg ekonomisk standard påverkar ungdomars och unga vuxnas övriga levnadsvillkor negativt. Risken ökar för fysisk och psykisk ohälsa, bristfälliga relationer till vänner och föräldrar, kriminalitet, utsatthet för brott och otrygghet, trångboddhet, låga studieresultat, arbetslöshet, bidragsberoende och ingripanden av den sociala barnvården.

Särskilt drabbas ungdomar som bor med en ensamstående förälder, som har utrikesfödda föräldrar och/eller som lever i hushåll med låg socioekonomisk status. Bristande ekonomiska resurser begränsar individens valmöjligheter och påverkar barns sociala relationer negativt. Ungdomar och unga vuxna från hem med låg socioekonomisk status har sämre fysisk och psykisk hälsa än de från hem med högre socioekonomisk status. De har generellt ett mer ohälsosamt beteende, utsätter sig för fler risker och drabbas mer av olyckor, sexuellt och fysiskt våld och dödsfall på grund av olycka eller självskada. Risken ökar också att diagnostiseras med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning eller att drabbas av depression och psykosjukdom.

En fungerande skolgång har mycket stor betydelse för ungdomars hälsa, välmående och framtida möjligheter. Godkända betyg, bra

24. Rädda Barnen (2017), En plats att kalla hemma.

25. Forte (2018), Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige – En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet.

relationer till klasskamrater och lärare är viktiga faktorer för att minska risken för ohälsa. Att leva i ekonomisk utsatthet, trångboddhet och osäkra bostadsförhållanden påverkar barns skolgång och studieresultat negativt.

Orsaker till bostadslösheten

För att motverka otrygga boenden för barn behöver man förstå vilka hinder som finns för att familjen ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Boverket beskriver de mekanismer som utestänger hushåll med svaga förutsättningar från att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden.²⁶ Utöver den växande bostadsbristen missgynnar också regelverket svagare grupper. Hyresvärdar har ofta regler för hur många som får bo i en lägenhet. Detta i kombination med ekonomiska krav, exempelvis att årsinkomsten ska vara fyra gånger högre än hyran, skapar hinder. Om föräldern har en betalningsanmärkning eller skulder hos Kronofogden nekar de flesta privata hyresvärdar kontrakt, oavsett storleken på skulden eller de bakomliggande orsakerna. Personer som är timanställda, visstidsanställda eller som har någon typ av behovsprövat bidrag har också svårt att bli accepterade som hyresgäster.

Den nationella hemlöshetssamordnarens slutrapport 2014 visar också att inlåsnings-effekter för personer som befinner sig på t.ex. skyddat boende har ökat. Bostadsbristen har medfört att nya grupper utestängs från bostadsmarknaden, t. ex. unga vuxna som ännu inte kunnat flytta hemifrån och nyanlända immigranter. Det ökade trycket har lett till att nya grupper av människor söker sig till socialtjänsten för att få stöd att hitta en bostad.²⁷

I en avhandling²⁸ publicerad 2020 har forskaren Tove Samzelius intervjuat ensam-

stående mammor som under minst 7 år befunnit sig i hemlöshet tillsammans med sina barn. Där framtonar en bild av ett socialt välfärdssystem som inte är till för alla. Bostadspolitiken utestänger vissa barnfamiljer från marknaden och akutboendena är inte på något vis anpassade för barn.

Får inte stöd

Flera av mammorna beskriver hur de har försökt att få hjälp av socialtjänsten men nekats eftersom de anses ha tillräcklig egen förmåga att lösa sin situation. Eftersom många av mammorna har en inkomst, ofta i form av deltidсанställning, studiebidrag/lån eller bidrag, är de inte aktuella för ekonomiskt bistånd, som är det vanligaste stödet socialtjänsten ger.

De flesta är i övrigt fungerande föräldrar, och hemlöshet eller ekonomisk utsatthet anses inte vara en omsorgsbrist om barnet. Därför öppnas inte heller utredningar kring barnens situation. De flesta kommuner har visserligen ett arbete för att förebygga vräkningar men för att kvalificera sig för stödinsatser behöver familjen ofta ha haft ett hyreskontrakt i första hand, vilket många aldrig haft.

Föräldrarna lämnas därmed ofta ensamma att lösa en omöjlig situation. I vissa fall leder stressen och den psykiska påfrestningen av hemlösheten i förlängningen till att omsorgsbrist uppstår. Den fanns alltså inte där från början utan skapades av situationen.

Flera av dem som fick erbjudanden om tillfälliga boenden blev tvungna att avböja då boendena låg på platser som, i förhållande till barnens skola eller föräldrarnas arbetsplatser, gjorde det omöjligt för familjen att bo där.

Olika regler

I januari 2019 genomförde Sveriges Allmännyttan en enkätundersökning om bolagens

26. Se bl.a. Boverket (2013), Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar.

27. Socialdepartementet (2014), Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.

28. Samzelius, T. (2020), Den tysta exkluderingens onda cirkel – Ensamstående mödrars perspektiv på hemlöshet och fattigdom i Sverige. Malmö universitet.

bostadssociala arbete.²⁹ Där framkommer att de allmännyttiga bostadsbolagen tillämpar olika regler för inkomstkrav. Gemensamt är krav på varaktighet i inkomsten samt att bidrag, inklusive bostadsbidrag och tillägg, inte godkänns som inkomst.

Två tredjedelar av bolagen har regler för hur många personer som får bo i olika lägenheter men det finns ingen gemensam samsyn kring detta. De flesta hyresvärdar som samarbetat med kommunen i ett tidigt skede har lyckats undvika vräkningar. För dem som står långt från bostadsmarknaden finns särskilda lösningar som exempelvis förtur, sociala kontrakt och Bostad först (genom vilken hemlösa personer erbjuds eget boende utan att krav ställs på att t.ex. vara drogfri eller att ha genomgått psykiatrisk behandling).

Omkring hälften av företagen som besvarat enkäten beviljar förstahandskontrakt till personer som av olika skäl har svårt att bli godkända som hyresgäster eller har för kort kötid. Så gott som samtliga kommunala

bostadsbolag tillhandahåller lägenheter till sina kommuner för andrahandsuthyrning till personer som har svårt att bli godkända som hyresgäster. Av studien framkom att uppskattningsvis sex procent av allmännyttans lägenhetsbestånd olovligen hyrs ut i andra hand, det motsvarar 48 000 lägenheter.

Vad säger aktörerna?

Flera aktörer³⁰ menar att den bristfälliga folkbokföringen försvårar för myndigheter och andra aktörer att identifiera och stödja de barn som lever under otrygga boendeförhållanden. Både socialtjänst, företrädare för Kronofogden och fastighetsägare har beskrivit hur de ofta först på själva vräkningsdagen blir varse att det bor barn i en lägenhet. Även barn som bor växelvis hos sina föräldrar är ibland okända för aktörerna, eftersom de bara får ha en folkbokföringsadress.

En annan faktor som påverkar möjligheten att identifiera barnen är att många av

Internationella exempel

I Finland har man sedan 25 år tillbaka haft en samlad och kontinuerlig nationell strategi.³¹ Fram till 2020 har personer i hemlöshet minskat från 18 000 till 4 600. Vid sidan av sociala åtgärder har den finska strategin haft ett stort fokus på just bostadsfrågan. Genom olika system och nya aktörer på marknaden, exempelvis en stiftelse startad av finska motsvarigheten till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), statliga stöd för bostadsbyggande och reglering av bostadsmarknaden för att skapa fler hyresrätter, har bostäder kunnat erbjudas även till personer som av olika skäl inte tidigare fått kontrakt.

Skottland har under en längre tid bedrivit ett effektivt och långsiktigt arbete för att minska hemlösheten. Strategin³² är rättighetsbaserad och grundar sig i lagförändringar år 2003 som bl.a. ger alla lagstiftad rätt till bostad. Trösklar för hyreskontrakt och stöd och hjälp från sociala myndigheter har sänkts. Strategin har utvecklats i nära samarbete med frivilligorganisationer, den har ett personcenterat tillvägagångssätt och sedan 2019 har Skottland också en lagstiftning som anger maxgränser för hur länge en person får bo i tillfälliga boendelösningar som vandrarhem.

29. Sveriges Allmännytt (2020), Allmännyttans bostadssociala ansvar.

30. Främst genom rundabordsamtal den 17 november 2021, under mötet deltog representanter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Kronofogden, Länsstyrelsen Stockholm, Rädda Barnen, Socialstyrelsen, Stadsmissionen, Sveriges Allmännytt och Fastighetsägarna Sverige.

31. <https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringen/regeringsprogrammet/bostadspolitik>.

32. Ending homelessness together: updated action plan - October 2020 - gov.scot (www.gov.scot).

familjerna inte är föremål för någon annan insats eller ärende hos myndigheterna. Det kan vara en ensamstående förälder som inte har tillräckligt stor inkomst för att få ett förstahandskontrakt och därmed hyr bostad på andrahandsmarknaden. Om inga betalningsanmärkningar finns upptäcker Kronofogden inte barnets situation. Det kan också handla om barn som lever i landet utan tillstånd eller som på annat sätt inte uppmärksammas av skyddsnetet.

Barns röster

År 2016 publicerade Barnombudsmannen en rapport³³ som byggde på samtal med barn i hemlöshet. Barnen beskrev en tillvaro som är långt ifrån den goda levnadsstandard som de enligt barnkonventionen har rätt till. De lever med ständig oro över var familjen ska bo. Täta uppbrott gör att de inte kan koncentrera sig på vare sig skolgång eller sociala kontakter. Många bär med sig trauman och mår psykiskt dåligt ända upp i vuxenlivet. Ett otryggt boende riskerar att bli ett allvarligt hot mot deras hälsa och utveckling.

"Man sitter alltid på nålar"

Barnen berättade om livet i en kappsäck:

"Det är som att ha skyggglappar. Man sitter alltid på nålar. Man sitter i beredskap, krigsberedskap på något sätt".

"Ibland orkade man inte packa upp grejerna mellan alla flyttar. Man bara lät det stå i kartongerna. Datorn var väl det enda jag orkade packa upp egentligen och sedan hade jag kläderna i en väska. Eller två väskor, en väska för smuts och en för rena kläder".

Att inte veta var familjen ska bo i morgon eller om en vecka skapar ett vakuum i barnens liv:

"Man sitter och väntar på saker hela tiden just nu, det blir aldrig så att man kan ta det lugnt, utan det är alltid något som man måste vänta på. Så det skulle vara skönt att ha

en lägenhet som ... där alla har ett rum och att man inte behöver flytta därifrån".

"Vi har inte berättat för våra vänner"

Både barnen och föräldrarna känner en skam över situationen:

"Vi har inte berättat för våra vänner, ingen vet om det, vi har hållit det hemligt i tre månader... Det var väl att man inte ville att kompisarna skulle märka någonting... Sedan sade vi att det var typ en möjlig lägenhet och därför skulle vi flytta".

Barn axlar ofta ett stort ansvar för situationen och gör allt för att hjälpa sina föräldrar.

"Jag registrerade morsan på lokala bostadskön, vi kollade väldigt mycket på Blocket, jag fick börja ringa samtal för att hyra någonting i andra hand, jag förstod inte hälften av vad referenser och sådant där, det hade inte jag någon koll på".

Barnens skolgång påverkas och en pojke uttryckte sin frustration över att han inte fått samma chans som andra:

"När jag räknade tillbaka här ... sex år, jag kunde sitta på mitt sista år på universitetet idag. Men istället ska jag bli en ryggskadad lagerknegare som alla andra i släkten, det känns inte så jävla roligt".

Analys

Ett hem där barnet kan känna sig tryggt, vila och hämta kraft vilket är en grundläggande förutsättning för ett gott liv. Trots detta befinner sig tusentals barn i Sverige i hemlöshet och i tillfälliga och osäkra boenden. Hemlösheten är ofta kopplad till ekonomisk utsatthet men drabbar också exempelvis barn till föräldrar som efter våld i hemmet bott på skyddade boenden och sedan flyttats runt till vandrarhem eller andra tillfälliga platser.

Allvarliga konsekvenser

Konsekvenserna och riskerna för barn som

33. Barnombudsmannen (2016), Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet.

växer upp i socioekonomisk utsatthet och otrygghet är väl kända och belagda. Barn i hemlöshet mår ofta dåligt, skolgången blir lidande och hela den sociala utvecklingen med fritidsintressen och kompisar fragmenteras. Risk för missbruk, kriminalitet, arbetslöshet och socialt utanförskap ökar och tilliten till samhället är betydligt lägre.

Brister i kartläggningen

Fokus har länge legat på vräkningar där nollvisionen varit central men det berör i praktiken en liten del av alla de barn som har ett osäkert boende. Enligt den senaste mätningen 2017 var det ca 24 000 barn som saknar en plats att kalla hemma men hur många barn som de facto lever i hemlöshet eller utan ett tryggt boende är det ingen som vet. Den stora gruppen barn som saknar ett tryggt boende – och istället har boende genom allt ifrån korttidskontrakt, rivningskontrakt, inneboende, skyddat boende, akutboende eller boende med andra-, tredje- eller fjärdehandskontrakt – syns inte i statistiken.

Utan kunskap om hur många barn det rör sig om och varför de lever i hemlöshet är det svårt att sätta in rätt åtgärder för att komma åt problemet. En stor andel av de barnfamiljer som befinner sig i hemlöshet har inte någon myndighetskontakt vilket gör dem svåra att identifiera. I vissa fall beror det på att de inte sökt stöd, andra har sökt stöd men inte fått något. Barn växer upp i familjer där en osäker bostadssituation är själva orsaken till att barnet och familjen hamnar i en utsatt situation. En del barn befinner sig i landet utan tillstånd och lever utanför samhällssystemet. Här är det viktigt att poängtera att barnkonventionen gäller för varje barn som vistas i Sverige, även barn som inte syns i statistiken.

Svagt barnrättsperspektiv

Under de senaste 20 åren har ett flertal utredningar och satsningar gjorts kring

bostadspolitiken men ingen av dem har eller har haft ett tydligt barnrättsperspektiv. Sverige har en högre andel personer i hemlöshet än övriga nordiska länder. Till skillnad från dessa, och många andra europeiska länder, saknar Sverige sedan 2009 en nationell strategi för att motverka hemlöshet. Även om en strategi i sig inte löser problemet så underlättar en tydlig målsättning det långsiktiga arbetet. Det finns därför ett stort behov av en nationell ansats med barnperspektiv för att motverka hemlöshet.

Samordning och reformer

Frågan om barn i hemlöshet är nära sammankopplad med en generell ekonomisk utsatthet. Målet för både bostads- och socialpolitiken måste vara att alla ska ha en trygg och permanent bostad. Men även om det är angeläget att sätta in åtgärder för att motverka hemlöshet kvarstår grundproblemet så länge det råder bostadsbrist. I ett system utan tydligt barnrättsperspektiv och i en situation av akut bostadsbrist kan inte kommunernas socialtjänster lämnas ensamma att hantera frågan. Det krävs samordning mellan flera olika aktörer, såväl offentliga som privata, för att komma till rätta med problemen. Erfarenheterna från t.ex. Skottland pekar också på civilsamhällets viktiga roll i arbetet mot hemlöshet. Det handlar om bl.a. bostadsförsörjning och bostadsbyggnande men också om hyreslagstiftning, hyresättning och kraven på hyresgästerna.

Det sociala trygghetssystemet behöver reformeras så att barnfamiljer som behöver stöd i en otrygg boendesituation också får det. Det första steget måste vara att utreda området utifrån barnens situation. Barnkonventionen är svensk lag sedan 2020, alltså över två år, och barns rätt till en trygg uppväxt, goda levnadsvillkor och social trygghet är centrala delar av konventionen. Problemen behöver utredas i sin helhet för att ett nytt system därefter ska kunna formas.



Barns rätt till delaktighet i skolan

Rätten till delaktighet gäller alla barn, enskilda och som grupp, oavsett ålder eller bakgrund. Det innebär att barnet har rätt till information, rätt att komma till tals och bli lyssnad på, rätt till inflytande utifrån ålder och mognad och rätt till återkoppling. Det räcker inte att enbart lyssna på barnet. När barnet är i stånd att bilda sig en egen uppfattning måste barnets åsikter också noga beaktas enligt barnkonventionen.³⁴

Barnet har rätt att få fullständig och åldersanpassad information om sin rätt att fritt uttrycka sina åsikter, hur deltagandet ska genomföras, vad syftet är, samt i vilka delar barnets åsikt kommer tillmätas betydelse.³⁵

Av respekt för barnet är det viktigt att klargöra hur barnets åsikter och erfarenheter kommer att beaktas och vilka andra faktorer som påverkar ett beslut. Barnrättskommittén betonar att för att barns deltagande ska bli effektivt och meningsfullt måste det vara en löpande process, inte en engångshändelse.³⁶

Skollagen om delaktighet

Regeringens mål för grundskoleutbildningen är att den ska hålla hög och likvärdig kvalitet. Alla elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt.³⁷

Både skollagen och läroplaner betonar

34. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd, punkt 28 (CRC/C/GC/12).

35. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd, punkt 134a (CRC/C/GC/12).

36. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd, punkt 133 (CRC/C/GC/12).

37. Mål för barn- och ungdomsutbildning, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/barn--och-ungdomsutbildning/mal-for-barn--och-ungdomsutbildning/>

skolans uppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Skolan ska aktivt och medvetet påverka och stimulera eleverna att omfatta samhällets gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling.³⁸

Huvudmannen har ansvar

Barns rätt till delaktighet formuleras uttryckligen i skollagen. Där finns bestämmelser om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i utbildningen och att barnets inställning, så långt det är möjligt, ska klarläggas. Skollagen säger också att barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och att åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.³⁹ Elever ska också ges inflytande över utbildningen,

kunna ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla den och informeras i frågor som rör dem. Detta ska anpassas efter elevernas ålder och mognad.⁴⁰ Förarbetena till skollagen säger att det krävs ett barnrättsperspektiv inför varje beslut eller åtgärd som rör barnet för att kunna bedöma barnets bästa. Barnets bästa ska väga tungt i förhållande till andra intressen.⁴¹

Skolans värdegrundsarbete ska skapa ett klimat där elever känner sig trygga och respekterade. Det ska också främja likabehandling och barns och elevers rätt till delaktighet och inflytande. Det är viktigt att de vuxna i skolan har likvärdiga förväntningar på, och skapar samma förutsättningar för, alla barn och elever.⁴² Huvudmannen har ansvar att skapa förutsättningar för att skolans personal ska nå målen i skollagen och läroplanen. Ansvaret gäller även det systematiska kvalitetsarbetet, värdegrunds- och likabehandlingsarbetet.

Barnkonventionen och skollagen

Barnkonventionen och beaktandet av barnets bästa, rätten till delaktighet och likvärdighet, har sedan en längre tid tillbaka varit en del av den svenska skollagstiftningen. I skolans demokratiuppdrag ingår inte bara att förmedla kunskap om de mänskliga rättigheterna utan också att genomföra dem. Där sker också mycket arbete kring värdegrund och demokratifrågor.

Barnombudsmannens rapporter, forskning och andra myndigheters arbete visar att kunskapen om barns rättigheter och vad de innebär i praktiken skiljer sig åt bland elever,

skolpersonal och beslutsfattare. Att genomföra barnkonventionen är ännu inte en integrerad och självklar del av skolans verksamhet. Många skolor saknar fortfarande metoder, verktyg, kunskap och kanske framförallt resurser för att bedriva ett aktivt barnrättsarbete. Stöd hos ledningen kan också saknas. Kraven att lyckas med kunskapsuppdraget överskuggar de övriga uppdrag skolan har. Arbetet med att genomföra barnkonventionen hänger ofta på att det finns någon eller ett par individer på skolan som har ett särskilt engagemang för detta, antingen bland personal eller elever.

38. Se 1 kap 4 § skollagen och https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laro-plan-och-kursplaner-for-grundskolan/laro-plan-lgr11-for-grundskolan-samt-for-forskoleklassen-och-fritidshemmet?url=-996270488%2Fcompulsorycw%2Fjsp%2Fcurriculum.htm%3Ftos%3Dgr&sv.url=12.5dfee44715d35a5cdfa219f#anchor_2

39. 1 kap. 10 § skollagen.

40. 4 kap. 9 § skollagen.

41. Prop. 2009/10:165 s. 229 ff.

42. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/arbete-med-forskolans-och-skolans-vardegrund>

Undervisningen ska förmedla mänskliga rättigheter, däribland barnkonventionen, och demokratiska värderingar. I läroplanen betonas att när eleverna deltar i planering och utvärdering av undervisningen, väljer kurser, ämnen, teman och aktiviteter, kan de utveckla sin förmåga att ta personligt ansvar och förbereds för att delta aktivt i samhällslivet.⁴³

Delaktighet i praktiken

Forskning visar att elevers delaktighet i skolans beslutsfattande processer i klass- och elevråd, intressegrupper och i undervisningen ger många positiva effekter. Inte bara för eleven själv utan också för relationen mellan elev och lärare och för skolan som organisation.⁴⁴ Regler och rutiner förbättras, engagemanget för den egna skolan ökar och skol- och klassrumsklimatet förbättras. När elever upplever att de blir lyssnade till och när de själva får vara med i beslutsfattandet accepterar de mer de beslut som fattas.⁴⁵

Delaktighet främjar själva lärandet. När elever uppmuntras att reflektera över sitt lärande, när lärprocessen i undervisningen blir synlig och begriplig för dem och de får inflytande i utformningen av undervisningen, stärks deras självkänsla. Det främjar välbefinnande, utveckling och goda skolresultat.⁴⁶

Forskare som undersökt faktorer till självupplevd positiv hälsa bland elever i

åldersgruppen 10-17 år, ser ett tydligt samband mellan delaktighet i klassrummet och undervisningen, stöd från lärare, och positiv hälsa. De elever som upplevde högre grad av delaktighet hade en mer positiv bild av, och känsla för, skolan. De upplevde att de klarade skolarbetet, hade bättre hälsa och kände att livet blev mer meningsfullt.⁴⁷

Brister kvarstår

I en kunskapsöversikt om barns delaktighet⁴⁸ framgår att det fortfarande finns samma frågor och hinder som när FN antog barnkonventionen 1989. Det är brister i synen på barn och barndomen, utmaningar att nå alla grupper av barn och brister i återkoppling till barnen. Den generella acceptansen för att barn har rätt till delaktighet och inflytande är hög men hur och när rättigheten ska tillämpas är fortfarande oklar hos yrkesverksamma. Forskning visar att en elev kan uppleva sig delaktig även utan att aktivt påverka skolans verksamhet. Eleverna kan ingå i en gemenskap där det är tillåtet att göra sin röst hörd, samtidigt som de förstår att det inte alltid är möjligt att påverka och ändra beslut.⁴⁹

Det finns alltså tydliga indikationer på att barns aktiva delaktighet leder till ökad självkänsla, bättre kontakt med vuxna, större samarbetsförmåga och en mer positiv bild av det omgivande samhället.⁵⁰ Barn som är delaktiga upplever sig mer respekterade av

43. https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundskolan/laroplan-lgr11-for-grundskolan-samt-for-forskoleklassen-och-fritidshemmet?url=-996270488%2Fcompulsorycw%2Fjsp%2Fcurriculum.htm%3Ftos%3Dgr&sv.url=12.5dfee44715d35a5cdfa219f#anchor_1

44. Mager, U. & Nowak, P. (2012), Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research. Educational Research Review, s. 7, 38–61.

45. Ibid.

46. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/vardegrund-och-arbetsmiljo/framja-trygghet-och-studiero>

47. Ibid s. 74.

48. McMellon, C. och Tisdall, E. (2020), Children and young people's participation rights: looking backwards and moving forwards. International Journal of Children's Rights, Vol. 28(1), s. 157-182. DOI: 10.1163/15718182-02801002.

49. Aspán, M. (2009), Delade meningar. Om värdepedagogiska invitationer för barns inflytande och igenkännande. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

50. Hansen, David M., Larson, Reed W., Dworkin, Jodi B. What Adolescents Learn in organized Youth Activities: A Survey of Self-Reported Developmental Experiences. Journal of research on adolescence, 13(1), 2003.

samhället. Det skapar en positiv spiral som leder till mer engagemang i, och intresse för, samhället i stort och ett aktivare medborgarskap.⁵¹

Barnrättsarbete i skolan

Det finns stora vinster med ett tydligt system för barns rättigheter i skolan, i synnerhet rätten till delaktighet. Det är ett av skolans grunduppdrag och om elever får vara delaktiga i, och ha inflytande över, arbetet i skolan ger det bättre kunskapsresultat, demokratisk kompetens och välmående hos eleverna. Om skolan bedriver ett tydligt värdegrundsarbete stärks förtroendet för samhället och känslan av utanförskap minskar hos eleverna. Det kan därför räknas som en viktig brottsförebyggande insats.⁵² När elever upplever att de blir lyssnade till och när de själva får vara med och ta beslut minskar risken för utanförskap. Samtidigt ökar acceptansen för de beslut som fattas. En förutsättning för ett välutvecklat och inkluderande arbete för barns delaktighet i skolan är att både personal och elever har kunskap och förståelse för barnkonventionen och barnrättsarbete. Det krävs för att kunna omsätta rättigheterna i praktiken.

Hinder för arbetet

I arbetet med denna rapport såg vi att befintlig forskning identifierar två tydliga hinder för att genomföra barnkonventionen i skolan.

Det ena är att det saknas tillräckliga kunskaper hos elever, skolpersonal och huvudmän i vad barnkonventionen i praktiken innebär och hur ett barnrättsarbete bör bedrivas. Kunskapsnivån varierar över landet och är ofta kopplad till om det finns enstaka personer i verksamheten som har

ett särskilt engagemang för frågan. Genomförandet av barnkonventionen får aldrig vara avhängigt enskilda personers engagemang. Det måste vara en integrerad del av den löpande verksamheten.

Det andra hindret, som inte minst Barnombudsmannens samtal med elever visade, är bristen på anpassade former för delaktighet. Ibland är elevrådet den enda formen för inflytande som erbjuds. En konsekvens är att ett fåtal elever får ansvaret att representera samtliga elever och deras åsikter. Barn och ungas engagemang och individuella resurser ser olika ut. För få former för delaktighet bidrar till att bara de barn som är mest engagerade och intresserade av demokratifrågor ges möjlighet till delaktighet.

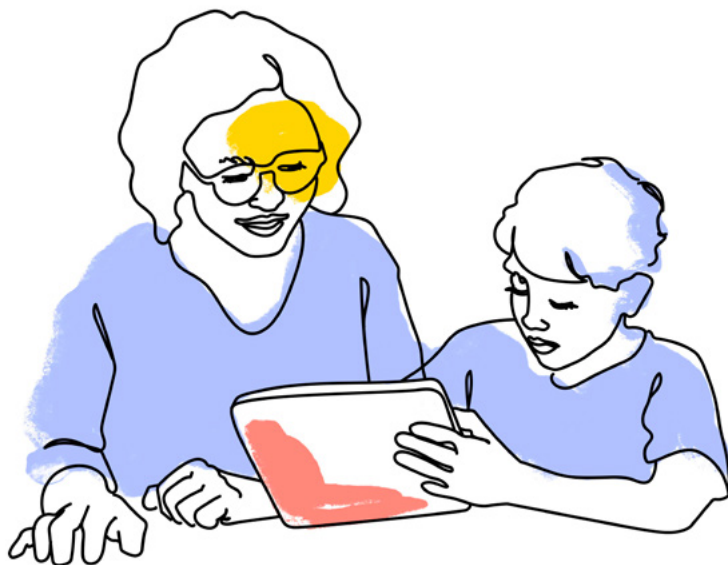
Skolan behöver därför stötta, uppmuntra och möjliggöra för alla elever, även de som inte har intresset eller tror på demokratins former, att vara delaktiga på ett sätt som är anpassat och format utifrån eleverna själva. Ett litet utbud av former för deltagande skapar också en mycket sårbar tillgång till delaktighet. På en av skolorna Barnombudsmannen besökte under hösten 2021 hade elevrådet pausats under pandemin, under ett par år fanns alltså ingen möjlighet till delaktighet. Varje skola bör därför ha en palett av metoder, former och arbetssätt för att kunna skapa förutsättningar för delaktighet och för att kunna möta barn med olika typer av engagemang och individuella resurser.

Vad säger aktörerna?

Barnombudsmannen bjöd in aktörer verkssamma inom skolområdet till ett rundabordssamtal med temat barns delaktighet i skolan. Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barn- och Elevombudet, Lärarförbundet, Sveriges

51. Taylor, Nicola, Smith, Anne B., Gollop, Megan (2008), New Zealand children and young people's perspectives on citizenship, The international journal of children's rights s. 195–210.

52. BRÅ (2009), Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering, s. 13.



kommuner och regioner, Elevernas riksförbund samt forskare från Örebro och Linköpings universitet deltog.⁵³

I samtalet bekräftades att det råder stora skillnader både mellan skolor och mellan kommuner om vad delaktighet i praktiken innebär. Viktiga framgångsfaktorer i arbetet med delaktighet är att det finns vuxna med kunskap på plats och styrdokument. Bristen på en samstämmighet i definitionen av begreppet leder i praktiken till att elevers möjlighet till delaktighet varierar stort.

Delaktighet ska genomsyra skolan

Definitionen är också avgörande för skolans utvecklingsarbete. Samtliga aktörer var eniga om att arbetet med delaktighet inte får begränsas till endast kunskapsförmedling om demokratiska värderingar utan ska användas som en del i undervisningen. Genom demokratiska arbetsformer kan skolan förbereda eleverna för att aktivt delta i samhällslivet. Delaktighet ska genomsyra det sociala samspelet mellan lärare och elever. Kvalitetsarbete och undervisning ska genomföras tillsammans med eleverna. Formerna för elevernas inflytande måste dock vara tydliga från början för att undvika att det upplevs som skendemokrati.

Aktörerna var eniga om att elevråden

inte är representativa för alla elever på skolan. Det är oftast de redan insatta och engagerade eleverna som blir representerade, inflytandet blir ojämnt fördelat och vissa barn, eller grupper av barn, riskerar att hamna utanför. Men även när elever ges mer individbaserat inflytande kan det finnas stora skillnader mellan elever. Barn med funktionsnedsättning eller bristande språkfärdigheter kan exempelvis ofta inte förhandla på samma sätt. Även gruppstorleken, föräldrarnas inflytande och lärarnas uppfattning om enskilda elever nämns som faktorer som kan påverka möjligheten till delaktighet. En av myndighetsaktörerna förmedlade en synpunkt från myndighetens ungdomsråd om vikten av att huvudman och skolpersonal förstår att rättigheten omfattar hela skoldagen, inklusive skolväg, matsal, raster, kompisar och fritids. Det pekar på ämnets bredd och att det kan se väldigt olika ut utifrån elevernas individuella behov och förutsättningar, särskilt ur ett funktionshinderperspektiv.

Barn måste tas på allvar

Vikten av återkoppling lyftes i samtalet.

Barn och ungas förtroende för vuxna riskerar att minska om barn upplever att de sällan blir tagna på allvar. Just bristen på återkoppling

53. 2022-11-12, kl. 10.00-11.30, Barnombudsmannens kontor, Stockholm.

och skillnader mellan olika lärares kunskap och kompetens är något som elever ofta tar upp som ett problem. När elever möter lärare som har olika attityder, engagemang och förståelse för delaktighet upplevs skolan helt enkelt inte likvärdig av eleverna.

En av de forskare som deltog i runda-bordssamtalet lyfte att delaktighet är en relativt utvecklad pedagogik och att det finns förhållandevis få studier om hur detta kan fungera i verkligheten. Det fanns en önskan bland samtliga aktörer att delaktighetsarbetet ska få en större plats i skolans uppdrag och inte uppfattas som valfritt.

Barns röster

Hösten 2021 genomförde Barnombudsmanen samtal med drygt 250 barn och unga mellan 6 och 15 års ålder. Samtalen hölls i sex kommunala skolor i tre slumpmässigt utvalda kommuner. De berättade om hur de upplever sin möjlighet till delaktighet och inflytande i skolan. De åsikter och reflektioner som barnen framfört till Barnombudsmanen i den här rapporten representerar inte alla barns åsikter, utan ska ses som exempel.

"Jag skulle vilja vara med"

Kunskapen om barnkonventionen och vilka rättigheter man har skiljer sig åt. Barnen i de lägre årskurserna (åk 3–5) hade förhållandevis stor kunskap om sina rättigheter jämfört med barn i högstadiet. De kunde också reflektera över vad det innebar för dem själva.

"När man ska ta ett beslut så måste man referera till rättigheterna. Se så att allting stämmer in och så".

"Genom att vi får mer kunskap kring rättigheterna vi barn har, gör det att man är medveten om de problem som faktiskt finns. Även fast vi inte kan göra något åt vissa problem är det viktigt att alla är medvetna och utifrån det kan jämföra och förbättra."

När eleverna får frågan på vilket sätt de kan påverka i skolan nämner många elevråd, klassråd och trygghetsråd. Två barn i åk 5 svarar att de tycker att det verkar bra med elevråd, men säger att de själva aldrig skulle vilja vara med för att de inte gillar att prata med personer de inte känner. Man vill känna sig trygg för att kunna delta.

"Vi har ett elevråd och jag skulle vilja vara med men jag känner ju ingen där" (barn i åk 5).

I några av klasserna har eleverna ingen relation alls till elevrådet, som en konsekvens av pandemin har elevrådet på deras skola pausats. På en annan skola med elever i årskurs F-9 erbjuds endast elevråd för elever i årskurs 7-9. Barnen på den skolan upplevde dock att de hade nära till sin rektor som de också kände förtroende för och kunde föra dialog med.

"Det är ingen som riktigt vet"

Barnen nämner bristen på information som ett skäl till varför de inte engagerar sig.

"Rektorerna borde ju komma och säga liksom, det här kan ni göra och det här, ge exempel på vad som har gjorts."

"Det är ingen som riktigt vet vad de egentligen gör i ett elevråd."

"Lärarna och rektorerna måste nog, tror jag, berätta i början till alla att det här kan ni göra. Och så här vilka steg, vilka som är deras chefer också."

"Drömperspektivet hade ju vart att alla vet vad som händer."

Vissa elever upplever att formen för klassråd beror på lärarens engagemang och kanske kunskap. De upplevde att det blir deras eget ansvar att göra sig hörda.

"Det är väldigt olika. Vissa lärare är verkligen så här strikta. Nu ska vi ha klassråd. Och vissa är så här, oj, just ja, nu skulle vi ta upp klassråd. Jag glömde av det."

"Jo, men nu är det ju för sent så då får ju liksom själva individen komma med sina egna åsikter."

Nästan alla elever vill på något sätt vara

med och påverka i skolan. Formerna kan anpassas så att både elever som har lätt att tycka till och de elever som kan känna en viss rädsla eller obehag i att framföra sin åsikt inför alla får samma utrymme. Exempelvis genom anonyma enkäter eller omröstningar.

"Jag tror det där med att vara anonym, det är väldigt viktigt om man vill träda fram. För att vissa är osäkra och liksom så här, hur kommer folk reagera?"

I en annan klass menar man att formerna för delaktighet också måste anpassas utifrån ålder och mognad.

"Men det är ju omöjligt att tänka att man kan lära en sjuåring på samma sätt som en fjortonåring. Det är som att säga att en femåring ska lära sig pi. Det går inte. Man får anpassa, liksom hur man lär ut sakerna och informerar efter hur eleverna är liksom."

"Önskar att det fanns andra alternativ."

Flera av barnen nämner att de har viss möjlighet att påverka undervisningen. En elev berättar att eleverna tillsammans med läraren har fått bestämma trivselregler i sin klass vilket medfört ett lugnare klassrumsklimat och bättre studiero. Andra berättar att de, i samråd med lärare, fått välja arbetsområde, form för examination och när på terminen detta ska förläggas. På en annan skola upplever många elever att det skulle vilja påverka i frågor som rör undervisningen.

"Kort med tid mellan lektionerna och vi börjar 8:20 och slutar 15:10. Önskar att det fanns andra alternativ. Exempelvis att börja senare och sluta senare."

Flera barn nämner också undervisningen som en ingång till information, engagemang och påverkan. De efterfrågar mer kunskap om det som sker i samhället, exempelvis gängkriminaliteten, om samhället i stort och jämställdhet. De tycker att frågor som de anser är viktiga inte alltid tas upp tillräckligt mycket, som rasism, sexism och homofobi

– d.v.s frågor som rör skolans värdegrundsarbete.

Eleverna upplever också en brist i skolans hantering av kränkningar. De tycker att elever och personal har kunskap om värderingar och likabehandling men att den kränkande jargongen elever emellan ändå tillåts fortsätta.

"Alla vet att det är en självklarhet att man inte ska säga det. Men folk säger det när de inte får någonting emot sig."

På en skola upplever eleverna att rektorn inte ser eller har förståelse för hur allvarliga kränkningarna är och att eleverna därför inte tar upp allt. Det finns helt enkelt inget förtroende för skolan.

"Men sen är ju också förtroendet, det blir ju också mindre när man ser att de [skolpersonal] inte gör nåt. Och så blir det också mycket att man släpper väldigt mycket som man egentligen inte borde släppa. Men man vet att det här är inte tillräckligt illa för att de ska reagera. Så borde det inte vara. Utan, om man säger att, ja men det här händer ofta på en lektion, då borde det liksom hända nånting."

På en annan skola har barnen valt att lösa situationer på egen hand.

"Vi har haft mycket bråk om gungan. En stor gunga. Och det har vi sagt till fröken. Men det har inte hänt så mycket. Liksom, dom kan inte heller göra nåt så det är då vi får försöka göra lite själva. Vi pratar och säger nu räcker det och sen kommer andra barn och säger till också."

Önskar mer återkoppling om det som händer på skolan

Barnen uttrycker en tydlig önskan om mer information och återkoppling om det som händer på skolan, och vad som sker med exempelvis en fråga eller ett förslag.

"Om en elev säger nånting som de vill ha och så skriver vi ner det i protokollet och sen så händer det ingenting mer. Och det är

också en viktig grej. Vad händer efter?

Barnen efterfrågar också att få information redan från början om vad som är möjligt att påverka. Många av de frågor som hanteras av skolan genom elevråd eller direkt med rektor kan inte beslutas av skolan utan behöver upp till en annan instans vilket ofta gör att saker rinner ut i sanden.

"Men sen också det här med att vi inte är medvetna om, när vi säger nånting är vi inte medvetna om var det hamnar. Nu om jag säger nånting så vill jag veta vad har gjorts, vem kom med den här informationen, hur ska rektorerna ta det här vidare?"

"De är sällan de [rektor] som kan göra nånting åt det, utan det är ofta andra specifika personer som man måste prata med."

"Vi har frågat om en linbana i typ nio år. I skogen. De säger att de ska göra det, men det har aldrig hänt. Och nu orkar vi inte tjata längre. Vi har gett upp."

I samtal med en av skolornas elevråd framkommer att rådet inte tror att resten av eleverna på skolan har lika mycket kunskap om vare sig deras rättigheter eller hur man kan påverka och att det också kan vara en anledning till varför det varit svårt att rekrytera elever till elevrådet.

"Det var inte riktigt nån i min klass som ville vara med i elevrådet. Jag tänkte så här att jag kan lika väl vara med, det kan ju säkert vara kul. Och det blir nånting att lära sig."

Flera barn nämner kunskap och information som en viktig ingång till att vilja vara delaktig, även känslan av att kunna göra skillnad i beslut som rör skolan är en viktig faktor.

"Och vi också, som då har kunskap om det här, känner ju oss mer delaktiga och känner att här kan vi göra skillnad."

"Jag tror att alla elever nog inte har kunskapen som vi kanske har."



Analys

Skolan är inte bara en arena för kunskapsinhämtning utan också den plats där barn tillbringar en stor del av sin vardag. Här utvecklar många barn sina första sociala relationer och möter för första gången, på egen hand, samhället. Skolan behöver därför vara en trygg plats där barnet kan utvecklas och där dess rättigheter till fullo respekteras.

I de samtal med barn som fördes under pandemin blev det väldigt tydligt hur viktig skolan är som en trygg punkt och hur viktiga vuxna i skolan är.

Förtroende skapar tillit – även till demokratin

Skolan har ett uppdrag att både förmedla och genomföra de mänskliga rättigheterna enligt skollagen. Barns delaktighet i skolan är viktigt inte bara för barnet utan också för samhällsutvecklingen i stort. Barnets självkänsla, engagemang och tillit till vuxenvärlden stärks. Då barn kan bidra till olika beslut och processer i skolan känner de ett ansvar och en acceptans för den demokratiska processen.

Forskning visar också på ett samband mellan känslan av delaktighet och goda studieresultat.⁵⁴ Gemensamma attityder, normer, värderingar och delaktighet lyfts ofta

54. Se bl.a. Mager, U. & Nowak, P. (2012), Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research. Educational Research Review, 7, 38-61 och Walker, S.L. (2004). Learning environment research: a review of the literature. San Marcos, TX: Texas State University.

fram som bidragande orsaker till ett positivt skolklimat. När eleverna kan påverka sitt eget handlingsutrymme får detta positiva effekter på deras syn på skolan i allmänhet. Det stärker skolklimatet och minskar risken för att vissa elever ska hamna utanför.⁵⁵ Delaktigheten och möjligheten att påverka, eller bara att bli lyssnad på, ökar också barns förtroende för vuxenvärlden och respekten för de demokratiska värderingar samhället vilar på.

Haltande likvärdighet

Det är viktigt att komma ihåg att rätten till delaktighet är just det – en rättighet. Det är hundra år sedan demokratin infördes i Sverige, över 30 år sedan barnkonventionen ratificerades och drygt två år sedan den blev svensk lag. Ändå har barn fortfarande inte full tillgång till sina rättigheter. Skolan, vars verksamhet och uppdrag är till för barn, ska vara en plats där barnkonventionen genomförs fullt ut.

Utbildningen i Sverige ska vara likvärdig för alla. Det betyder inte att den måste utformas på samma sätt överallt, eller att alla elever ska få precis lika mycket resurser. Men det innebär att alla barn, oavsett individuella förutsättningar, har rätt till lika god kvalitet på utbildningen och att varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt, oberoende av sin bakgrund eller var i Sverige man bor.⁵⁶ Likvärdighetskravet gäller även barns rätt till delaktighet och inflytande över sin skolgång. Alla barn i Sverige har inte samma möjlighet till delaktighet idag.

Punktinsatser skapar inte delaktighet

Definitionen av barns rätt till delaktighet, och hur detta möjliggörs, varierar. Elevråd är ofta väletablerade forum och det finns en vana att

behandla vissa frågor där. Men det passar inte alla barn och är sällan individuellt anpassat utifrån barnets ålder och mognad. Vissa grupper av barn riskerar att uteslutas från deltagande och det krävs därför ansträngningar för att finna strukturer och arbetssätt för att säkerställa att de inkluderas.

Flera forskare pekar på att barn och unga kan uppleva en press och förväntan på att de ska delta vilket lett till negativa erfarenheter av detta. Detta indikerar att delaktigheten inte är på barnets premisser och därmed inte förenligt med barnkonventionen.

Ett hinder för delaktighet är bristen på tid. Ett annat att man inte uppfattar delaktighet som en rättighet, lika viktig som rätten till utbildning. Delaktighetsarbetet bedrivs ofta vid sidan av skolans kunskapsuppdrag, som punktinsatser, istället för att integreras i verksamheten. Stödmaterial för hur delaktighet och inflytande kan tillämpas i undervisningen har tagits fram av olika myndigheter och organisationer.⁵⁷ Ändå visar Barnombudsmannens samtal med elever, personal och aktörer inom skolan att mycket mer behöver göras och att delaktighet ännu inte är en naturligt integrerad del i skolans processer.

Former saknas för verklig delaktighet

Formerna för delaktighet i skolan måste ses över och här vilar ett tungt ansvar på huvudmännen. Regeringen behöver säkerställa att skolans huvudmän erbjuder en struktur för och en palett av forum för delaktighet. Alla barn, utifrån sina förutsättningar, ska kunna göra sin röst hörd för att vi ska nå likvärdighet.

Elevernas och skolpersonalens kunskap om vad barnkonventionen innebär varierar

55. Godkänd eller icke godkänd? En studie om hur erfarenheter av mobbning, skolk och socialt umgänge inverkar på elevers skolprestationer. (oru.se) s. 74.

56. 1 kap. 4 § skollagen.

57. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-studiero/elevs-inflytande-och-delaktighet-i-undervisningen-kan-framja-studiero>.

stort. Utan kunskap om vad barnkonventionen innebär är det svårt att genomföra den. Därför behövs ett kunskapslyft hos alla vuxna som arbetar inom skolan.

Formerna för barns delaktighet och inflytande behöver anpassas utifrån barnets ålder, mognad, behov och förutsättningar. Vissa grupper av barn tenderar att uteslutas, bland annat yngre barn och barn med funktionsnedsättning. Barnkonventionens grundprinciper blir därför särskilt viktiga att följa. Enligt artikel 2 ska varje barn få sina rättigheter tillgodosedda, utan åtskillnad av något slag. Förhållanden som boendeort, socioekonomi, ålder, könsidentitet, hudfärg eller funktionsvariation ska inte påverka.

Arbetet måste anpassas till barnen

I skollag och läroplan står det att skolans arbete med planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras under medverkan av eleverna och personal. Hur detta ska ske behöver analyseras, kartläggas och följas upp. Skolpersonal och ledning behöver få tid och utrymme att hitta metoder som möjliggör elevers delaktighet och inflytande i skolans arbetsprocesser och utveckling. Barnens deltagande i den här processen behöver prövas och anpassas utifrån både barnens och skolans förutsättningar.

För att delaktigheten ska bli meningsfull är det nödvändigt att den blir hållbar. Barnen måste få veta vad delaktigheten omfattar, t.ex. regler i klassrummet eller upplägg av ett studieavsnitt. Återkoppling ska ges löpande, inte minst när det gäller frågor där elever haft andra åsikter än t.ex. skolledningen. På det sättet skapas en hållbar dialog.

Många utmaningar kvarstår. Ofta ses barnet fortfarande som svagt och i behov av stöd och skydd istället för en kompetent och handlingskraftig medborgare med särskilda rättigheter. Barn ses ofta som en

homogen grupp istället för som enskilda individer med olika förutsättningar.

Stort behov av stärkt kapacitet

Många yrkesgrupper upplever att det är svårt att nå barn i de frågor som rör dem och de saknar kunskap om hur man återkopplar till barn och följer upp delaktighet och beslut över tid. Det gäller även skolans personal. För att möta varje barns behov, och fatta beslut i enlighet med barnets bästa, krävs kunskap om barnens levnadsvillkor och förmåga att utifrån barnens situation agera i enlighet med barnkonventionens bestämmelser.

Barns delaktighet i de frågor, beslut och processer som berör dem är centralt för att lyckas, både med skolans uppdrag och genomförandet av barnkonventionen. Det finns ett stort behov av att stärka kunskap, kompetenser och kapacitet för att integrera ett barnrättsperspektiv i skolans samtliga processer. Skolans möjlighet att bedriva ett starkt värdegrundsarbete, att förstärka känslan av anknytning till samhället samt att motarbeta känslor av utanförskap hos eleverna är också en viktig brottsförebyggande insats.⁵⁸

Behovet av kompetensutveckling gäller även för skolhuvudmän som ansvarar för uppföljning och utvärdering av genomförda insatser. En framgångsfaktor för ett lyckat förändringsarbete är att detta förankras hos ledningen.

Grunden för allt delaktighetsarbete är att barn har kunskap om sina rättigheter och vad dessa innebär i praktiken. Delaktighetsarbetet ska utgå från elevernas perspektiv och bygga på verkligt inflytande. Eleverna ska involveras i hela arbetsprocessen: planera, genomföra, presentera och utvärdera. De demokratiska värdena är en lika viktig del av skolans uppdrag som förmedling av ämneskunskaper.

58. BRÅ (2009), Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering, s. 13.



Barns rätt till delaktighet i beslut

Rätten till delaktighet gäller alla frågor som rör enskilda barn, barn som grupp och barn i dess egenskap av medborgare. Därför omfattas även administrativa åtgärder och strategiska beslut som tas av kommuner exempelvis gällande miljö, levnadsvillkor, stadsplanering och skydd. I samband med detta ska alltså barn ges möjlighet att höras, och deras åsikter ska beaktas.⁵⁹ Barnrättskommittén betonar vikten av att barn informeras om hur de kan göra sina röster hörda, att barnanpassade forum för delaktighet erbjuds och att återkoppling till barnen sker där det framgår vad resultatet blev och hur barnens åsikter har beaktats.

Rätten till information (artikel 17) betonas särskilt som en avgörande förutsättning för

ett effektivt utövande av barns rätt att komma till tals.⁶⁰ Det gäller till exempel information om barns rättigheter, alla åtgärder som påverkar dem, nationell lagstiftning, regler och strategier, samt överklaganden och klagomål. Informationen ska anpassas till barnets ålder och mognad. Det är i första hand barnets bästa som ska beaktas vid alla åtgärder och beslut som rör barn. Prövningar av barnets bästa ska göras även då policyer, budgetar, riktlinjer, planer, strategier, organisationsförändringar, föreskrifter och allmänna råd tas fram.⁶¹

Politiska målsättningar

I Sveriges strategi för att stärka barnets rättigheter⁶² står det att barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Detta kräver metoder

59. Jfr. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd (CRC/C/GC/12).

60. Ibid.

61. Ibid.

62. Prop. 2009/10:232., Strategi för att stärka barnets rättigheter s. 13

Kommunens uppgifter

Regeringsformen säger att det allmänna bl.a. ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och barns rätt ska tas till vara. Av kommunallagen framgår att nämnderna ska samverka med dem som brukar deras tjänster och att kommunerna ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likabehandlingsperspektivet omfattar även barn.⁶³

för hur barnets åsikter kan hämtas in utifrån barnets ålder, förutsättningar och förmågor. Det är viktigt att det känns tryggt för barnet. I alla beslut som rör barn, bör det framgå hur barnets åsikter har inhämtats och beaktats. Av strategin framgår också att det är Sveriges kommuner som ansvarar för de flesta av de verksamheter som rör barns levnadsvillkor och därmed måste kommunerna säkerställa att barnets rätt till delaktighet tillgodoses.⁶⁴

Av det ungdomspolitiska målet framgår att alla ungdomar (13–25 år) ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.⁶⁵ De ska göras delaktiga, inkluderas och vara en del av samhällsbyggandet. Ungdomars kunskaper, erfarenheter och värderingar är på så vis resurser för en hållbar samhällsutveckling.⁶⁶

Både de barnrättsliga och ungdomspolitiska målen är sektorsövergripande och

anger att barns och ungas rättigheter ska genomsyra all offentlig verksamhet som berör dem.⁶⁷

I Sveriges kommuner fattas varje dag en stor mängd allmänna beslut som påverkar barns vardag och kommunerna är skyldiga att säkerställa barns rättigheter i sina verksamheter. Inför varje beslut bör en barnkonsekvensanalys genomföras. Det fordrar att barn ges möjlighet att höras. Det förutsätter i sin tur att barn är informerade och att det finns barnanpassade forum och former för delaktighet.

Kommunernas ansvar och arbete

Kommunen hanterar de flesta frågor som rör barns vardag. Därför har kommunerna ett stort ansvar för att barnkonventionen tillämpas och att de mänskliga rättigheterna tillgodoses.⁶⁸ Det kräver ett systematiskt och målmedvetet tillvägagångssätt så att handlingsplaner och barnrättsperspektivet inkluderas i besluten. Det kräver tid, kunskap, personella och ekonomiska resurser. Det kan innebära att kompetensutvecklande insatser behövs, att funktioner med ansvar för rättighetsarbetet måste tillsättas, att ekonomiska medel avsätts och att mänskliga rättigheter inkluderas i verksamhets- och budgetprocesserna.⁶⁹

Det krävs även ett systematiskt rättighetsbaserat processarbete utifrån fem steg:

- > att alla medborgare får jämlika möjligheter att delta i kommunens beslutsfattande;
- > att rättigheter inkluderas i målformuleringar och får utgöra en del av olika avvägningar vid beslutsfattandet;

63. Se 1 kap 2 § regeringsformen samt 2 kap. 3 § och 8 kap. 3 § kommunallagen.

64. Prop. 2009/10:232., Strategi för att stärka barnets rättigheter s. 16.

65. Prop. 2013/14:191, Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande, s. 1.

66. Prop. 2013/14:191, Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande, s. 21.

67. Skr. 2020/21:105, Ungdomspolitisk skrivelse, s. 18.

68. Spång, M. (2009), Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige, DiVA: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1410307&dsid=8144>

69. Abiri, E., Brodin, A. & Johansson, P. (2008), Mänskliga rättigheter...? "jag vet att dom finns och jag tror Sverige är bra på dom" – En handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå, Stockholm: Fritzes.

- > att ett rättighetsperspektiv integreras i verksamhetens alla led från deltagande i beslut till genomförande;
- > att ett rättighetsperspektiv genomsyrar hela styrkedjan i organisationen och relationerna inom och mellan verksamheterna;
- > att arbetet regelbundet följs upp och utvärderas.⁷⁰

Barns rättigheter ska genomsyra och integreras i kommunernas strategiska styrdokument och operativa verksamhet. Många kommuner har dock svårt att omsätta sina strategiska beslut i praktiken.⁷¹

Barnombudsmannens årsrapport 2021 "Alla tar ju inte ansvar" visar att beslut och rutiner för barns delaktighet i kommunala beslut saknas i flera kommuner. Barns delaktighet är kommunernas största utmaning i barnrättsarbetet och barnen själva vittnar om brister i information, processer och återkoppling under pandemin.⁷²

Enkät till kommunerna

Barnombudsmannen har under 2021 genomfört en enkätstudie där Sveriges kommuner⁷³ tillfrågats om hur de arbetar med barns delaktighet i till exempel beslut inom samhällsbyggnad, utbildning, hälsa, miljö och skydd.⁷⁴

Enkätsvaren har delats upp i tre teman:

- > Barns rätt till information (Artikel 17)
- > Prövningar av barns bästa och barns delaktighet (Artikel 3 och 12)
- > Kommunernas behov av stöd (Artikel 4)

Frågorna handlade om information till barn, barns möjligheter till delaktighet i besluts-

processer, i vilken utsträckning kommuner beaktar barns synpunkter och ger återkoppling samt hur kommunerna arbetar med prövningar av barnets bästa.

Resultatet visar att det råder stora skillnader mellan Sveriges kommuner i fråga om att genomföra barnkonventionen. Bland annat i fråga om huruvida barns åsikter beaktas inför beslut, om det finns utarbetade rutiner för barns delaktighet och om barnen får återkoppling. Det handlar också om grundläggande administrativa förutsättningar för barns delaktighet, t.ex. om beslut om barns deltagande har fattats och om det har inrättats särskilda funktioner för barnrättsarbetet. Allt detta varierar mellan kommunerna. I de flesta fall saknas det helt.

Barns rätt till information

En förutsättning för ett framgångsrikt delaktighetsarbete är att barnet har fått relevant information samt att informationen är anpassad till barnets ålder, mognad och förutsättningar. Tillgång till information är grundläggande för delaktighet i alla former av beslutsfattande.

Av enkätsvaren framgår att endast 8 procent av de kommuner som svarat har styrdokument för att säkerställa barnanpassad information. Lika många svarar att de har barnanpassad information i samband med övergripande strategiska frågor och beslut.

Ett litet antal kommuner har förtydligt att de förser barn med information: via kommunens hemsida (3 procent), via skolan (2 procent) via tillgänglighetsanpassad information (1 procent) och i samband med dialogmöten (1 procent).⁷⁵

70. Spång, M. (2009), Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige, DiVA: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1410307&dswid=8144>

71. Barnombudsmannen (2008), Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter.

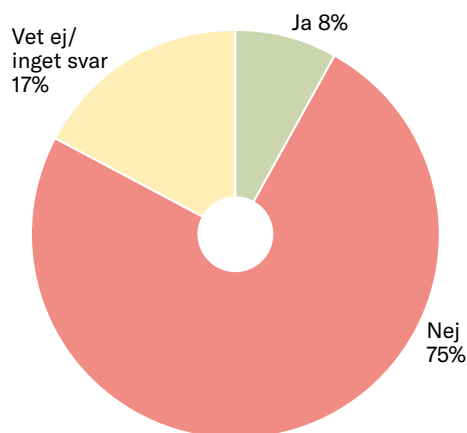
72. Barnombudsmannen (2021), Alla tar ju inte ansvar.

73. Enkäten skickades ut till landets 290 kommuner och av dessa svarade 180 kommuner (62 procent).

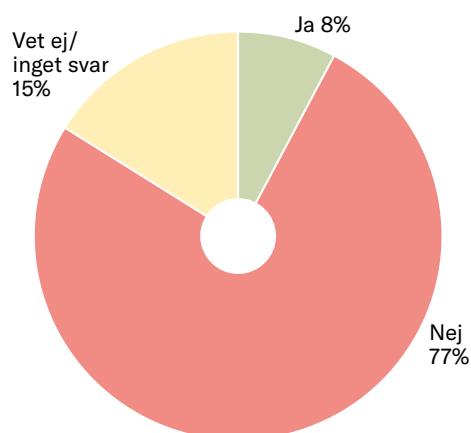
74. Enkäten omfattar med andra ord inte barns delaktighet i frågor och beslut gällande enskilda fall av barn inom exempelvis skola, omsorg eller socialtjänst.

75. Tematisering av svar baserad på fritextfråga som grupperats och där procent beräknats utifrån 180 deltagande kommuner.

Styrdokument finns för hur kommun säkerställer barnanpassad information



Barnanpassad information finns om kommunens övergripande strategiska frågor och beslut



Prövningar av barns bästa och barns delaktighet

Barns inflytande och delaktighet är en förutsättning för att kommunernas ska kunna arbeta utifrån barnkonventionen och genomföra prövningar av barnets bästa. Det är en nödvändig del av prövningen och central för att bedöma barnets bästa.

I svaren framkommer stora skillnader mellan kommuner när det gäller frågan om barns åsikter beaktas inför övergripande strategiska beslut och återkoppling till barnen. Grundläggande administrativa förutsättningar för barns delaktighet varierar mellan kommunerna och i de flesta fall saknas dessa helt.

Endast en tredjedel (33 procent) av kommunerna har tagit beslut om att prövningar av barnets bästa ska genomföras inför alla övergripande strategiska beslut som rör barn. I 35 procent av kommunerna har kommunalfullmäktige fattat beslut om att barn ska ges möjlighet att höras och en fjärdedel av kommunerna anger att de både fattat beslut om att prövningar av barnets

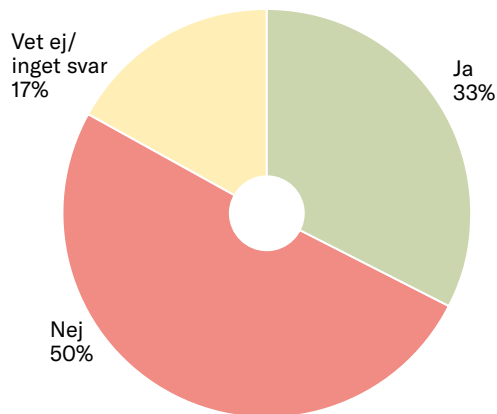
bästa ska genomföras och att barn ska ges möjlighet att höras. Samtidigt anger hälften av kommunerna att de genomför prövningar av barns bästa inför övergripande strategiska beslut.

Bara fyra av tio kommuner anger att de har upprättat en särskild funktion för att arbeta med barnrättsfrågor. Några särskilda funktioner som nämns är barnombudsman, barnrättssamordnare eller barnrättsstrateg (13 procent), barnrättsgrupp eller barnrättsnätverk (9 procent), folkhälsostrateg eller hållbarhetsstrateg (5 procent) och barn- och/eller ungdomsstrateg (4 procent).⁷⁶

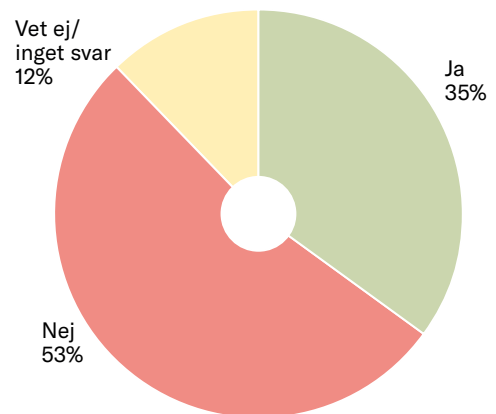
Det varierar stort i vilken utsträckning barns åsikter beaktas samt om barnen får återkoppling på delaktighetsprocesser och beslut som fattas. En knapp fjärdedel (23 procent) svarar att de beaktar barnens åsikter i ganska eller mycket hög utsträckning. En lika liten andel (23 procent) av kommunerna svarar att barn får återkoppling om hur deras åsikter beaktats i ganska eller mycket hög utsträckning.

76. Tematisering av svar baserad på fritextfråga som grupperats och där procent beräknats utifrån 180 deltagande kommuner.

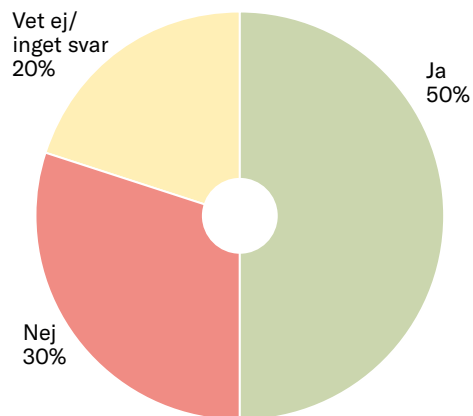
Kommunfullmäktige har tagit beslut om att prövningar av barnets bästa ska genomföras inför det att kommunen fattar övergripande strategiska beslut



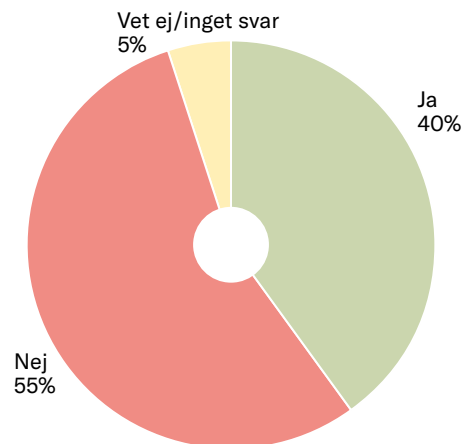
Kommunfullmäktige har tagit beslut om att barn ska ges möjlighet att höras inför övergripande strategiska frågor och beslut



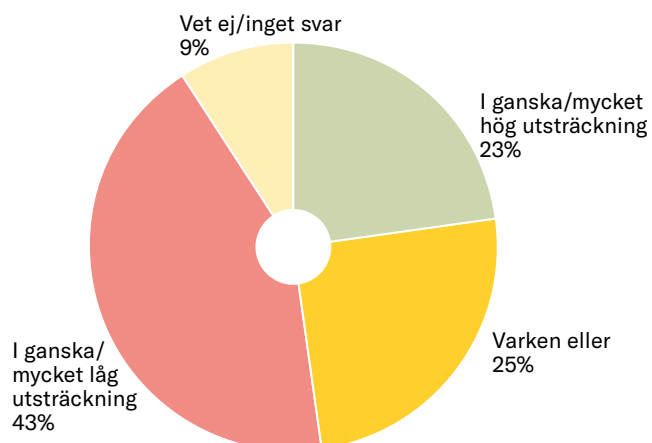
Kommun prövar barnets bästa inför övergripande strategiska beslut



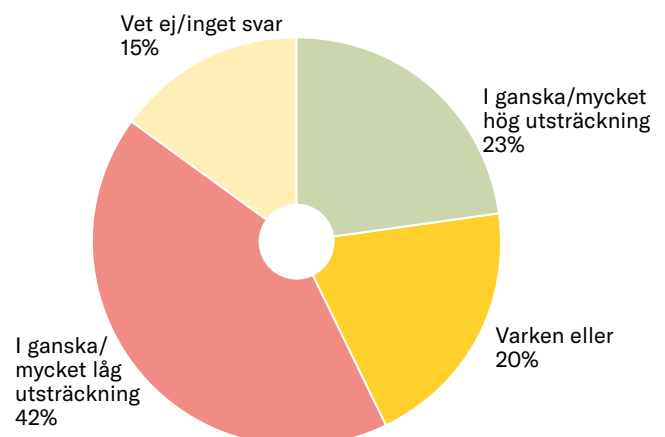
Kommuner som har upprättat en särskild funktion för att arbeta med barnrättsfrågor



Den utsträckning barns åsikter beaktas inför övergripande strategiska frågor och beslut



Den utsträckning barn får återkoppling om hur deras åsikter har beaktats



Kommunernas behov av stöd

Kommunerna kunde även svara på frågor om vilka utmaningar och behov de ser i arbetet med att möjliggöra barns delaktighet. Fyra olika teman kunde ringas in:

- > Metoder, genomförande, rutiner och forum (38 procent). Hur skapar man forum där barnens åsikter och tankar kan framföras, och lyssnas till, och hur vet man att man fått med barnens perspektiv vid strategiska frågor och beslut?
- > Förutsättningar för att möjliggöra barns rättigheter och vilken prioritet detta har hos ledningen (29 procent). Det gäller kunskap, kompetens, en särskild funktion och att frigöra resurser, tid och pengar.
- > Oklarhet omkring arbetssätt och efterfrågan på bättre struktur, styrning och systematik i arbetet för barns delaktighet (17 procent). Tydliga nationella riktlinjer för inhämtning av barns åsikter efterfrågas.
- > Svårt att motivera barn till att delta och säkra ett brett deltagande (11 procent). Man vill nå en så bred delaktighet som möjligt där inte bara "utvalda" röster hörs, men det är svårt att nå vissa grupper av barn.⁷⁷

Kommunerna beskrev också vilken typ av stöd som skulle hjälpa till att stärka arbetet med barns delaktighet:

1. Goda exempel, praktisk erfarenhet och erfarenhetsutbyte (25 procent). Exempel på beprövade metoder som har hållit över tid.
2. Metodstöd (21 procent). Bra metoder att höra barn och unga som inte är för omfattande och fungerar i en kommunal kontext. Gärna olika beroende på vilket

verksamhetsområde som omfattas.

3. Kunskap, utbildning och kompetensutveckling (20 procent). Kompetensutveckling i sak och systematik.
4. Resurser, till exempel tid, pengar och funktioner (14 procent).
5. Systematik, strukturer och styrning (5 procent). Politiken behöver ställa krav på att de ungas röster är viktiga och att synliggöra barn och unga röster i handlägningsprocessen.⁷⁸

Barns röster

I de barnsamtal som Barnombudsmannen genomfört under 2021 har drygt 250 barn i åldrarna 6–15 år delat med sig av sina tankar och erfarenheter om hur de upplever sin möjlighet till delaktighet och inflytande i sin hemkommun.⁷⁹ Barnen vill vara delaktiga i de olika beslut som fattas som rör dem och deras vardag. Flera av dem pekar på att de inte upplever att deras åsikter värderas eller tas tillvara i tillräcklig utsträckning.

"Hur vet jag vem jag ska ringa?"

Även om bara ett fåtal barn nämner att de någon gång faktiskt varit med och påverkat besluten i samhället, har de idéer och förslag på hur de kan göra sina röster hörda. Exempelvis genom namninsamlingar, insändare, strejk eller medverkan i samråd i närområdet:

"Det finns ju, alltså i ens område, så kanske man har möten med resten av området. Som ens föräldrar går till. Så där kan man ju säga någonting".

Ett annat exempel som barnen ger är att kontakta kommunen via brev eller mejl kollektivt.

77. Tematisering av svar baserad på fritextfråga som grupperats och där procent beräknats utifrån 180 deltagande kommuner.

78. Ibid.

79. Under oktober och november 2021 genomförde vi samtal med drygt 250 barn och unga mellan 6 och 15 års ålder. Samtalen hölls i kommunala skolor i kommuner som slumpvist valts ut. Innan besöken visste vi inte hur demokratiarbetet och kunskapen om demokratiska rättigheter på den aktuella skolan såg ut. De åsikter och reflektioner som barn har framfört till Barnombudsmannen i arbetet med den här rapporten representerar inte alla barns åsikter, utan ska ses som exempel.

"Jag kan kontakta partiledarna eller kommunen genom att bara skriva ett väldigt simpelt mejl, att bara vi skulle vilja-, [...] att försöka snacka med nån som är där inne. Och bara ta med sig två, tre människor och visa att ja men vi har ju mer än bara mig som tycker det här. Så kan man ju försöka förmedla det."

Sociala medier nämns också som en kanal för påverkan. Ett sätt som nämns är att ta hjälp av en känd person (influencer).

"Och man kan också (typ), om man känner någon eller man kan typ skriva till nån kändis. Som har mycket inflytande på andra [...] och då kanske om den känner samma och vill uppmärksamma."

Andra idéer är att helt enkelt själv sprida sina förslag och åsikter i kanaler som både beslutsfattare och barnen själva använder.

"Jag tänker, alltså för det mesta kommunicerar man ju på sociala medier. Så det hade ju varit bra om man liksom till exempel lägger ut kanske ett inlägg på vad man tycker och på så sätt kan man, alltså då är det ju lättare att folk också ser det och inser bara, ja, men så här tycker jag också."

Barnen vill påverka allt från skolans innehåll och lekparken till fordonshastighet och kollektivtrafik. I en klass berättar barnen om en skatepark som det finns förslag om. Men den skulle ligga en bit utanför samhället. Barnen tycker att det vore bättre om den låg närmare. Den plats som är tänkt känns inte trygg. De vill påverka beslutet men vet inte hur.

"Hur vet jag vem jag ska ringa? Alltså, vem ska jag mejla? Vem ska jag ringa? Vem ska berätta det för oss? Alltså, det vet man ju inte."

"Blir det någon skillnad?"

Information och återkoppling är viktigt för barnen. I en av klasserna hade barnen skrivit ett brev till kommunpolitikerna. Brevet hade skickats flera veckor tidigare men de hade ännu inte fått någon återkoppling

vilket skapade frustration hos både lärare och eleverna. Ett barn utbrister: *"Har de ens sett det?"*

Återkoppling är viktigt för att förstå och acceptera beslut som påverkar livet. Det gäller hela delaktighetsprocessen. Barnen berättar att de varken får information om hur de kan vara delaktiga eller återkoppling. Trots att de skrivit brev och mejl till kommunen får de inte något svar.

"Och det är också en viktig grej. Vad händer efter? Blir det nån skillnad eller säger vi det här helt i onödan?"

"Man lyssnar mer på de vuxna"

Barnen upplever att de har mycket liten makt att förändra och påverka och att vuxnas ord betyder mer än barns ord, att deras röster inte är värda lika mycket. Vuxna får ta mer plats på grund av att de har rätt slags åsikter och mer erfarenhet.

"Det är lättare att påverka om man är vuxen och har behörighet till att göra vissa grejer än om man är barn och liksom fortfarande går i skolan".

"Det är ju saker som påverkar oss. För vi barn är också många, så vi borde ändå kunna vara en del av den här procenten som påverkar."

"Jag kan nästan tycka att ibland känns det som att en vuxen röst kan nästan vara hundra små barnröster. Ja, för att man lyssnar mer på de vuxna. [...] För att vuxna är typ mer mogna och har rätt åsikt jämfört med barn som inte vet lika mycket."

"Det är ju mer saker som liksom bestäms åt oss och sen måste vi bara anpassa oss efter det."

"Vi ber dem göra nånting och sen gör de det inte"

Barnen förstår, oavsett ålder, vem som bestämmer vad i skolan. Men det är svårare att förstå det som sker utanför skolan och styrkedjan i kommunen:

"Lärarna måste berätta det här kan ni göra. Och så här vilka steg, vilka som är deras chefer också, för det lärde vi oss mycket i går. Ja, det var första gången i går jag hörde det, förvaltningen och sånt. Och det tror jag är grejer folk måste veta från början som vi liksom lär oss nu. För annars tror man ju lätt att det är så här, ja men vi ber dem göra nånting och sen gör de det inte för att de inte vill, men det är ju för att de inte får, ovanifrån."

Barnen nämner också att skolan har en viktig roll att hjälpa och hänvisa dem till rätt instans. Det skapar förståelse och acceptans för vad de kan och inte kan påverka:

"Men om man hade kunnat gå till rektorn så kanske de hade kunnat säga: ja, jag vet inte hur bra detta kommer att gå igenom om du lämnar det på mig. Men jag vet att om du verkligen vill det här... så har vi de här kanalerna du kan ringa, de här trådarna du kan dra i liksom... Sen kan vi också hjälpa dig på vägen."

"Men det är också det här med att man vet inte hur man gör heller. Det är så jättesvårt bara, ja, men dra i rätt trådar, men hur gör jag det?"

Analys

Barns rätt till delaktighet är en av barnkonventionens grundprinciper och en viktig förutsättning för att bedöma barnets bästa inför allmänna beslut. Barn ska ha lika möjligheter och förutsättningar till delaktighet oavsett var de bor och deras rätt till att bli hörda i alla frågor som rör dem förutsätter också att de är informerade, att deras synpunkter beaktas, att de får återkoppling och en möjlighet att överklaga beslut.⁸⁰

Barns delaktighet och inflytande är av stor betydelse för såväl barns som samhällets utveckling:

> Deltagande främjar barns självförtroende,



känsla av egenvärde och att det går att förändra sin omgivning.

- > Det ökar barns tillit till samhället och skapar förtroende och förståelse för demokratiska processer och hur och var beslut tas.
- > Det ger ett bättre beslutsunderlag, en ökad kvalitet samt leder till en större måluppfyllelse och ett bättre resursutnyttjande.
- > Det främjar ett hållbart och inkluderande samhälle där barns medborgerliga och demokratiska rättigheter värdesätts och kan praktiseras i det dagliga livet.

Ytterst är det regeringens ansvar att säkerställa att barnkonventionen genomförs, men i praktiken vilar ett stort ansvar på kommunerna. Kommunerna fattar dagligen tusentals beslut som rör barn och deras vardag. Tillämpningen av barnkonventionen i de kommunala besluten är därför av stor vikt även för det nationella genomförandet av barnrättspolitik.

Kommuner saknar rutiner

Kommunen är den demokratiska arena barnen i första hand kommer i kontakt med. Målgruppsanpassad information, delaktighet och kunskap om den demokratiska processen är därför viktigt för barns tillit och förståelse för samhället i stort.

80. Jfr. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd. (CRC/C/GC/12).

Barn vill delta i kommunala beslut och frågor, men de vet inte hur. Deras upplevelse är att de inte tas på lika stort allvar som vuxna och att det är svårt att veta hur de ska göra sina röster hörda. Det är dock inte barn som har ansvar för detta. Ansvaret ligger hos de vuxna.

En majoritet av kommunerna saknar, enligt resultatet av enkäten, rutiner och arbetssätt för att tillgodose barns rätt till information. Dessutom skiljer sig kommunernas arbete åt i prövningar av barnets bästa. Grundläggande förutsättningar för barns delaktighet saknas i de flesta kommuner. En prövning av barnets bästa förutsätter att barn ges möjlighet att bli hörda och barns rätt till delaktighet gäller alla barn utan åtskillnad.

För att barns delaktighet i allmänna kommunala beslut ska stärkas och säkerställas behöver kommunerna:

- > få ökad kunskap om vad barnets rättigheter enligt barnkonventionen i praktiken innebär och de måste sätta sina ramar för barnrättsarbetet.
- > förankra arbetet i alla led av styrkedjan vilket kräver tydlig ledning och struktur.
- > identifiera utvecklingsområden.
- > upprätta handlingsplaner med konkreta insatser och åtgärder som följs upp systematiskt och utvärderas.
- > bedriva arbetet med att genomföra barnkonventionen som en dynamisk process i nära dialog med, och skräddarsydd för, de barn som befinner sig i kommunen.
- > dra egna, erfarenhetsbeprövade slutsatser, och anpassa metoder och processer utifrån de specifika förutsättningar som råder i respektive kommun.

Kommuner har olika förutsättningar. En enhetsmodell som skulle passa alla kommuner är därför knappast möjlig. Däremot behövs tydliga krav på en struktur för barns delta-

gande och uppföljning av arbetet. Det skulle möjliggöra utvärderingar och underlätta att olika modeller testas.

När det gäller beslut om olika insatser kring enskilda barn, t.ex. inom socialtjänst, skola eller i samband med vårdnadstvister är det ytterst viktigt att det finns en dokumenterad systematik och tydlig styrning. Har barnet kommit till tals? I så fall hur? Vilken tyngd gavs barnets åsikt? Hur gjordes en bedömning av barnets bästa? Det finns en stor förbättringspotential när det gäller konkreta förhållningssätt inför beslut som berör barn som grupp och barn i egenskap av medborgare.

Information till barn central

Barn vi talat med har ofta lyft vikten av information och återkoppling. De vill kunna förstå de beslut som fattas. Vissa barn har idéer och tankar kring hur de kan göra sina röster hörda. Skolan spelar en viktig roll i att ge kunskap om beslutsprocesserna i kommunen. I vår förra årsrapport framgick tydligt att det saknades arenor där barn kunde söka eller få information kring beslut som rörde pandemin och många barn pekade då på vikten av att få och förstå information kring frågor som rörde deras vardag.

Barnkonventionens rättigheter ska tillförsäkras varje barn och de stora skillnaderna mellan kommunerna är inte acceptabla. Kommuner står, utifrån sina förutsättningar, inför olika utmaningar i arbetet med att möjliggöra barns delaktighet. De har själva uttryckt behov av en rad olika insatser, bland annat goda exempel och praktisk erfarenhet av hur barn kan göras delaktiga.



Barnkonventionen och barnrättsarbete

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1989 och ratificerades av Sverige året därpå. Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen en del av svensk lag. Barnkonventionen ska tillämpas och tolkas i sin helhet. Ingen artikel är viktigare än en annan men fyra av artiklarna utgör grundprinciper som uttrycker de grundläggande värderingar som konventionen utgår från:

Artikel 2: Barnets rätt till samma rättigheter och lika värde.

Artikel 3: Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand det som bedöms vara barnets bästa beaktas.

Artikel 6: Barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling.

Artikel 12: Barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade.

Barnkonventionens övriga artiklar ska alltså tolkas i ljuset av dessa fyra grundprinciper.

Delaktighet i hela processen

För att kunna ha ett barnrättsperspektiv i frågor som berör barn gäller det att ha barnkonventionen som utgångspunkt. Det är inte möjligt utan att genomföra de fyra grundprinciperna. Att barn görs delaktiga i hela processen fram till beslut är också en förutsättning för att barnperspektivet ska kunna beaktas. Det gäller såväl enskilda beslut som hela processer. En tidigare brist på delaktighet kan inte ersättas genom att i efterhand göra barn delaktiga. Delaktighetens olika delar hänger ihop och alla dessa ska tillgodoses.

Barn är inte "mini-människor" med

”mini-mänskliga rättigheter”⁸¹ utan har samma rättigheter och möjligheter som vuxna. Enligt barnkonventionen är barn både skyddsobjekt och rättssubjekt. Genom att den innehåller såväl de politiska och medborgerliga som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, blir den dubbla synen på barn också tydlig. Barn är kompetenta individer som, precis som vuxna, har rätt till inflytande över sina liv. De har yttrandefrihet, religionsfrihet, mötesfrihet och rätt till privatliv. Däremot saknar barn i olika grad den mognad, erfarenhet och kunskap som vuxna har och behöver därför vägledas och få stöd från vuxenvärlden. Att barn möjliggörs delaktighet i de processer, beslut och den miljö de berörs av är en elementär förutsättning för att deras rättigheter ska uppfyllas.

Barnets bästa

Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det gäller oavsett om åtgärden vidtagits av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vid en bedömning av barnets bästa behöver hänsyn tas till samtliga grundprinciper och konventionen i sin helhet. Även barnets egna upplevelser och åsikter ska ha särskild betydelse. Vi måste alltid höra vad barnet har att säga.

Barn har rätt att få sitt bästa prövat i alla beslut och åtgärder som rör ett enskilt barn eller barn som grupp. Barnrättskommittén poängterar att barnets bästa är både en kollektiv och en individuell rättighet.⁸² Den

som fattar beslut som påverkar ett eller flera barn i Sverige har alltså en skyldighet att beakta barnets bästa. Alla statens handlingar påverkar barn på ett eller annat sätt, men detta betyder inte att varje handling har föregåtts av en process för att bedöma och fastställa barnets bästa. När ett beslut kommer få en betydande inverkan på ett eller flera barn är det dock enligt kommittén lämpligt att tillämpa en högre skyddsnivå och ett noggrant förfarande för att ta hänsyn till barnets bästa.⁸³ Om det är möjligt att tolka en regel på olika sätt ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde.⁸⁴

Bedöm konsekvenser

Vad som är barnets bästa går inte alltid att ge ett enkelt och entydigt svar på. Men de beslut som påverkar barn ska föregås av en bedömning av vilka konsekvenser beslutet kan få för det enskilda barnet eller för barn i grupp. I detta ingår, som konstaterats, att ta del av barnets eller barnens åsikter och upplevelser. Den som fattar beslut behöver också motivera vad som har bedömts vara bäst för barnet, hur prövningen har genomförts och hur barnets bästa har bedömts gentemot andra intressen.⁸⁵

Om ett beslut tas som inte är i linje med vad som är bäst för barnet behöver åtgärder genomföras som kompenserar detta. För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att barnkonventionen respekteras i lagstiftning och i strategier på alla myndighetsnivåer, krävs fortlöpande prövningar av barnets bästa.

81. På engelska "Mini-human beings with mini-human rights", ett uttryck som använts främst av Maud de Boer-Buquicchio, tidigare vice generalsekreterare för Europarådet, numera FN:s särskilda rapportör om handel med och sexuell exploatering av barn.

82. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 23 (CRC/C/GC/14).

83. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 20 (CRC/C/GC/14).

84. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 6 b (CRC/C/GC/14).

85. Jfr. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 6 c (CRC/C/GC/14).

Det krävs alltså förebyggande konsekvensanalyser, som förutsäger effekterna av lagförslag, politik eller budgetfördelningar. Det krävs också analyser i efterhand, som bedömer vilken faktisk effekt genomförandet har haft. Denna process måste enligt barnrättskommittén vara inbyggd på alla nivåer i statsförvaltningen, och på ett så tidigt stadium som möjligt.⁸⁶

Rätten till delaktighet

Rätten för barn att fritt uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet samt att åsikten ska tillmätas betydelse framgår av artikel 12. I genomförandet av artikeln ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

Barn har rätt att vara delaktiga i alla frågor som berör dem. Det är viktigt ur flera aspekter. Dels stärker det barnets känsla av betydelse och barnets förtroende för vuxenvärlden. Dels motiverar det barnet att ta ansvar för och kontroll över sitt liv. Men barns delaktighet är också en grundläggande förutsättning för att barnets bästa ska kunna vara vägledande vid beslut. Att låta barnet komma till tals är det enda sättet för vuxenvärlden att förstå barnets upplevelser, uppfattningar, önskemål och behov och därmed också en nödvändig del av en adekvat barnkonsekvensanalys.

Rätten till delaktighet består av flera delar:

- > För att rätten att komma till tals ska vara meningsfull har barn rätt till information de förstår. Annars kan det vara omöjligt för ett barn att ta ställning eller att uttrycka en åsikt. Rätten till information är därför en grundläggande förutsättning för barnets delaktighet.
- > För att barn ska kunna uttrycka sina åsikter vet vi att de behöver känna sig trygga. Barn är individer, precis som vuxna,

och en arena som kan kännas trygg och bekväm för ett barn behöver inte göra det för ett annat. Det är därför viktigt att man noga tänker igenom vilka former för delaktighet som erbjuds barn.

- > För verklig delaktighet behöver barnens åsikter också tas i beaktande i den process eller i det beslut saken gäller. Det är viktigt inte bara för att barnet ska känna att åsikterna har betydelse utan också för att en barnkonsekvensanalys med barnets bästa i fokus ska kunna genomföras.

Alla delar av delaktigheten är lika viktiga och man kan inte välja bara en av dem. Utan rätt till inflytande skulle möjligheten att uttrycka sin åsikt inte vara något annat än just det. Utan adekvat information om vad saken gäller betyder möjligheten att uttrycka sin åsikt inte mycket och riskerar att inte få någon betydelse för utgången. Det skulle omöjliggöra adekvata barnkonsekvensanalyser och skulle påverka barns vilja att delta och förtroende för vuxenvärlden negativt.

I vissa fall är detta så långt man kommer i nuläget. Det kan hända att system ännu inte har utarbetats för bättre delaktighet eller att ett beslut eller en händelse inträffat som inte har gått att förutse. I vissa fall är information och/eller en möjlighet att uttrycka sin åsikt och få återkoppling tillräckligt för att barnets rätt till delaktighet kan anses ha respekterats. Det kan handla om situationer där barnet är i behov av information men där det inte finns något att påverka, som t.ex. när en förälder avlider. Formen för delaktighet måste vara anpassad till situationen och noga övervägas i förhållande till övriga artiklar i barnkonventionen. För att barnkonventionen ska ha anses ha genomförts fullgott behöver delaktighet genomsyra hela processen.

86. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 5 (2003) om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6), punkt 45 (CRG/GC/2003/5).

Kopplingen mellan artikel 3 och 12

För att kunna bedöma barnets bästa behöver barn göras delaktiga. Den nära kopplingen mellan artikel 3 och 12 har också uttryckts av barnrättskommittén. Den ena handlar om att förverkliga barnets bästa och den andra handlar om tillvägagångssättet för att beakta barnets åsikt i de frågor som rör dem, inklusive bedömningen av barnets bästa. Det går, enligt kommittén, helt enkelt inte att tillämpa artikel 3 korrekt om kraven i artikel 12 inte uppfylls. På samma sätt stärker artikel 3 genomförandet och funktionen av artikel 12.⁸⁷

Varje barns lika rätt utan åtskillnad

Konventionsstaterna ska tillförsäkra varje barn inom landets jurisdiktion rättigheterna som följer av konventionen, utan åtskillnad av något slag.

Med "varje barn" avses, enligt barnrättskommittén, samtliga barn som befinner sig i konventionsstaten oavsett medborgarskap eller legal status. Alla rättigheterna i konventionen ska tillförsäkras alla barn, oavsett var i landet de befinner sig.⁸⁸ Decentralisering av makt genom självstyre och delegering av förvaltning minskar inte på något sätt ansvaret för statens skyldigheter mot alla barn.⁸⁹

Artikel 2 innebär att barnet inte får utsättas för diskriminering på grund av omständigheter som rör barnet eller dess föräldrar. Barn får heller inte diskrimineras i förhållande till vuxna eller andra barn. Det krävs att staten vidtar förebyggande

åtgärder för att säkerställa att alla barn ges möjlighet att jämlikt åtnjuta rättigheterna för att leva upp till kraven i artikel 2.⁹⁰

Statens ansvar för genomförandet

Konventionsstaterna ska, enligt artikel 4, vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som följer av konventionen.

I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta dessa åtgärder. Statens ansvar för att barnkonventionen genomförs är långtgående och strikt i den mening att det inte, genom exempelvis delegering, decentralisering eller självstyrande områden, kan överföras. Staten måste behålla sin befogenhet att kräva sträng efterlevnad av konventionen.⁹¹

Alla övriga artiklar ska tolkas tillsammans med artikel 4. Att staten ska vidta lämpliga åtgärder innebär att staten själv, med respekt för varje rättighet, måste bestämma vilka åtgärder som är mest lämpliga. I förhållande till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (bl.a. rätten till bostad och rätten till utbildning) ska staten dock till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta åtgärder. Listan av möjliga åtgärder som återfinns i artikeln är inte uttömmande, andra typer av åtgärder kan alltså komma ifråga om staten finner det lämpligt.

87. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 43 (CRG/C/GC/14).

88. Se bl.a. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 6 (2013) om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, punkt 12 (CRG/C/GC/6).

89. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 5 (2003) om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, punkt 40 (CRG/GC/2003/5).

90. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, punkt 41 (CRG/C/GC/14).

91. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 5 (2003) om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, punkt 40 och 41 (CRG/GC/2003/5).

Barnkonsekvensanalyser

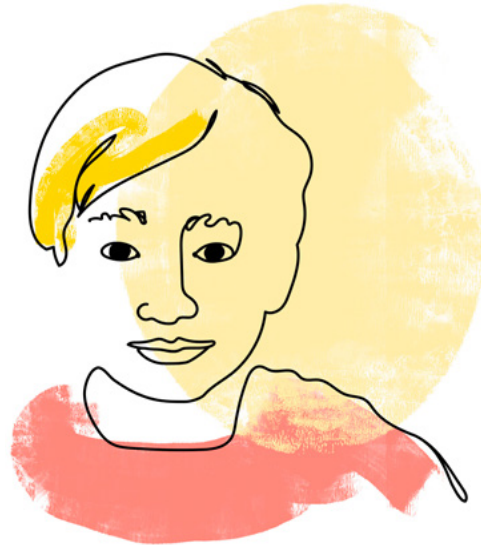
En central förutsättning för att genomföra barnkonventionen är systematiska barnkonsekvensanalyser. Det innefattar en bedömning av vilka konsekvenser ett beslut, oavsett vilken typ av beslut det är, kan få för ett enskilt barn, barn i grupp eller alla barn. Detta följer bland annat av artikel 3 om barnets bästa och artikel 4 om ansvar för genomförande av konventionen.

Barnkonsekvensanalyser ska ske löpande och vara integrerade i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället. Ett minimikrav är att analysen genomförs med konventionen och de fakultativa protokollen som grund. Beslutet behöver också följas upp med en efterhandsanalys som visar vilka faktiska effekter genomförandet haft för barn.⁹² Allt för att kunna bedöma barnets bästa.

Barns delaktighet är central för bedömningen av barnets bästa och i en barnkonsekvensanalys. Till viss del kan ett barnperspektiv anläggas även utan att barn varit delaktiga. Men det är inte förrän barn möjliggörs delaktighet som man med säkerhet kan avgöra barnets upplevelse av sin situation och vilka konsekvenser ett beslut skulle få för enskilda barn, grupper av barn eller alla barn. Det gäller även då system och processer arbetas fram.

Ett gott beslutsfattande

Varje dag fattas många beslut som påverkar barn. Det kan handla om beslut i det enskilda mötet med barnet som exempelvis hur ett bemötande ska ske eller hur den vuxna interagerar med ett barn. Det kan också handla om beslut som rör ett enskilt barn eller en grupp barn som t.ex. en klass, årskurs eller skola. På gruppnivå fattas beslut utifrån andra förutsättningar och med en större komplexitet. Ju längre upp i en styrkedja



beslutet ligger och ju fler barn, sammanhang och verksamheter det berör desto mer komplex blir även den process som leder fram till ett beslut. Detta ställer även stora krav på att barnkonventionen ska kunna tillämpas på många olika sätt, även om artiklarna och grundprinciperna är desamma. Vuxna har alltid ett stort ansvar gentemot de barn de interagerar med, oavsett vilken roll de har. Samtidigt finns det många strukturella och kontextuella förutsättningar som också måste fungera för att barn ska skyddas och stärkas enligt barnkonventionen.

Det behövs alltså en palett av metoder, arbetssätt och kompetenser för att kunna lyckas med att göra prövningar av barnets bästa som också beaktar barns delaktighet i de processer som leder fram till ett beslut. Det gäller även återkopplingen och processen när beslutet ska genomföras.

Det finns ett stort behov av att bygga upp en kapacitet i både lokala och nationella styrkedjor för att kunna göra prövningar av barns bästa i både strategiska och dagliga beslut. Då skapas även en flexibilitet att kunna möta ett stort antal barn och den heterogenitet som finns i gruppen.

Barnkonventionen pekar tydligt på barnets bästa och det enskilda barnets rättigheter. Vi vuxna behöver kunna verka för barns bästa både som individer, som del av en grupp och som likvärdiga medborgare.

92. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 5, punkt 45 och nr. 14 punkt 35 och 99 (CRC/GC/2003/5).

Så gjorde vi rapporten

Underlaget till rapporten bygger i huvudsak på tre källor:

- > Vi har pratat med barn om deras syn på sina rättigheter och hur delaktighet och inflytande möjliggörs i skolan och i övergripande kommunala beslut.
- > Vi har i en enkät frågat samtliga 290 kommuner hur barn ges möjlighet till delaktighet i övergripande strategiska frågor och beslut som rör dem.
- > Vi har samtalat med relevanta aktörer inom skolväsendet och bostadspolitiken om deras erfarenhet och kunskap om hur barns rättigheter beaktats inom respektive sakområde.

Därutöver har vi tagit del av litteratur, offentligt tryck och myndighetsrapporter inom respektive område.

Samtal med barn

Barnrättskommitténs nio kriterier för meningsfullt deltagande har varit vägledande i våra samtal med barn: ämnet ska vara tydligt och relevant för barnen, det ska vara frivilligt att uttrycka en åsikt och barnet ska förstå vad samtalet kommer att användas till.⁹³

Utgångspunkten för samtalen med barn har varit deras egna upplevelser och tankar om rätten till delaktighet och inflytande. Barnens egna berättelser illustrerar tydligt hur de upplever sin rätt till delaktighet i skolan och på kommunal nivå. Vi har träffat och pratat med drygt 250 barn i grupper om 5 till

30 personer mellan 6–15 års ålder. Mötena hölls fysiskt under oktober och november månad 2021.

Samtalen genomfördes i olika skolor under lektionstid i tre utvalda kommuner. Kommunerna var slumpmässigt utvalda utifrån Sveriges kommuner och regioners kommungruppsindelning.⁹⁴

- > Storstäder och storstadsnära kommuner.
- > Större städer och kommuner nära större stad.
- > Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner.

Vi kontaktade ett antal skolor från varje kommun för att få en spridning utifrån storlek på skola, klasser och ålder på barnen som medverkade. I samarbete med skolans rektorer och lärare informerade vi både barn och vårdnadshavare innan vi träffade barnen. Under hela samtalet kunde barnen välja att avstå att medverka. Om barnen själva samtyckte spelades samtalen in. I samtalen har grupperna först introducerats till barnkonventionen och reflekterat över vad det innebär att vara barn och att ha makt. Utifrån detta har barnen diskuterat vem som bestämmer vad på olika samhällsnivåer och vad delaktighet innebär.

Målsättningen har varit att varje barn ska ha utrymme att själv berätta på ett sätt som känns bra för barnet. Vi har därför utgått från ett lektionsupplägg där barnen erbjuds att berätta muntligt i större grupp, i par och via text och bild. I de yngre åldersgrupperna har vi arbetat med kreativa uttrycksformer

93. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr. 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd, punkt 26 (CRC/C/GC/12).

94. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

som pyssel och bild. Samtalen har transkriberats och därefter analyserats. Citaten som presenteras i rapporten är i de flesta fall ordagranna, men en del har redigerats för att säkerställa barnens anonymitet och för att öka förståelsen för innehållet.

Barn är experter på sin egen situation och deras röster är inte representativa för samtliga barn och unga. Resultaten kan därför inte generaliseras till andra grupper.

Enkät till kommuner

Målgruppen för enkäten till Sveriges kommuner var stabschef eller motsvarande på den kommunövergripande förvaltningen. Vår utgångspunkt var att de som besvarade enkäten skulle finnas på en kommunövergripande nivå.

Frågorna i enkäten sökte fånga upp på vilket sätt barn ges möjlighet till delaktighet i kommuners övergripande strategiska frågor och beslut som rör barns liv, till exempel samhällsbyggnad, utbildning, hälsa, miljö, levnadsvillkor och skydd. Enkätfrågorna omfattade därmed inte barns delaktighet i frågor och beslut gällande enskilda fall inom exempelvis skola, omsorg eller socialtjänst.

Vi fick in svar från totalt 180 av Sveriges 290 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 62 procent.

Samtal med aktörer

Barnombudsmannen bjöd in representanter från olika verksamhetsområden inom både offentlig, privat och frivillig sektor till samtal om barnets rättigheter utifrån sakområdena bostad och skola. Syftet var att få en bild av hur barnets rättigheter efterlevs och tillämpas samt vilka utmaningar som finns och vilka förändringar aktörerna anser behöver ske.

Gällande barns rätt till delaktighet och inflytande i skolan deltog Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barn- och elevombudet, Lärarförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Elevernas riksförbund samt forskare från Örebro och Linköpings universitet.

I samtalen om barns rätt till bostad deltog Boverket, Kronofogden, Länsstyrelsen i Stockholm, Rädda Barnen, SKR, Socialstyrelsen, Stadsmissionen, Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna Sverige. En intervju har också genomförts med Tove Samzelius, forskare vid Malmö universitet.

I samtalen om barns rätt till bostad deltog Boverket, Kronofogden, Länsstyrelsen i Stockholm, Rädda Barnen, SKR, Socialstyrelsen, Stadsmissionen, Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna Sverige. En intervju har också genomförts med Tove Samzelius, forskare vid Malmö universitet.





BARNOMBUDSMANNEN

Postadress: Box 22106,

104 22 Stockholm

Telefon: 08-692 29 50

E-post: info@barnombudsmannen.se

Webbplats: www.barnombudsmannen.se



Kommunstyrelsen
Barn- och skolnämnden
Utbildningsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Socialnämnden
Bygg- och miljönämnden
Teknik- och klimatnämnden
Val- och demokratinämnden

Grundläggande granskning av styrelse och nämnder 2021

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att genomfört en översiktlig grundläggande granskning.

Utifrån granskningens syfte och genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet delvis bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Barn- och skolnämnden samt Socialnämnden har i hög grad nått fullmåktiges mål för verksamheten.

Vidare har kommunstyrelsen och samtliga nämnder i allt väsentligt bedrivit sin verksamhet från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Barn- och skolnämnden samt Socialnämnden har emellertid inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftsbudgetram.

Vi bedömer även att styrelsen och nämndernas interna kontroll inom ramen sitt förvaltaruppdrag i allt väsentligt varit tillräckligt.

Rapporten som innehåller ett antal rekommendationer översänds till kommunstyrelsen och samtliga nämnder för beaktande och kännedom.

För revisionen


Johnny Karlson
Ordförande

Granskning av likvärdig skola - Stöd och stimulans

Norrtälje kommun

Juni 2022

Jenny Nordqvist

Sofia Persson

Marie Lindblad

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av barn- och skolnämnden avseende likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan samt att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?	Delvis	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?	Delvis	
3. Vidtar barn- och skolnämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- Det framkommer att det finns en osäkerhet bland personalen på grundskolorna avseende skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Nämnden rekommenderas därför att säkerställa att framtaget stödmaterial är tillräckligt samt att det sprids/implementeras på samtliga skolenheter.
- Säkerställa att det på huvudmannanivå finns en ändamålsenlig dokumentation av uppföljning och analys av enheternas arbete med stöd och stimulans. Denna dokumentation är en förutsättning för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.
- Säkerställa att den nya resursfördelningsmodellen implementeras och utvärderas på kort och lång sikt för att undersöka att modellen har avsedd effekt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
Skolorganisation	6
Granskningsresultat	7
3.1 Likvärdiga förutsättningar	7
3.1.1 Iakttagelser	7
3.1.2 Bedömning	11
3.2 Uppföljning och analys	11
3.2.1 Iakttagelser	12
3.2.2 Bedömning	15
3.3 Åtgärder vid bristande likvärdighet	15
3.3.1 Iakttagelser	15
3.3.2 Bedömning	16
Samlad bedömning	17
4.1 Rekommendationer	17
4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Bilaga - Inkommen dokumentation	19

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Skolan ska vara likvärdig och alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet enligt skollagen.

Vid en genomgång av statistik för Norrtäljes kommunala grundskola framträder en bild som visar att andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne varierar mellan 41,6 procent och 95,5 procent mellan de kommunala skolorna.

För eleverna i skolår 9 varierar resultaten för vt 2021 både mellan skolorna och mellan könen. Skillnaderna är större mellan skolorna än mellan pojkar och flickor.

Andelen behöriga till gymnasiets yrkesförberedande program varierar mellan skolorna från 70 procent och uppåt. (Skillnaderna mellan könen är dock bara några procentenheter.) Andelen elever som har godkända betyg i alla ämnen varierar mellan skolorna från 55 procent till 92,3 procent och flickor har som grupp cirka fem procentenheter högre behörighet än pojkar som grupp.

Av grundskolans kvalitetsrapport 2020-2021 framgår att närvaro är det mest prioriterade utvecklingsområdet och arbetsmiljö med studiero det näst mest prioriterade utvecklingsområdet.

Av utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning." (SOU 2020:28.) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor har ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever med goda förutsättningar att lyckas väl samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

Skolan ska arbeta för att kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar. Det kompensatoriska uppdraget avser både huvudmäns arbete med att stärka likvärdigheten mellan skolor och rektors arbete med att stärka likvärdigheten inom skolan.

Brister i likvärdighet kan bero på en rad olika faktorer. Enligt skollagen innehåller begreppet likvärdighet flera olika aspekter:

- Tillgång till lika utbildning,
- Lika kvalitet på utbildningen,
- Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar.

Barn- och skolnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig skola.

Granskningen fokuserar på insatser för stöd och stimulans.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende insatser för stöd och stimulans. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Granskningen har även syftat till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?
- Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?
- Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Första frågan utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör grund för bedömning av intern kontroll.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- 1 kap. 4, 8, 9 §§, 2 kap. 8 §, 4 kap. 4–7 §§ skollagen,
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsende
- 3 kap. 5 och 7-12 §§ skollagen (extra anpassningar och särskilt stöd)
- Skolverkets allmänna råd Extra anpassning, särskilt stöd och åtgärdsprogram
- I övrigt se revisionsfrågorna.

1.4 Avgränsning

I tid har granskningen i huvudsak avgränsas till läsåret 21/22. Granskningen har avgränsats till att omfatta barn- och skolnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan.

Ett representativt urval av tre skolenheter har gjort för verifiering i granskningen. Skolorna har valts ut utifrån parametrarna elevantal, geografi, årskurser, stad/land samt socioekonomi.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation (styrdokument/handlingsplan/rutiner och uppföljning, protokoll) samt intervjuer. Även dataanalys utifrån offentlig statistik på skolnivå och

gruppnivå har sammanställts som grund för urval och intervjuer. Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningsdirektör
- Verksamhetschef för centrala elev- och barnhälsan
- Verksamhetschef för grundskolan
- Rektorer vid de utvalda grundskolorna
- Representanter för lärare samt speciallärare/pedagoger vid de utvalda grundskolorna
- Elever vid de utvalda grundskolorna

Innan rapporten fastställts har samtliga personer (med undantag från eleverna) som varit föremål för intervju getts möjlighet att sakgranska rapporten. Detta innebär att de beretts möjlighet att läsa de iakttagelser vi beskriver i syfte att återkoppla om vi framfört faktafel eller på annat sätt beskrivit omständigheter/processer på ett sådant sätt att det inte lämnar förutsättningar för en rättvisande bedömning inom området. Utifrån erhållna synpunkter inom ramen för vår faktakontroll har vi slutligen genomfört en slutvärdering, fastställt våra bedömningar samt upprättat rekommendationer inom området.

2. Skolorganisation

I Norrtälje kommun är barn- och skolnämndens uppdrag att leda, samordna och utveckla verksamheter inom förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola samt annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem. Barn- och skolnämnden ska verka för att barn och elever i Norrtälje kommun ges en likvärdig utbildning med hög kvalitet utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov. Ansvaret innebär enligt skollagen (2010:800) bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella och lokala målen samt kvalitetskraven uppfylls. Grundläggande i huvudmannens ansvar för utbildningen är att den motsvarar skollagens krav på kvalitet, likvärdighet och att utbildningen är förankrad i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

I Norrtälje kommun finns det 24 kommunala grundskolor. För verifiering har tre grundskoleenheter valts ut i samråd med de förtroendevalda revisorerna och med barn- och skolnämnden. Urvalet har baserats på varierande socioekonomiska förutsättningar, elevantal, geografisk spridning samt täcker samtliga årskurser F-9.

Organisation

Barn- och skolnämndens verksamheter leds av en chef för barn- och utbildningskontoret. För varje skolform finns en utsedd verksamhetschef tillika skolchef som leder de kommunala rektorerna. Det finns även en verksamhetschef för barn- och elevhälsan. Under verksamhetschefen för elevhälsan finns två enhetschefer för elevhälsans medicinska insatser samt stöd och utveckling som omfattar skolpsykologer, skolläkare, skolsköterska, arbetsterapeut, kuratorer och specialpedagoger med flera.

Sedan den 1 januari 2021 finns en avdelning för verksamhetsstöd och kansli inom barn- och utbildningskontoret. Avdelningen leds av en verksamhetschef samt tre enhetschefer för resultat och analys, IT- och digitalisering samt kansli och nämndadministration.

3. Granskningsresultat

3.1 Likvärdiga förutsättningar

Revisionsfråga 1: Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?

Revisionsfrågan ska svara på om barn- och skolnämnden säkerställer att det finns förutsättningar i den kommunala grundskolan avseende ett likvärdigt arbete med stöd och stimulans.

3.1.1 Iakttagelser

I *Verksamhetsplan 2022-2024*¹ framgår att fokus för barn- och skolnämndens verksamheter under tvåårsperioden bland annat ska vara att skapa förutsättningar för en stödjande och uppmuntrande skolmiljö. I planen nämns att grunden för arbetet är ett systematiskt kvalitetsarbete och utveckling av elevhälsan och andra stödfunktioner. Vidare innehåller verksamhetsplanen flera så kallade målområden, däribland målområde 4 *Norrälje kommun ska vara en kunskapsinriktad skolkommun- där barn och unga rustas väl för framtiden och ges möjlighet att nå sin fulla potential*. Målområdet omfattar följande tre inriktningsmål med bäring på nämndens ambition att bli en av Sveriges bästa skolkommuner år 2030:

- Skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat
- Öka tryggheten och trivselen i skolan
- Skapa en stödjande, uppmuntrande lärmiljö

Inriktningsmålen ovan konkretiseras med indikatorer och verksamhetsmål. Ett exempel på indikator för det förstnämnda inriktningsmålet med tydlig bäring på stöd och stimulans är: *Andel (%) elever som tycker att skolarbetet stimulerar elevens lust att lära mer*. För samma mål framgår att andelen elever med godkänt betyg i matematik respektive svenska ska öka gradvis från år 2020 till år 2024. Exempel på verksamhetsmål med bäring på stöd och stimulans kopplat till det andra inriktningsmålet är *Ökad närvaro i skolan*. Aktiviteter för detta mål är *Ökat psykosocialt stöd i skolan med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser samt Implementering av redan framtaget basprogram för skolkuratorer*. Av verksamhetsplanen framgår det inte att det tredje inriktningsmålen har en tydlig bäring på stöd och stimulans. Däremot anges det i den centrala barn- och elevhälsans *Arbetsplan 2022* att lärare ska ges förutsättningar att fokusera på sitt pedagogiska uppdrag och att skolan i högre grad ska anpassas efter det enskilda barnets förutsättningar och elevers stödbehov. Det beskrivs inbegripa att fler elever ska kunna erbjudas plats i resursklass, att särbegåvade elever ska erhålla särskilt stöd samt att skolgårdar ska rustas upp.

¹ 2022-01-24, §3

Av *Verksamhetsplan 2022-2024* framgår vidare att barn- och utbildningskontoret har fått i uppdrag att senast i mars 2022 redovisa förslag till ny resursfördelningsmodell. Avsikten är att den reviderade modellen ska kunna användas inför budgetarbetet 2023. I verksamhetsplanen beskrivs hur den reviderade versionen planeras beakta fler parametrar än enbart barn- och elevantal och i större utsträckning ta hänsyn till socioekonomiska och geografiska förutsättningar. I *Verksamhetsberättelse 2021* framgår att arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell har skjutits upp och förlagts till år 2022 på grund av pandemin. Vid intervjuer bekräftas att det pågår ett arbete med att ta fram en reviderad resursfördelningsmodell.

Vi har i granskningen tagit del av *Skolutvecklingsprogram 2022-2025*² av vilket det framgår hur varje förskola och skola ska bedriva och utveckla sin verksamhet i enlighet med de nationella målen. Av programmet framgår mål för verksamheten, hur arbetet för att nå dessa mål ska se ut samt varför verksamheten kommer att lyckas med detta. Målet för grundskolan är att alla elever i Norrtälje ska ha fullständig behörighet till gymnasiet läsåret 2025/26. Målet är hösten 2024 är att merparten (95 procent) ska ha nått dit. Programmet inte omfattar några explicita mål eller insatser avseende stöd och stimulans.

Vid intervjuer framgår att elevhälsans resurser är fysiskt på plats varje dag vid de större skolenheterna. Vid de mindre enheterna beskrivs elevhälsans resurser vara på plats en till två dagar i veckan. Detta upplevs till viss del påverka möjligheten att säkerställa ett likvärdigt arbete när det gäller stöd och stimulans inom grundskolan.

Riktlinjer och rutiner

Vi har i granskningen efterfrågat riktlinjer och rutiner för arbetet med stöd och stimulans i grundskolan i Norrtälje kommun. *Riktlinjer för Norrtälje kommuns centrala barn- och elevhälsa*³, vilka tydliggör den centrala barn- och elevhälsans funktion att bidra som stöd i det åtgärdande arbetet rörande exempelvis insatser som sker inom ramen för särskilt stöd, har inkommit. Enligt uppgift vid intervjuer finns det även skriftliga rutiner avseende den administrativa hanteringen av extra anpassningar, särskilt stöd samt åtgärdsprogram i det kommungemensamma verksamhetssystemet Unikum.

Vid intervjuer beskrivs att skolenheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd gällande extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. På vissa skolenheter uppges de allmänna råden ha förtydligats ytterligare med anpassning till lokala förutsättningar.

I intervju beskrivs det finnas ett behov av att på en grundskoleövergripande nivå förtydliga vad som innefattas av begreppen extra anpassningar samt särskilt stöd. I dagsläget uppges att tolkningen av vad som ryms inom begreppen varierar mellan skolenheterna. Vidare beskrivs enheterna ha lokala arbetssätt för att i ett tidigt skede

² 2021-12-13 § 127

³ 2019-09-12

identifiera de elever som är i behov av stödinsatser. Vid intervjuer med företrädare för skolorna ges en samstämmig bild av hur arbetet bedrivs på skolenheterna.

Det har i granskningen inte framkommit att förvaltningen eller nämnden på ett tydligt sätt följer upp/kontrollerar att enheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd.

Extra anpassningar

Elevers behov av extra anpassningar beskrivs i intervjuer identifieras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det uppges främst vara undervisande lärare som identifierar och bedömer elevens behov av extra anpassningar i samverkan med andra lärare och/eller specialpedagoger. Det beskrivs att elevens behov styr vilken anpassning som sätts in och att speciallärare är tillgänglig som stöd i bedömningen av extra anpassningar.

Vid intervjuer med lärare, speciallärare och rektorer uttrycks att det finns olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna. Det framgår även att begreppet generella anpassningar används på en del skolenheter inom ramen för ett aktivt arbete med att skapa tillgängliga lärmiljöer.

För samtliga skolenheter uppges dokumentation kring stödbehov hanteras i det kommunövergripande verksamhetssystemet Unikum. Genom dokumentation i Unikum är det möjligt för andra inom organisationen, såsom rektorer och lärare, att kunna följa stödbehovet per individ, per klass samt per skolenhet.

Vid intervju med lärare och rektorer framgår att det strukturen för uppföljning av extra anpassningar uppges variera mellan skolenheterna, men i samtliga fall sker uppföljning kontinuerligt under terminen. Uppföljningen sker tillsammans med skolans speciallärare och i arbetslagen. Frekvensen för uppföljning varierar mellan skolenheterna, dock sker uppföljning minst en gång per termin.

I intervju med elever bekräftas att elever upplever sig kunna få hjälp under lektionstid, till exempel hjälp med att tydliggöra uppgifter/instruktioner och i viss utsträckning möjlighet till annan placering genom att använda tillgängliga gruppum/rum i bibliotek. Vid vissa tillfällen finns det möjlighet till extra hjälp i klassrummet då undervisningen bedrivs av två lärare. För en skolenhet uppges eleverna att det finns möjlighet till studiestöd en gång i veckan. Vidare uppges de elever som är i behov av läs- och bildstöd får möjlighet att erhålla detta.

Särskilt stöd

Dokumentet *Utreda särskilt stöd och upprätta åtgärdsprogram* (odaterat) har inkommit. Dokumentet utgår från ett antal frågor och svar kring särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Vid intervjuer med rektorer, lärare och specialpedagoger hänvisas inte till ovan nämnda dokument. Det beskrivs att en dialog med speciallärare inleds kring de elever där extra anpassningar inte har gett önskad effekt. Dialogen fokuserar på andra åtgärder/lösningar och att en pedagogisk utredning om särskilt stöd inleds. För samtliga skolenheter ligger ansvaret för anmälan av behov av utredning hos den undervisande

läraren och dokumenteras i Unikum. I intervju uppges i verksamhetssystemet Unikum finnas kommunövergripande blanketter/stödmaterial som skolorna använder vid anmälan av utredning för särskilt stöd. Vid behov av särskilt stöd, uppges att åtgärdsprogram upprättas. Ansvaret för att upprätta åtgärdsprogram åligger biträdande rektor och speciallärare.

Vid intervju med rektorer framgår att skolan i stor utsträckning har möjlighet att ge eleverna det stöd som eleverna behöver utifrån skolans uppdrag. Det som kan vara svårt att tillgodose är stödbehov som inte ingår i skolans uppdrag, till exempel insatser från socialtjänst och/eller barn- och ungdomspsykiatri.

Stimulans

År 2010 förtydligades skollagen avseende de elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås; dessa elever ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Dessa elever omnämns av Skolverket som *särskilt begåvade elever*⁴.

Vid intervjuer beskrivs att ett arbete med särskilt begåvade elever har pågått i en kommunövergripande rektorsgrupp under föregående läsår, vilket mynnade ut i en handlingsplan/riktlinje som under hösten 2021 presenterades för nämnd. Ambitionen beskrivs vara att handlingsplanen ska resultera i ett mer konkret arbete med stimulans på de kommunala grundskolorna. I dagsläget uppges arbetet med att implementera arbetssättet fortfarande pågå, men att medvetenheten kring dessa elever har ökat bland personalen som en effekt av framtagandet av handlingsplanen.

Vi har i granskningen tagit del av ovan nämnd riktlinje, *Riktlinjer för arbete med särskilt begåvade elever*. Syftet med riktlinjen är att stötta och hjälpa lärare i arbete med att identifiera, bemöta och undervisa särskilt begåvade elever. I riktlinjen skiljs *högpresterande* och *särskilt begåvade* elever åt. Av riktlinjen framgår att mål för de kommunala grundskolorna under läsåret 2021/2022 kopplat till särskilt begåvade barn är följande:

- *Varje arbetslag ska senast vid utgången av höstterminen ha satt sig in i riktlinjerna och haft dialoger kring ämnet.*
- *Varje arbetslag ska minst en gång per månad eller vid behov diskutera särskilt begåvade barn.*
- *Varje lokal elevhälsa ska ha en punkt på dagordningen kring särskilt begåvade barn och kontinuerligt diskutera särskilt begåvade barn.*
- *Varje lokal elevhälsa ska ha en sakkunnig speciallärare eller specialpedagog.*
- *Försteläraryupdrag med fokus: särskilt begåvade barn. Tre förstelärare som får ca 10% av sin tjänst till att arbeta med elever som behöver utmanas i kärnämnen.*

(Beslut om att avsätta kostnad för ca 30 % beskrivs vara en förutsättning för att målet ska kunna genomföras)

Av dokumentet framgår även att ett framtida mål är att under höstterminen 2022 skapa ett nätverk av möjliga coacher för fortsatt arbete med riktlinjerna och utveckling av arbetet med särskilt begåvade elever.

I samband med sakgranskning lyfts att en del av målen/momenten har genomförts (i något fall senare än vad som framgår av planen). Det lyfts även att en del mål/moment var förslag från rektorsgruppen som (ännu) inte har initierats.

I intervju ges exempel på initiativ gällande stimulans på de utvalda skolorna; en av skolorna planerar en utbildning kopplat till området innan sommarlovet 2022 och en annan skola har tidigare under läsåret haft en föreläsning för arbetslaget om att möta elever med särskild begåvning.

Det har inte framkommit att det finns dokumenterade riktlinjer eller särskilda arbetssätt avseende högpresterande elever.

3.1.2 Bedömning

Revisionsfråga 1: Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns en styrning i form av politiska mål med viss bäring på stöd och stimulans, riktlinjer för centrala barn- och elevhälsan samt riktlinjer för arbete med särskilt stöd respektive arbete med särskilt begåvade elever. Bedömningen baseras även på att det vid intervjuer beskrivs finnas olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna.

3.2 Uppföljning och analys

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?

Revisionsfrågan ska redogöra för den uppföljning och analys som huvudmannen tar del av. Huvudmannen ska enligt skollagens fjärde kapitel och bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras på enhets- och huvudmannanivå.

Enligt *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* ska huvudmannen regelbundet förvissa sig om rektorn för en skolenhet har tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd. I råden framgår också att huvudmannen bör skapa

rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

3.2.1 Iakttagelser

Struktur för systematiskt kvalitetsarbete

Vi har i granskningen tagit del av *Barn- och skolnämndens riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet*⁵ som tydliggör strukturen för kvalitetsarbetet. Det framgår att de allmänna råden ligger till grund för riktlinjerna inom kvalitetsarbetet. I riktlinjen redogörs för att en samlad analys och utvärdering görs i samband med läsårets slut i en kvalitetsrapport på enhetsnivå. Utifrån kvalitetsrapportens resultat väljer varje skolenhet de utvecklingsmål som följande läsår bör ha ett fokus kring i syfte att höja kvaliteten. Utvecklingsmål dokumenteras och planeras in i en arbetsplan.

Grundskoleenheternas kvalitetsrapporter ger förslag på utvecklingsområden presenteras på en övergripande nivå för nämnden så tidigt på hösten som möjligt. Redovisningen ligger till grund för nämndens årsredovisning inom den kommunala styrkedjan.

Av dokumentet framgår vidare att innan kvalitetsredovisningen presenteras för nämnd genomför ordinarie ledamöterna kvalitetsdialoger tillsammans med rektorerna för förskolan och grundskolan samt grundsärskolan. I dialogerna deltar även förvaltningsdirektör samt verksamhetscheferna för respektive verksamhet. Det finns även möjlighet för biträdande rektorer samt tjänstepersoner från barn- och utbildningskontoret samt centrala elevhälsan att lyssna in vid dialogen. En uppföljande kvalitetsdialog genomförs efter cirka ett halvår för samtliga verksamheter. Syftet med dialogerna är att diskutera föregående läsårs resultatanalys samt planering inför nästkommande läsår. Läsårets andra dialog fokuserar på uppföljning av tidigare diskussioner. Ambitionen med dialogerna är att skapa en samsyn över hur utbildningarna ska genomföras inom huvudmannens ansvarsområde.

Som framgår av iakttagelser under revisionsfråga 1, beskrivs vid intervjuer att skolenheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd gällande extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Det har i granskningen inte framkommit att strukturen för det systematiska kvalitetsarbete omfattar en uppföljning/kontroll avseende detta.

Vid sakgranskning lyfts att enheten för resultat och analys samt barn- och elevhälsans enhet för stöd och utveckling erbjuder stöd i arbetet till skolenheterna. Enligt uppgift har enheterna använt stödet i olika utsträckning och på olika sätt.

⁵ 2022-04-11

Kommungemensam utbildningsenkät

Sedan våren 2021 finns en kommungemensam utbildningsenkät som genomförs i februari varje år. Enkäten omfattar samtliga elever i årskurs 6 och 9 och deras vårdnadshavare. Övriga årskurser inom grundskolan genomför Skolinspektionens "Skolenkäten". Utbildningsenkäten omfattar ett tiotal frågeområden, däribland *Stimulans och anpassning* (åk 6)/*Stimulans och tillit* (åk 9) samt *Kräkningsarbete och elevhälsa*. Enkätens resultat analyseras och presenteras till nämnd genom årets verksamhetsberättelse.

Dokumentation på enhetsnivå

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser som har tagits fram på de utvalda skolenheterna från januari 2021 till och med maj 2022. Inkommen dokumentation redovisas nedan.

Vi har tagit del av kvalitetsrapport för de utvalda skolenheterna avseende läsåret 2020/2021. Samtliga kvalitetsrapporter innehåller uppföljning i form av en självskattning samt en tillhörande analys avseende såväl extra anpassningar som särskilt stöd. Exempelvis framgår att det finns delade meningar om vad som är särskilt stöd och därmed behov av tydliggörande till all personal. För de skolenheter som har låg-, mellan- och högstadium går det att urskilja resultat för årskurs F-5 respektive årskurs 6-9. Uppföljning och analys av arbetet med särskilt begåvade elever återfinns i begränsad omfattning. I en kvalitetsrapport framgår att skolan saknar en strategi avseende målgruppen och att personalens kunskap om målgruppen är relativt låg. Kvalitetsrapporterna för läsåret 2021/2022 är inte färdigställda vid tiden för granskningen.

Vi har i granskningen tagit del av de utvalda skolenheternas resultat på utbildningsenkäten som genomfördes under våren 2022. I resultatsammanställningarna redovisas årets resultat samt föregående års (2021) resultat samt årets resultat fördelat per kön.

Dokumentation på huvudmannanivå

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser på huvudmannanivå som har tagits fram från januari 2021 till och med maj 2022. Inkommen dokumentation redovisas nedan.

Delårsrapport 1 per April 2021 samt *Delårsrapport 2 per Augusti 2021* som behandlades av nämnden 2021-06-10 (§ 61) respektive 2021-10-07 (§ 91), innehåller inte någon uppföljning eller analys avseende arbetet med extra anpassningar eller särskilt stöd. Av rapporterna framgår att ett arbete med en handlingsplan för arbete med särskilt begåvade elever pågår och att en redovisning ska ske till nämnd under hösten 2021.

Grundskolans *Kvalitetsrapport 2020/2021*, som behandlades av nämnden 2021-10-07 (§94), följer samma struktur som skolenheternas kvalitetsrapporter och innehåller det aggregerade resultatet av en självskattning som annat omfattar extra anpassningar och

särskilt stöd samt särskilt begåvade elever. Resultat på enhetsnivå eller fördelat per kön redovisas inte i rapporten.

Den centrala barn- och elevhälsans kvalitetsrapport för läsåret 2020/2021 (daterad 2021-11-16) innehåller statistik avseende extra anpassningar, utredning och särskilt stöd/åtgärdsprogram. Statistiken redovisas på totalnivå (hela grundskolan) samt per skolenhet. En analys av statistiken saknas där exempelvis samband lyfts fram eller avvikelser förklaras. Av rapporten framgår att samtliga skolor inte använder Unikum för dokumentation av anpassningar och särskilt stöd samt att det finns tecken på att samtliga elever i behov av särskilt stöd inte har upprättade åtgärdsprogram. Uppföljning avseende arbetet med stimulans och/eller särskilt begåvade elever återfinns inte i rapporten. Kvalitetsrapporten har inte redovisats för nämnden.

I *Verksamhetsplan 2022-2024*, som behandlades av nämnden 2022-01-24 (§ 3), lyfts den fysiska lärmiljön och det framgår att flera skolor inte helt uppfyller kraven för en modern lärmiljö.

Verksamhetsberättelse 2021, som behandlades av nämnden 2022-02-24 (§12), innehåller en uppföljning av kunskapsresultat för årskurs 9. Det framgår att målvärdet för år 2021 avseende indikatorn *Andel elever som når kunskapskraven i alla ämnen årskurs 9, kommunala skolor* var 77,0 procent och att utfallet uppgick till 75,9 procent. Resultatet redovisas inte per skola eller per kön. En analys av resultatet saknas. Kunskapsresultat för elever i andra årskurser, till exempel årskurs 6, redovisas inte i verksamhetsberättelsen. I verksamhetsberättelsen redovisas vissa enkätresultat från den kommungemensamma enkäten, dock inga resultat från frågeområdena med bäring på stöd och stimulans.

Verksamhetsberättelsen innehåller en kommentar avseende nämndens uppdrag från kommunfullmäktige avseende att utreda formerna för en särskild satsning på särskilt begåvade elever. Av dokumentet framgår att ett arbete har genomförts som har resulterat i en handlingsplan som gått på remiss till samtliga rektorer. Därtill framgår att utbildning av samtliga speciallärare och specialpedagoger skulle ha påbörjats hösten 2021, men att den är försenad på grund av pandemin och istället ska påbörjas under våren 2022.

Avslutningsvis framgår av verksamhetsberättelsen att *gemensam stödverksamhet*, vilken innefattar barn- och skolnämndens kostnadsansvar för alla elever i kommunen avseende skolskjuts, socioekonomisk ersättning, tilläggsbelopp samt verksamhetsstöd för elever i omfattande behov av särskilt stöd, redovisar ett underskott. Underskottet beskrivs bero på ökade kostnader för skolskjuts och nivåpeng på grund av för fler elever än beräknat i grundskolan.

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?

Delvis.

Bedömningen baseras på att arbetet med stöd och stimulans följs upp, analyseras och dokumenteras på enhetsnivå. Därtill innehåller en del av dokumenten på huvudmannanivå uppföljningar och analyser avseende detta arbete. Bedömningen baseras även på att det av dokumentationen på huvudmannanivå inte går att urskilja enskilda skolenheters resultat och förutsättningar som kan ge nämnden en samlad bild av huruvida arbetet med stöd och stimulans är likvärdigt på de kommunala grundskolorna.

3.3 Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Revisionsfrågan ska besvara om huvudmannen vidtagit adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet. Huvudmannen ska enligt skollagens fjärde kapitel och bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

Enligt *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* ska huvudmannen skapa rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

3.3.1 Iakttagelser

I *Verksamhetsberättelsen 2021* framgår att en översyn av resursfördelningsmodellen har utförts under år 2021 och att arbetet har belyst aspekter som beaktas inför budgetarbetet 2022. Som tidigare nämnts uppges arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell försenats på grund av pandemin och att arbete fortfarande pågår vid tiden för granskningen.

Av verksamhetsberättelsen framgår därtill att Norrtälje kommuns ram för statsbidraget likvärdig skola uppgick till cirka 27,5 mnkr (år 2021) samt att de mest omfattande insatserna som finansierades med stöd av statsbidraget var bland annat grundskolans tre resursklasser. Vidare redogörs för att elevhälsan har förstärkts med utökning av skolpsykologer, skolsköterskor och skolkuratorer genom statsbidragen förstärkt elevhälsa respektive likvärdig skola. Detta har inneburit att antalet skolpsykologer har kunnat utökas från 3 till 5,3 samt medfört att varje skolenhet har en namngiven skolpsykolog som enligt uppgift regelbundet deltar på möten med elevhälsoteamen.

Avslutningsvis framgår att barn- och utbildningskontorets centrala förvaltning från den 1 januari 2021 har arbetat utifrån en förändrad organisation med fokus på

ändamålsenlighet, effektiv användning av resurser, verksamhetsnära arbetssätt och systematiskt kvalitetsarbete. Enligt uppgift ska omorganiseringen utvärderas under år 2022.

Verksamhetsplan 2022-2024 innehåller uppdrag och åtgärder för att skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat, för att öka trygghet och trivsel i skolan samt för att skapa en stödjande, uppmuntrande lärmiljö. Åtgärder med bäring på stöd och stimulans är genomförandet av workshoppar med rektorer och annan personal för att göra nulägesbedömningar av pandemins effekter, ökat psykosocialt stöd med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser, implementering av ett tidigare framtaget basprogram för skolkuratorer, utbyggnad/upprustning vid två av de kommunala grundskolorna samt utökad samverkan mellan fritidshem och grundskola.

Vid intervju framgår att det vid tillfället för granskningen pågår en utredning gällande möjligheten till en resursskola inom kommunen.

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga 3: Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit och planerar att vidta åtgärder med bäring på förutsättningar för arbete för stöd och stimulans, såsom att översyn av resursfördelningsmodellen pågår samt förstärkning av elevhälsan. Vår bedömning baseras även på att den dokumenterade uppföljning och analys som når nämnden inte ger nämnden en samlad och jämförbar bild av huruvida enheternas arbete med stöd och stimulans är likvärdigt. En sådan bild är nödvändig för att kunna säkerställa att adekvata åtgärder vidtas.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av barn- och skolnämnden avseende likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan samt att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

4.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- Det framkommer att det finns en osäkerhet bland personalen på grundskolorna avseende skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Nämnden rekommenderas därför att säkerställa att framtaget stödmaterial är tillräckligt samt att det sprids/implementeras på samtliga skolenheter.
- Säkerställa att det på huvudmannanivå finns en ändamålsenlig dokumentation av uppföljning och analys av enheternas arbete med stöd och stimulans. Denna dokumentation är en förutsättning för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.
- Säkerställa att den nya resursfördelningsmodellen implementeras och utvärderas på kort och lång sikt för att undersöka att modellen har avsedd effekt.

4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?	Delvis Bedömningen baseras på att det finns en styrning i form av politiska mål med viss bäring på stöd och stimulans, riktlinjer för centrala barn- och elevhälsan samt riktlinjer för arbete med särskilt stöd respektive arbete med särskilt begåvade elever. Bedömningen baseras även på att det vid intervjuer beskrivs finnas olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna.	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?	Delvis Bedömningen baseras på att arbetet med stöd och stimulans följs upp, analyseras och dokumenteras på enhetsnivå. Därtill innehåller en del av dokumenten på huvudmannanivå uppföljningar och analyser avseende detta arbete. Bedömningen baseras även på att det av dokumentationen på huvudmannanivå inte går att urskilja enskilda skolenheters resultat och förutsättningar som kan ge nämnden en samlad bild av huruvida arbetet med stöd och stimulans är likvärdigt på de kommunala grundskolorna.	
3. Vidtar barn- och skolnämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Delvis Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit och planerar att vidta åtgärder med bäring på förutsättningar för arbete för stöd och stimulans, såsom att översyn av resursfördelningsmodellen pågår samt förstärkning av elevhälsan. Vår bedömning baseras även på att den dokumenterade uppföljning och analys som når nämnden inte ger nämnden en samlad och jämförbar bild av huruvida enheternas arbete med stöd och stimulans är likvärdigt. En sådan bild är nödvändig för att kunna säkerställa att adekvata åtgärder vidtas.	

Bilaga - Inkommen dokumentation

- Barn- och skolnämndens riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet (2022-04-01)
- Internkontrollplan fört BSN 2022 (2022-01-24 § 4)
- Åtgärdsprocessen särskilt stöd
- Riktlinjer för Norrtälje kommuns centrala barn- och elevhälsa (2019-09-12)
- Vägledning USS och ÅP Norrtälje
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola A
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola B
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola C
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola A
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola B
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola C
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 9 Skola B
- Delårsrapport 1 BSN per april 2021 (2021-06-07 § 61)
- Delårsrapport 2 BSN per augusti 2021 (2021-10-04 § 91)
- Verksamhetsberättelse BSN 2021 (2022-02-21 § 12)
- Verksamhetsplan BSN 2022-2024 (2022-01-24 § 3)
- Arbetsplan 2022 Centrala barn- och elevhälsan
- Kvalitetsrapport från läsåret 2020/2021 Centrala barn- och elevhälsan (2021-11-16)
- Kvalitetsrapport 2020-2021 BSN (2021-10-04 § 94)
- Delredovisning 2 Norrtälje kommun: Riktade insatser - för att stärka huvudmannen i att erbjuda nyligen anlända barn och elever som är nyanlända och barn och elever som har ett annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet (2021-06-15)
- Centrala Barn- och elevhälsan: Information om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd läsåret 20/21
- Protokoll Barn- och skolnämnden från 2020-02-07 till och med 2022-04-07
- Riktlinjer för arbete med särskilt begåvade elever
- Skolutvecklingsprogram 2022-2025

2022-06-15

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Jenny Nordqvist

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Granskning av likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att granska barn- och skolnämnden avseende likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna och eleverna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan samt att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammantagna bedömning baseras på bedömningen av de tre revisionsfrågorna i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt). I tabellen nedan redovisas bedömning per revisionsfråga enligt trafikljusmodellen. Iakttagelser och motivering till respektive bedömning redogörs för i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?	Delvis	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?	Delvis	
3. Vidtar barn- och skolnämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Delvis	

NORRTÄLJE KOMMUN

Revisorerna

Efter genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- Det framkommer att det finns en osäkerhet bland personalen på grundskolorna avseende skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Nämnden rekommenderas därför att säkerställa att framtaget stödmaterial är tillräckligt samt att det sprids/implementeras på samtliga skolenheter.
- Säkerställa att det på huvudmannanivå finns en ändamålsenlig dokumentation av uppföljning och analys av enheternas arbete med stöd och stimulans. Denna dokumentation är en förutsättning för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.
- Säkerställa att den nya resursfördelningsmodellen implementeras och utvärderas på kort och lång sikt för att undersöka att modellen har avsedd effekt.

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av barn- och skolnämnden yttrande med anledning av granskningsresultatet och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas senast den 12 oktober 2022.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC carin.hultgren@pwc.com

För revisionen

Johnny Karlson
Ordförande